

# BJIR

## Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 10 | edição nº 1 | 2021

### *Edição Especial: 30 Anos do Mercosul*

*Las indicaciones geográficas en el Acuerdo de Asociación entre MERCOSUR y la Unión Europea: El espíritu de la integración en cuestionamiento*

Raúl Bernal-Meza; Marina Cifuentes

*Aos trancos e barrancos: o Mercosul na Política Externa Brasileira (2015-2021)*

Regiane Nitsch Bressan; Roberto Goulart Menezes; Alina Ribeiro

*O Estatuto da Cidadania do Mercosul: os fundamentos jurídico-institucionais para a construção de uma cidadania regional*

Marcus Maurer de Salles; Guilherme Augusto Guimarães Ferreira; Maurício Dias

*Imigrantes no regionalismo: percepções desde o Mercosul e a União Europeia*

Karina Lilia Pasquariello Mariano; Leticia Figueiredo Ferreira; Vitória Totti Salgado

*Supranationalism as a taboo: analysing the 30 years of Mercosur's institutional development*

Bruno Theodoro Luciano; André Campos

*Internacionalização municipal e alternância político-partidária: uma análise da participação de São Paulo na Rede Mercocidades*

Cairo Junqueira; Flávia Loss de Araújo

*A cooperação sul-sul no Mercosul: um caminho para a integração regional autônoma*

Valéria Teixeira Graziano; Marina Bolfarine Caixeta

*La red de acuerdos y las negociaciones externas del Mercosur: análisis del 2015 hasta 2020*

André Araujo; Julia Borba Gonçalves

*A integração fronteiriça no Mercosul: histórico, balanço e perspectivas nos 30 anos do bloco*

Luan Pessoa; Lucas Souza

*Dimensão humana e social do Mercosul: da institucionalização ao esvaziamento*

João Victor da Motta Baptista; Tainá Estanislau Siman



## **Apresentação**

### **Dossiê Mercosul 30 anos: a integração para além do comércio**

Pensar sobre a América do Sul necessariamente implica em observar os processos de cooperação econômica e concertação política entre os países. Em termos históricos, essas iniciativas são muito recentes, retomando ideais latino-americanistas do século XIX. Foi somente no pós Segunda Guerra Mundial que emergiram novas formas de posicionar a região face a outros continentes e interesses de grandes potências. Assim, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) representa um dos marcos desse movimento, refletindo sobre as dinâmicas de desenvolvimento, dependência e autonomia regionais.

Todavia, o papel da CEPAL foi um movimento necessário, mas não suficiente para esquematizar uma maior interdependência regional. Assim foram surgindo iniciativas integracionistas e formações de blocos regionais com o intuito de motivar e estreitar laços. Dois exemplos clássicos são a Comunidade Andina, criada em 1969, e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) gerada em 1980. O fim da Guerra Fria, a chegada de uma nova ordem mundial, somados os fenômenos da globalização e regionalização criaram um cenário ainda mais propício à formação de novos projetos regionais. No Cone Sul, a superação das divergências geopolíticas entre Brasil e Argentina, o retorno ao regime democrático nos países envolvidos e a necessidade de criação de novas estratégias para inserção no sistema econômico multilateral foram fundamentais para a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) há 30 anos.

Em 26 de março de 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai oficializaram a formação do Mercosul. O bloco foi construído visando imediatamente a adoção de uma área de livre comércio e, a longo prazo, a constituição de um mercado comum. Atualmente, o bloco conforma uma união aduaneira imperfeita, com grandes desafios em sua política comercial comum. Destarte, o processo de integração mercosulino avançou e ganhou abrangência na sua agenda de atuação, incorporando uma pluralidade de temas e de interesses de diferentes atores. Se nos anos 1990 o bloco tinha como principal anseio estabelecer e liberalizar vínculos comerciais considerando principalmente as vontades dos governos centrais e do empresariado, nos anos 2000 questões como direitos humanos, participação social e cultura também ganharam espaço importante no regionalismo trazendo à mesa as vozes de grupos de interesse, poderes legislativos, governos subnacionais, organizações não governamentais, além da própria sociedade civil. O Mercosul representa hoje um dos blocos econômicos mais consolidados

existentes apesar das limitações impostas pelos seus próprios membros e estrutura institucional, a qual se manteve praticamente intacta ao longo de sua história, apresentando um mecanismo decisório centralizado nos poderes executivos. Não obstante, este projeto regional deteve papel singular na estabilidade e segurança regional, bem como auxiliou na manutenção da democracia em seus países-membros.

No marco da celebração dos 30 anos do Mercosul, a proposta deste Dossiê é apresentar as diferentes facetas deste processo que representa o núcleo duro da integração sul-americana. Para além das questões comerciais, a coletânea quer discutir as principais agendas que incidem atualmente no Mercosul, sem perder a perspectiva de sua história e desenvolvimento. As temáticas escolhidas tentam acomodar a multiplicidade de assuntos que envolvem a trajetória do Mercosul, apresentando seus desafios e perspectivas. Os autores deste Dossiê estão comprometidos com o rigor e método acadêmico em suas análises, empregando abordagens teóricas específicas aos estudos da integração regional e do regionalismo sul-americano, empenhados em provocar discussões com seus múltiplos olhares e experiências ao representarem em uma gama de especialistas e pesquisadores com reconhecimento nos estudos do Mercosul.

Assim, essa coletânea de dez artigos traz sustentações, argumentos e problematizações às seguintes questões:

- 1) *Qual o impacto da retomada das negociações com a União Europeia e quais serão os possíveis desdobramentos do Acordo Mercosul-União Europeia no curto prazo?*
- 2) *Como a mudança em torno da Política Externa Brasileira desde 2015 impacta os rumos do Mercosul? O papel do Brasil representa maior aproximação ou distanciamento da região?*
- 3) *De que maneira o Estatuto de Cidadania do Mercosul (ECM) está estimulando as pautas dos direitos individuais e coletivos no bloco e quais são suas limitações?*
- 4) *Quais são as distinções e especificidades no processo de securitização das políticas migratórias tanto no Mercosul quanto na União Europeia?*
- 5) *Considerando o histórico integracionista e a formação organizacional do Mercosul, até que ponto é plausível considerar uma reforma institucional com características supranacionais para o bloco?*
- 6) *Existe alguma relação entre a alternância político-partidária e a paradiplomacia ponderando o nível de engajamento da cidade de São Paulo na Rede Mercocidades entre 2001 e 2020?*
- 7) *Quais são os limites e as potencialidades da Cooperação Sul-Sul para estabelecer uma*

*integração mais autônoma na América Latina e especificamente no Mercosul?*

- 8) *Como o Mercosul vem operando parcerias externas com terceiros, incluindo acordos com determinados países, a exemplo de Canadá, Coreia do Sul e Japão, e blocos regionais como a Aliança do Pacífico?*
- 9) *Sendo a integração fronteiriça uma temática de amplo interesse dos países do Cone Sul, quais ações vêm sendo conduzidas pelo Subgrupo de Trabalho n. 18 “Integração Fronteiriça” (SGT-18) desde 2015 e quais são as implicações dessa agenda no Mercosul?*
- 10) *De que maneira se apresentam as temáticas sociais, humanas e participativas no Mercosul principalmente através das criações do Instituto Social do Mercosul (ISM), da Unidade de Participação Social (UPS) e das Cúpulas Sociais?*

Esperamos que o debate proposto auxilie na compreensão do histórico do Mercosul e abra novas possibilidades de investigação científica autóctone, ou seja, (re)pensando a região a partir da região.

*Desejamos uma boa leitura!*

*Regiane Nitsch Bressan*

*Cairo Junqueira*



## *Colaboradores*

**Alina da Silva Ribeiro** é Mestranda em Ciências Sociais pela UnB. Graduada em Relações Internacionais pelo Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB). Pesquisadora do Núcleo de Estudos Latino-Americanos e colaboradora no Centro de Estudos de Política Internacional da Universidad de Buenos Aires (CEPI-UBA). E-mail: [alinasilvaribeiro@gmail.com](mailto:alinasilvaribeiro@gmail.com)

**André Leite Araujo** é doutorando em Ciências Políticas e Sociais pela Universidad de Bolonia, mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) e bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP. Email: [andre.leitearaujo2@unibo.it](mailto:andre.leitearaujo2@unibo.it)

**André Sanches Siqueira Campos** é Visiting Researcher no Leuven Centre for Global Governance Studies da Universiteit Katholieke Leuven (KU Leuven), Jean Monnet Centre of Excellence, Bélgica (2020-2021). Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Membro dos grupos de pesquisa do INCT/INEU, Grupo de Estudos sobre os BRICS da Faculdade de Direito USP e Observatório de Regionalismo (ODR) da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). Email: [andre\\_brazil44@hotmail.com](mailto:andre_brazil44@hotmail.com)

**Bruno Theodoro Luciano:** Pesquisador Jovem Talento no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Doutor em Ciência Política e Estudos Internacionais pela Universidade de Birmingham, com bolsa de doutorado pleno no exterior (CAPES). Membro da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo - REPRI, do Observatório de Regionalismo - ODR e do Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo de América Latina e Europa - GRIDALE. Email: [brutheodoro@hotmail.com](mailto:brutheodoro@hotmail.com)

**Cairo Gabriel Borges Junqueira** é Professor do Departamento de Relações Internacionais da UFS e Doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). É membro do Observatório de Regionalismo (ODR), Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE), Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPPs) e FoMercó. Colaborador do Projeto de Extensão Internacionalização Descentralizada em Foco (IDeF). Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Política Internacional e Sul-Americana (GP-SUL). Email: [cairojunqueira@gmail.com](mailto:cairojunqueira@gmail.com)

**Flavia Loss de Araujo** é Doutoranda pelo Instituto de Relações Internacionais da USP. É professora no curso de Relações Internacionais da Universidade Cruzeiro do Sul. Pesquisadora do Observatório de Regionalismo (ODR) e do Grupo Rede de Investigação em Política Exterior e Regionalismo (REPRI). Integra o Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en

América Latina y Europa (GRIDALE) e o centro de estudos CiGlo (Ciudades Globales). Email: flavialossaraujo@gmail.com

**Guilherme Augusto Guimarães Ferreira** é Professor da Universidade Anhembi Morumbi, Doutor e Mestre em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). Membro do Observatório de Regionalismo (ODR). Email: guilherme.g.ferreira@unesp.br

**João Victor da Motta Baptista** é Doutorando e mestre em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP), bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP. Pesquisador do Observatório do Regionalismo (vinculado à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo — REPRI). Email: joaovictor.dmb@hotmail.com

**Julia de Souza Borba Gonçalves** é Mestra em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) e bacharel em Relações Internacionais pela UNESP. É membro da Rede de Política Externa e Regionalismo (Repri) e Red Colombiana de Relaciones Internacionales (RedIntercol). Email: juli.borbagoncalves@gmail.com.

**Karina Lilia Pasquariello Mariano** é Professora Associada da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC/SP). Coordenadora da Rede DIPP (*Development, International Politics and Peace*), financiada pelo Programa CAPES-Print. Pesquisadora do INCT-INEU, do Observatório de Regionalismo (ODR) e da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). Bolsista produtividade do CNPq. E-mail: karina.mariano@unesp.br

**Letícia Figueiredo Ferreira** é Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais ‘San Tiago Dantas’ (Unesp, Unicamp, PUC-SP). Bolsista CAPES. Pesquisadora vinculada ao Observatório de Regionalismo (ODR), à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI), ao Núcleo de Estudos e Análises Internacionais (NEAI) e ao Grupo de Estudos da Eurásia (GÊsEU). E-mail: leticiariereff@gmail.com

**Luan Oliveira Pessoa** é doutorando e mestre em Relações Internacionais pela UFBA. Bacharel em Relações Internacionais pela UNIFESP. Membro do Observatório de Regionalismo (ODR). Email: luan.op@outlook.com

**Lucas Eduardo Silveira de Souza** é mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da UnB. Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP – campus de Franca. Email: ledusouza92@gmail.com

**Marcus Maurer de Salles** é Professor do Departamento de Relações Internacionais da UNIFESP. Pesquisador Visitante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Membro do Observatório de Regionalismo (ODR). Email: marcus.salles@unifesp.br

**Marina Bolfarine Caixeta** é Doutoranda do Departamento de Estudos Latino-americanos do Instituto de Ciências Sociais da UNB. Mestra em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (2014), UNB. É pesquisadora do Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (ASUL) e do Grupo de Pesquisa Descolonizando as Relações Internacionais (UNILA). Email: marinabolfarinecaixeta@gmail.com

**Marina Cifuentes** é Docente do Departamento de Relaciones Internacionales da Facultad de Ciencias Humanas de la UNICEN. Tesista de la Maestría en Procesos de Integración Regional-Mercosur, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Foi assistente técnica da Dirección de Relaciones Agroalimentarias Internacionales del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina, participando en las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre Mercosur y la Unión Europea. Email: marinacifuentes@hotmail.com

**Maurício Luiz Borges Ramos Dias** é Mestrando em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) e Bacharel em Relações Internacionais pela UNIPAMPA. É Membro do Observatório de Regionalismo (ODR). Bolsista da CAPES. Email: mauriciolbrdias@gmail.com

**Raúl Bernal-Meza** é Pesquisador do Instituto de Estudios Internacionales (INTE), Universidad Arturo Prat. Professor Titular da Universidad Nacional del Centro da Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Doutor em Sociologia de Relaciones Internacionales (Universidad de Paris III Sorbonne-Nouvelle y Pontificia Universidad Católica Argentina). Email: bernalmeza@hotmail.com

**Regiane Nitsch Bressan** é Professora Adjunta de Relações Internacionais na Universidade UNIFESP. Doutora e Mestre em Integração da América Latina (Prolam/USP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Coordenadora do Observatório de Regionalismo (ODR). E-mail: regiane.bressan@unifesp.br

**Roberto Goulart Menezes** é Professor associado II do Instituto de Relações Internacionais da UnB. Foi professor visitante na Johns Hopkins University (2018-2019). Pesquisador do INCT-INEU (CNPq/Fapesp) e Coordenador do Núcleo de Estudos Latino-Americanos. Bolsista Produtividade em Pesquisa/CNPq. E-mail: rgmenezes@unb.br

**Tainá Estanislau Siman** é Mestre em Relações Internacionais pela UERJ, bacharel em Relações Internacionais pela PUC-MG. Pesquisadora do Observatório do Regionalismo (vinculado à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo — REPRI). Email: taina.siman@gmail.com

**Valéria Teixeira Graziano** é Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidad de Salamanca (Espanha). É membro da Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES), integrando o Grupo de Pesquisa em Cooperação Sul-Sul, do Observatório de Regionalismo (ODR/REPRI), da Cátedra Unesco sobre Diversidade Cultural, Criatividade e Políticas Culturais da Universidad Nacional de Avellaneda (Argentina) e do Grupo de Pesquisa Descolonizando as Relações Internacionais (UNILA). É professora de Relações Internacionais da Universidade de Mogi das Cruzes. Atuou na Diretoria de Relações Internacionais do Ministério da Cultura, no ACNUR e como consultora do PNUD. Email: valeriagraziano@gmail.com

**Vitória Totti Salgado** é Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais ‘San Tiago Dantas’ (Unesp, Unicamp, PUC-SP), com pesquisa parcialmente financiada pela CAPES. Pesquisadora vinculada ao Observatório de Regionalismo (ODR), à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI), ao Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e à Rede de Pesquisa Internacional DIPP (*Development, International Politics and Peace*). E-mail: vitoria.totti@unesp.br

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral Especial | volume 10 | edição nº 1 | 2021

*Las indicaciones geográficas en el  
Acuerdo de Asociación entre  
MERCOSUR y la Unión Europea: El  
espíritu de la integración en  
cuestionamiento*

Raúl Bernal-Meza; Marina Cifuentes



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex



## LAS INDICACIONES GEOGRÁFICAS EN EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA: EL ESPÍRITU DE LA INTEGRACIÓN EN CUESTIONAMIENTO

*Raúl Bernal-Meza<sup>1</sup>; Marina Cifuentes<sup>23</sup>*

---

**Resumen:** A partir de los condicionamientos impuestos por la Unión Europea al MERCOSUR para la negociación del acuerdo de asociación, referidos a la protección de las indicaciones geográficas, se identifican y contrastan las demandas de cada parte. La hipótesis supone que la UE tiene como ideal de cooperación supranacional promover la integración entre los países en desarrollo y la cooperación con estos países, como contribución a su crecimiento y desarrollo. Se buscó comprobar esta hipótesis analizando las exigencias de cada parte sobre las indicaciones geográficas, entendiendo éstas como los nombres que identifican un producto como originario del territorio de un miembro de la asociación regional, de una región o localidad de ese territorio. Metodológicamente se revisó la extensa lista de las indicaciones geográficas que ambas partes acordaron protegerse mutuamente, donde contrasta la extensa lista de la UE con la acotada lista del MERCOSUR. Se concluye que el espíritu de negociación de los compromisos que regularán la protección de esas indicaciones geográficas, se contraponen a la supuesta voluntad de la UE en promover la integración y cooperación, dado que sus exigencias exceden aquellas señaladas por la OMC; que el resultado de la aplicación tendrá posiblemente un impacto negativo en las relaciones comerciales entre los países del MERCOSUR y que la negociación pone en cuestionamiento el espíritu de integración y la cooperación de la UE con el MERCOSUR.

**Palabras clave:** MERCOSUR, Unión Europea, integración, protección, indicaciones geográficas.

### GEOGRAPHICAL INDICATIONS IN THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN MERCOSUR AND THE EUROPEAN UNION: THE SPIRIT OF INTEGRATION IN QUESTION

**Abstract:** Based on the conditions imposed by the European Union on MERCOSUR for the negotiation of the association agreement, referring to the protection of geographical indications, the demands of each party are identified and contrasted. The hypothesis assumes that the EU's ideal of supranational cooperation is to promote integration among developing countries and cooperation with these countries, as a contribution to their

---

<sup>1</sup> Investigador del INTE, Universidad Arturo Prat. Profesor Titular de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN). Doctor en Sociología de Relaciones Internacionales (Universidad de Paris III Sorbonne-Nouvelle y Pontificia Universidad Católica Argentina). Email: [bernalmeza@hotmail.com](mailto:bernalmeza@hotmail.com)

<sup>2</sup> Docente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNICEN. Licenciada en Relaciones Internacionales, tesista de la Maestría en Procesos de Integración Regional-Mercosur, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Email: [marinacifuentes@hotmail.com](mailto:marinacifuentes@hotmail.com)

<sup>3</sup> El análisis técnico que se presenta sobre los resultados de la negociación en materia de indicaciones geográficas, forma parte de mi investigación en curso para la tesis de maestría.

growth and development. We sought to verify this hypothesis by analyzing the requirements of each party regarding geographical indications, understanding these as the names that identify a product as originating from the territory of a member of the regional association, a region or locality of that territory. Methodologically, the extensive list of geographical indications that both parties agreed to protect each other was reviewed, where the extensive EU list contrasts with the narrow MERCOSUR list. It is concluded that the spirit of negotiation of the commitments that will regulate the protection of these geographical indications is opposed to the supposed will of the EU to promote integration and cooperation, given that its requirements exceed those indicated by the WTO; that the result of the application will possibly have a negative impact on trade relations between the MERCOSUR countries and that the negotiation calls into question the spirit of EU integration and cooperation with the MERCOSUR.

**Keywords:** MERCOSUR, European Union, integration, protection, geographical indications.

---

## I. INTRODUCCIÓN

Históricamente la Unión Europea (UE) ha declarado su compromiso de apoyo a la integración entre los países en desarrollo para que ella contribuya a su crecimiento y bienestar económico; pero también, con el mismo fin, ha promovido la cooperación entre ella y otras regiones del Tercer Mundo. Una de las formas de la cooperación económica norte-sur es la firma de acuerdos de asociación, uno de cuyos ejemplos es el Acuerdo de Cotonú.

Por los Acuerdos de Madrid, de 1995, firmados entre la UE y el MERCOSUR en Madrid, ambas partes declararon su voluntad de negociar una asociación, entre cuyos componentes estaba la promoción del comercio bilateral.

Como resultado de la reciente firma del Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la UE y con el fin de evaluar algunos de sus benéficos resultados, hemos analizado los compromisos en materia de protección de las indicaciones geográficas, prestando atención a aquellos aspectos que parecían ser más exigentes que la normativa multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la normativa “plus” OMC o ADPIC-plus, en referencia al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). El análisis también podía poner luces sobre las posibles implicancias para el MERCOSUR y sus socios.

Entre las debilidades y cuestiones aún no resueltas mediante negociaciones entre los países miembros del MERCOSUR, están las normas sobre protección de indicaciones

geográficas. Esta debilidad puso en evidencia las fragilidades negociadoras del MERCOSUR pues no pudo llevar adelante una negociación bloque a bloque con la UE en estos asuntos. Al mismo tiempo, se pusieron de relevancia las fortalezas y la praxis de poder ejercido por la UE, que reflejarían un deterioro del espíritu en favor de la integración que ella ha demostrado, al imponer sus intereses comerciales por sobre el espíritu de la cooperación norte-sur, de desarrollo y subdesarrollo y de relaciones con América Latina, al llevar al máximo sus objetivos gananciales. Metodológicamente se han contrastado las listas de protección presentadas por ambas partes. Existe un importante desequilibrio, entre una extensa y exigente lista presentada por la UE y la débil lista exhibida por el MERCOSUR. Las exigencias de la UE en términos de los compromisos acordados para la protección de la lista de indicaciones geográficas, exceden aquellas negociadas en el marco de la OMC. En las conclusiones advertimos que la aplicación de los acuerdos impactará negativamente en las relaciones comerciales en esta materia entre los socios del MERCOSUR y que los obligará a trabajar en la incorporación de estas normas dentro de su propia normativa. Por otra parte, las exigencias de la UE ponen en cuestionamiento su espíritu, como organización que promueve la integración como un instrumento que ayuda a la cooperación y al desarrollo de los países del Sur.

En la primera parte abordamos la situación de América Latina en el marco de la economía política mundial, poniendo atención en su relación con la UE. Seguidamente pasamos revista al papel que juega el establecimiento de aranceles como instrumento de los acuerdos de integración y a la práctica de la UE como promotora de normas internacionales, en este caso específico, sobre el comercio. Abordamos a continuación las negociaciones entre ambos bloques, el “Acuerdo en principio” y la situación de las indicaciones geográficas, luego de lo cual hacemos una evaluación del impacto de esta negociación sobre el MERCOSUR y presentamos las conclusiones, que revisten un carácter preliminar, dado que el Acuerdo aún se encuentra en etapa previa a su ratificación.

## **II. AMÉRICA LATINA EN LA ECONOMÍA POLÍTICA MUNDIAL**

Haciendo algo de historia recordamos que en América Latina, la integración económica, fue, en sus orígenes, un instrumento para promover la industrialización sustitutiva de importaciones, por vía de la extensión de los restringidos mercados nacionales de consumo. El papel de la cooperación económica, orientada al aumento de los niveles de comercio fue considerado un factor clave para acelerar el ritmo del desarrollo; para hacer más racional y eficiente el proceso sustitutivo y para ampliar los mercados nacionales (Bernal-Meza, 2005, p.

90). La experiencia de la ALALC expresó en su momento la necesidad de profundizar los mecanismos hacia el funcionamiento de un mercado común. Sin embargo, el aumento del volumen de comercio –tal como se verificaría con el MERCOSUR- no era suficiente para promover el desarrollo industrial, como bien lo había pronosticado Raúl Prebisch (1970). La extensión de los mercados debió estar atada al desarrollo de las capacidades productivas industriales para satisfacer tal ampliación de la demanda, pero esto no era posible sin la coordinación de las políticas macroeconómicas.

En el centro de la economía capitalista, la primigenia Comunidad Económica Europea, hoy UE, se propuso, como un ideal de cooperación supranacional, promover la integración. Una de las principales formas de promoción fue su reconocimiento a los acuerdos y bloques que surgían entre las economías en desarrollo –como fue el caso de América Latina- y, posteriormente, la firma de acuerdos bilaterales de cooperación económica, luego conocidos como Acuerdos de Libre Comercio (ALC).

La UE ambicionó exportar su modelo de integración y gobernanza regional a América Latina y Caribe, a través de la promoción del regionalismo y el inter-regionalismo. Su estrategia consistió en posicionarse como “federador exterior” (Sanahuja, 2007, p. 36) de la región latinoamericana y fomentar la cohesión regional según la lógica del *building bloc* (Santander, 2008, p. 139). Esta lógica, implementada en el ámbito de MERCOSUR, consistió en construir un proyecto regional para un número limitado de Estados, que reposara sobre estrategias e instituciones comunes, con el objetivo de que actuaran con una sola voz en la escena internacional, lo que se acompañaría, igualmente, de la difusión de las normas y los valores europeos (Wintgens, 2019).

A partir de los años de 1980, Europa articuló una red de acuerdos comerciales y cumbres, cuyos objetivos (“principios normativos”) fueron la afirmación de la democracia y el libre comercio de los países latinoamericanos, en un contexto de redemocratización, post dictaduras. Promovió tanto la integración como el fortalecimiento de los sistemas democráticos y gracias a los acuerdos de libre comercio, de carácter bilateral (UE - países individuales), se transformó en un actor internacional central del nuevo escenario político hemisférico.

Sin embargo, la transición del orden mundial y el fin de la guerra fría, que llevaron consigo cambios en la economía y la política mundiales, fueron alejando a la UE de América Latina porque sus intereses –enormemente globales, en comparación a los de nuestra región- llevaron a poner sus ojos en otros escenarios, más cercanos a sus preocupaciones sobre la seguridad, el terrorismo y la política mundial. Ese espacio vacío fue ocupado por Estados Unidos, que nunca se había desinteresado completamente de la región. A partir de los años de



1990, ese espacio también comenzaría a ser ocupado por China (Bernal-Meza y Li Xing, 2020). Veinte años después que China desembarcara en la región se convertiría en el principal socio comercial para la mayoría de los países latinoamericanos y poco a poco se transformaría en el más importante proveedor de financiamiento e inversión extranjera directa.

Como señala Wintgens (2019, p. 121), la influencia de estas potencias en el subcontinente pasa por la exportación de sus propias normas a través de estrategias comerciales diferenciadas: para la UE, se trata de una estrategia de exportación de su modelo de integración y de gobernabilidad regional a través de la promoción del regionalismo y del inter-regionalismo; para China, de su proyecto de cooperación Sur-Sur destinado a todos los países en desarrollo mediante la promoción de los principios de beneficio mutuo y de no injerencia en los asuntos internos; posicionándose en el centro de una corriente en la que convergen distintas alternativas al sistema económico dominante. A diferencia de la UE, China no se presenta oficialmente como una potencia normativa que desea influir en las agendas políticas ni en las regulaciones económicas y comerciales de los países latinoamericanos. La difusión de sus normas, en América Latina y Caribe, se llevó a cabo de facto, a través de la implementación de un proyecto político-diplomático de cooperación Sur-Sur. Pero también se diferenció de Estados Unidos, que promovía la “liberalización competitiva” (Zoellick, 2001)<sup>4</sup>, según la lógica del *hub and spoke*. Según Santander (2008, p. 138), Estados Unidos continúa con los acuerdos comerciales, tanto unilaterales como bilaterales, regionales y mundiales, que se negocian simultáneamente y que son potencialmente complementarios y se refuerzan mutuamente.

Por su parte, China, a diferencia de la UE, no se presenta oficialmente como una potencia normativa que desea influir en las agendas políticas ni en las regulaciones económicas y comerciales de los países latinoamericanos. El refuerzo del diálogo político constituye el primer campo de su acción normativa, en el marco de una cooperación más profunda con el subcontinente (Wintgens, 2019; Bernal-Meza y Li Xing, 2020).

### III. MERCOSUR, INTEGRACIÓN Y LIBRE COMERCIO

Uno de los elementos centrales de la coordinación, *vis-à-vis* una economía internacional que se concentraba cada vez más en grandes bloques económicos, mientras, simultáneamente se extendía la *globalización* (Bernal-Meza, 1994; 2000), fue el establecimiento de aranceles

---

<sup>4</sup> Zoellick, Robert (2001), *Free Trade and Hemispheric Hope. Prepared Remarks before Council of the Americas*. Washington, 7 mayo 2001. Disponible en: <https://bit.ly/2HRA4SN>; citado por S. Wintgens (2019).

externos comunes. La UE en la economía capitalista desarrollada y el Grupo Andino, en las economías en desarrollo de parte de América del Sur, fueron clásicos ejemplos.

El 26 de marzo de 2021 se cumplieron 30 años de la firma del Tratado de Asunción, que diera origen al Mercado Común del Sur (MERCOSUR). A lo largo de todos estos años, el bloque suramericano ha transitado diversas etapas y “relanzamientos”, en ocasiones con bríos progresistas y, en otras, con tendencias más liberales; siempre sujeto a los vaivenes ideológicos de los gobiernos de sus Estados Parte. Así, ha pasado por intentos de avanzar hacia la profundización del proceso de integración intra-bloque y por otros momentos en los cuales el bloque ha sido presentado como ejemplo de una plataforma de integración para la vinculación con el mundo. Dicho de otra forma, un proyecto para insertar a la economía subregional en la dinámica de la economía mundial capitalista.

Existe la percepción generalizada que el MERCOSUR no alcanzó sus objetivos. Algunos lo ven como un fracaso más, que se agrega a la historia de los frustrados proyectos latinoamericanos de integración, cooperación y concertación. Otros, más realistas, consideran que con el MERCOSUR se hizo lo que se ha podido hacer. Una síntesis intermedia, señalada por diversos economistas y académicos es que el proyectado Mercado Común del Sur terminó por ser una unión aduanera imperfecta (Bouzas, 2003; Bouzas et.al., 2006), aun cuando otros autores lo cuestionan<sup>5</sup>.

La filosofía del MERCOSUR no tuvo a la industrialización sustitutiva como el instrumento central del desarrollo, sino la búsqueda del aumento de la competitividad por vía de la internacionalización o apertura de las economías nacionales, protegidas, en una primera etapa, por el arancel externo común (AEC), que luego se hizo permanente. Sin embargo, reflató y ha mantenido el espíritu e ideal de la integración latinoamericana.

Paradójicamente, en el marco de las relaciones económicas internacionales, las negociaciones que han involucrado al MERCOSUR con otros bloques económicos, por ejemplo la UE, conciben el arancel externo común (AEC) –que es uno de los instrumentos de la coordinación macroeconómica- y se han constituido en uno de los principales impedimentos para alcanzar acuerdos de libre comercio. En gran medida, la existencia del AEC es lo que sigue sosteniendo la vigencia del MERCOSUR como un bloque económico semi-protegido.

---

<sup>5</sup> Cfr. Giovanni Cardona Montoya, “¿Es Mercosur una Unión Aduanera Imperfecta? Análisis conceptual y aplicado de la realidad y el potencial de la integración entre los países del Cono Sur” **Escenarios: Empresa y Territorio** No.2, ISSN 2322-6331, ene-dic de 2013, pp. 55-6. Disponible en: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:col:000502:014473>

#### IV. LA UE Y LA PROMOCIÓN DE NORMAS

La UE comenzó a utilizar los acuerdos comerciales y los regímenes preferenciales para promover lo que consideraba valores fundamentales. Cuestiones como el desarrollo sostenible, los derechos humanos, la protección de la propiedad intelectual, el comercio justo y la lucha contra la corrupción, así como la introducción de una mayor responsabilidad en la gestión de las cadenas de valor mundiales (Wintgens, 2019, p. 136), formaron parte principal de esos principios. Esto constituyó el núcleo de sus “principios normativos”. No todo era comercio o, dicho de otro modo, el comercio debía servir y ayudar a promover normas respecto de los derechos fundamentales.

Una de las características que ha distinguido a la UE es la competencia normativa en el marco del comercio mundial.

Esta competencia normativa se ha reflejado tradicionalmente en forma de textos y tratados, pero hoy opera igualmente bajo formatos menos convencionales, que van desde simples normas técnicas hasta nuevos espacios normativos; es decir, es un campo de fuerzas en el que cada uno juega su carta en función del lugar que ocupa, de sus recursos y de su visión del mundo. (Wintgens, 2019, p. 111).

Resulta conveniente entonces analizar los compromisos asumidos en materia de protección de las indicaciones geográficas, como resultado de la firma del Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la UE; un ejemplo de la extrapolación normativa comunitaria que la UE pretende imprimir en sus acuerdos comerciales, y que representa compromisos más exigentes que la normativa multilateral negociada en el marco de la OMC (normativa “plus” OMC o ADPIC-plus).

La falta de una normativa armonizada en el MERCOSUR sobre la protección de las indicaciones geográficas, impidió llevar adelante una negociación bajo la lógica bloque a bloque, lo que redundó en una fragilidad de la capacidad de negociación del MERCOSUR, cuyos resultados potenciales impactarán negativamente en la supuesta naturaleza benefactora del comercio regional.

Las conclusiones que aquí se exponen son resultado del análisis del texto borrador de la sección del Acuerdo que contiene los compromisos en materia de protección de las indicaciones geográficas, dados a conocer públicamente por las partes, el cual ha sido contrastado a la luz de las disposiciones multilaterales del ADPIC de la OMC. Asimismo, se ha realizado un relevamiento de diversas fuentes secundarias, que incluyen artículos y textos de autores que abordan la temática, así como artículos de prensa y sitios oficiales de difusión.

Utilizaremos el término “indicación geográfica” en el sentido general, acorde con la definición dada por la OMC, entendiendo a esta como la denominación que identifica un producto como originario del territorio de un miembro o de una región o localidad de ese territorio, cuando determinada calidad, reputación, u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico<sup>6</sup>.

Luego de pasar revista a la posición de los actores, en el marco de la economía política internacional, se repasan brevemente los principales momentos de la historia de la negociación del Acuerdo. Seguidamente, presentamos los aspectos más sobresalientes de los compromisos acordados entre las Partes, contenidos en la Subsección dedicada a la protección de las indicaciones geográficas del capítulo sobre Propiedad Intelectual del Acuerdo. Se incluye un apartado que destaca la ausencia o el escaso desarrollo normativo en el MERCOSUR sobre la materia, que incide en la imposibilidad de negociar en bloque, para poner de relevancia las potenciales consecuencias negativas para el esquema de integración regional suramericano.

## **V. LAS NEGOCIACIONES UE – MERCOSUR**

El 28 de junio de 2019, en Bruselas, el MERCOSUR y la UE concluyeron las negociaciones sobre el histórico acuerdo comercial, dando por terminado un proceso negociador iniciado hace más de 20 años. No obstante, existen cuestiones formales aún pendientes antes de la entrada en vigor, como son los ajustes en la redacción, traducción y aprobación que, en el caso de MERCOSUR, tendrá que ser ratificado por los congresos nacionales de los Estados Parte y, en el caso del bloque europeo, al tratarse de un acuerdo que cubre cuestiones de competencia de la UE (política comercial) y de los Estados miembros, antes de ser adoptado por el Consejo Europeo, debe ser sometido a la aprobación del Parlamento Europeo y de cada uno de los Estados miembros, que deberán ratificarlo conforme a sus normas internas (De Angelis, 2020, p. 103). No obstante, los textos del Acuerdo fueron publicados con fines informativos y pueden sufrir nuevas modificaciones, incluso como resultado del proceso de revisión jurídica, y sólo serán definitivos en el momento de la firma<sup>7</sup>.

El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación firmado en diciembre de 1995, y en vigor desde 1999, fue el puntapié inicial de un diálogo birregional, que se transformó a partir

---

<sup>6</sup> Artículo 22 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio de la Organización Mundial de Comercio.

<sup>7</sup> EU- MERCOSUR trade agreement: The Agreement in Principle and its texts, European Commission, 12 July 2019. Disponible en <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>. Consultado el 21 de julio de 2021.



del año 2000 en una negociación para la creación de una zona de libre comercio, creándose para ello el Comité de Negociaciones Birregionales (CNB). El Acuerdo Marco contenía disposiciones generales sobre los mecanismos para promover el fortalecimiento de los vínculos birregionales, a través de tres componentes o pilares principales: el diálogo político, la cooperación y el comercio (Makuc, Duhalde, y Rozemberg, 2015, p. 5). El pilar comercial es el que contempla las disposiciones en materia de comercio, previendo la eliminación de casi todas las barreras arancelarias no sólo para los bienes industriales y agrícolas, sino también para los servicios, las inversiones y las compras gubernamentales, entre otras. Además, allí se incluyen las disciplinas que enmarcan el proceso de liberalización comercial y regulan el comercio: subsidios, medidas sanitarias y fitosanitarias, reglamentos técnicos, propiedad intelectual, régimen de origen, salvaguardias, inversiones e indicaciones geográficas, por mencionar las más relevantes (Cifuentes y Quintanar, 2015, p.79).

Con la firma del Acuerdo, aún en proceso de negociación/ratificación, la UE retoma una posición expectante y de expectativas para América Latina, por la posibilidad de acceder a un mercado de alto nivel de consumo y recuperar parte de su atractivo como modelo de integración. Sin embargo, los condicionantes impuestos en las negociaciones ponen un toque de atención sobre la naturaleza comercial de sus intereses, por sobre los intereses normativos de la promoción del regionalismo y el inter-regionalismo, frente a un competidor como China, que no condiciona normativamente el comercio con la región.

La firma del Acuerdo de Asociación entre el MERCOSUR y la UE puso en evidencia alguna de las cuestiones pendientes dentro del MERCOSUR, que impactaron en el resultado de las negociaciones. Tal es el caso de la protección de las indicaciones geográficas, una de las secciones del capítulo sobre propiedad intelectual.

La demanda por parte de la UE en esta materia es ampliamente conocida, tanto en el ámbito de la OMC, como en sus acuerdos de libre comercio. Los antecedentes han mostrado que los tratados de libre comercio de la UE cuentan con capítulos ambiciosos en materia de protección de derechos de propiedad intelectual, con estándares de protección superiores al ADPIC de la OMC en particular sobre temas como las indicaciones geográficas (Aoun, et al., 2020, p. 8). En general, los europeos han pretendido el reconocimiento y la protección de una extensa lista de indicaciones geográficas que identifican sus productos con un origen geográfico específico. Por su parte, en MERCOSUR, la protección de este tipo de denominaciones no ha despertado demasiado interés entre sus socios. Reflejo de ello ha sido el escaso desarrollo de normativa armonizada al interior del bloque, aspecto que inevitablemente impactó en las negociaciones entre ambas partes e impidió que se siguiera una lógica de negociación bloque a

bloque, cuyas consecuencias, necesariamente tendrán su impacto al interior del MERCOSUR, así como en cada uno de sus socios.

## VI. EL “ACUERDO EN PRINCIPIO” ENTRE MERCOSUR Y LA UE

Desde los inicios de este proceso negociador, cuando se reunió por primera vez el CNB, el avance de las negociaciones fue bastante infructuoso. De hecho, estas fueron interrumpidas en más de una ocasión en virtud de diferencias en relación con las concesiones comerciales otorgadas por uno y otro; las modalidades en las que se debían desarrollar las negociaciones; así como también por cuestiones relativas a sus propias dinámicas internas: procesos electorales en los Estados Parte del MERCOSUR o la renovación de autoridades en órganos decisorios de la UE, entre otras<sup>8</sup>.

Las negociaciones en general se extendieron por un largo tiempo, entre otras cuestiones por desacuerdos en relación con la protección de las indicaciones geográficas europeas en el territorio de los países del MERCOSUR (De Angelis, 2020, p. 100). En este aspecto, los países del bloque suramericano mantuvieron una estrategia ofensiva frente a una fuerte posición de la UE, siendo esta una de las cuestiones que bloqueó cualquier avance del proceso de negociación, hasta 2019 (Ghiotto y Echaide, 2020, p. 103).

No obstante, los acuerdos se alcanzaron y fueron plasmados en la Sub-Sección 4 del Capítulo sobre Propiedad Intelectual. Ambas partes se comprometieron recíprocamente a brindar protección a 575 indicaciones geográficas para vinos, bebidas espirituosas y productos agrícolas: la UE protegerá en su territorio 220 nombres del MERCOSUR, mientras que los Estados Parte del bloque suramericano otorgarán protección a 355 denominaciones europeas (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, 2019, p. 15). En el caso de los países de MERCOSUR, Argentina es el que cuenta con la lista más extensa, con un total de 104 nombres que en su mayoría identifican vinos; Brasil 38 nombres que identifican vinos y productos agrícolas; Paraguay 23 y, finalmente Uruguay con 55

---

<sup>8</sup> Para mayor información acerca de la evolución del proceso negociador desde sus orígenes, ver MAKUC, A., DUHALDE, G., & ROZEMBERG, R. (2015). La Negociación MERCOSUR - Unión Europea a veinte años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis? **Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) Sector de Integración y Comercio (INT)** NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-841, agosto 2015. Disponible en: [https://www.academia.edu/24951139/La\\_Negociaci%C3%B3n\\_MERCOSUR\\_Uni%C3%B3n\\_Europea\\_a\\_Veinte\\_A%C3%B1os\\_del\\_Acuerdo\\_Marco\\_de\\_Cooperaci%C3%B3n\\_Quo\\_Vadis\\_Instituto\\_para\\_la\\_Integraci%C3%B3n\\_de\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_INTAL\\_Sector\\_de\\_Integraci%C3%B3n\\_y\\_C](https://www.academia.edu/24951139/La_Negociaci%C3%B3n_MERCOSUR_Uni%C3%B3n_Europea_a_Veinte_A%C3%B1os_del_Acuerdo_Marco_de_Cooperaci%C3%B3n_Quo_Vadis_Instituto_para_la_Integraci%C3%B3n_de_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_INTAL_Sector_de_Integraci%C3%B3n_y_C). Consultado agosto de 2021.

indicaciones geográficas que identifican a vinos y bebidas espirituosas (Acuerdo de Asociación MERCOSUR-UE, 2019).

Entre las 355 indicaciones geográficas para las que la UE solicitó protección, surgieron algunos casos conflictivos, dado que coincidían en MERCOSUR, con marcas comerciales; términos genéricos; nombres de variedades vegetales o razas de animales, etc. Lo difícil de alcanzar los compromisos acordados, se evidenció en los diferentes niveles de protección contemplados en la Sub-Sección dedicada a las indicaciones geográficas, que abarcan los casos específicos, reflejando, además, la importancia que tiene este sector para la UE (De Angelis, 2020, p. 111).

## VII. LAS INDICACIONES GEOGRÁFICAS

Las disposiciones para la protección de las indicaciones geográficas, se encuentran dentro de la Sub-Sección 4 del Capítulo [XX] sobre Propiedad Intelectual del Acuerdo, en los artículos X.33 a X.39, que se completan además con tres anexos: en el Anexo I se lista la legislación de cada Parte en materia de protección de las indicaciones geográficas (de cada uno de los Estados Partes del MERCOSUR y la legislación comunitaria de la UE); el Anexo II contiene la lista de las indicaciones geográficas que acordaron proteger en el marco del Acuerdo; un apéndice al Anexo II, en el que las Partes definen los términos o denominaciones para las cuales no se solicita o se obtiene protección; y, el Anexo III en el que se enumeran las indicaciones geográficas no agrícolas de Brasil y Paraguay. Estas últimas denominaciones son enumeradas por separado de las del Anexo II, dado que no están actualmente contempladas por la legislación de la UE y, en consecuencia, la decisión fue no otorgarles protección hasta que la legislación europea las abarque. Argentina y Uruguay tampoco protegen este tipo de indicaciones geográficas (Blasetti, 2020, p. 5).

El nivel de protección acordado en los artículos X.33 al X.39 constituye una importante concesión por parte del MERCOSUR a la UE, en tanto corresponden a una normativa ADPIC-plus, es decir, los compromisos contraídos por el bloque regional están por encima de las obligaciones que los países del MERCOSUR tienen en el ámbito multilateral (Blasetti, 2020, p. 5).

Las disposiciones acordadas son obligatorias para las partes, pero se aplican únicamente a las indicaciones geográficas reconocidas recíprocamente, listadas en el Anexo II (Capítulo [XX] sobre propiedad intelectual, art. X.33.4); es decir, sólo gozan de protección las indicaciones geográficas listadas o las que se incorporen a futuro. En este punto, surge el primer

desafío. Como el nivel de protección al que se han comprometido es ADPIC-plus en relación con la normativa OMC y, en consecuencia, con legislación de cada país del MERCOSUR, el resultado es un doble estándar a nivel nacional (Blasetti, 2020, p. 5): aquel que regirá para las indicaciones geográficas del Anexo II en el marco del Acuerdo y el que se aplica al resto de las indicaciones geográficas que se encuentran fuera de éste.

Otra concesión importante del MERCOSUR es la que permite la incorporación en el Anexo de nuevas indicaciones geográficas (Capítulo [XX] sobre propiedad intelectual, art. X.33.4). Para la UE, el Acuerdo se basa en el principio de “listas abiertas”, lo que permite seguir incorporando nuevas indicaciones geográficas (Nuevo acuerdo comercial entre la UE y el MERCOSUR. Acuerdo de Principio. Resumen, 2019, p. 16). El problema para el bloque suramericano es la posibilidad que abre esta disposición a los futuros embates de la UE por continuar incorporando sus más de 3.000 indicaciones geográficas protegidas<sup>9</sup>, menoscabando así los esfuerzos del MERCOSUR en la negociación. Los países del bloque sólo incorporaron en el Acuerdo, 220 nombres, la suma total de las denominaciones protegidas en los cuatro Estados Parte, reconociendo a cambio 355 europeas. Es de suponer que, con la entrada en vigor del Acuerdo, la UE comience a solicitar la inclusión de sus denominaciones protegidas, lo que se traducirá en un reconocimiento por parte del MERCOSUR de las indicaciones geográficas europeas.

La Sub-Sección establece entonces un nivel de protección general para las indicaciones geográficas del Anexo II, que en su mayoría gozarán de protección inmediata con la entrada en vigor del Acuerdo, y un nivel de protección específico para algunos casos particulares, en los que se contemplan los derechos de los usuarios anteriores.

Dentro de la protección general, el primer ADPIC- plus, es el que concreta la extensión de la protección adicional para vinos y bebidas espirituosas del artículo 23 del ADPIC<sup>10</sup>, al resto

---

<sup>9</sup> Para mayor información sobre el registro de las indicaciones geográficas europeas consultar el portal eAmbrosia: el registro de indicaciones geográficas de la UE. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/food-safety-and-quality/certification/quality-labels/geographical-indications-register/>.

<sup>10</sup> La protección exigida en virtud del Acuerdo sobre los ADPIC se define en dos de sus artículos. El artículo 22 define un nivel general de protección y establece que las indicaciones geográficas se definen como indicaciones que identifiquen un producto como originario del territorio de un Miembro o de una región o localidad de ese territorio, cuando determinada calidad, reputación u otra característica del producto sea imputable fundamentalmente a su origen geográfico. Las partes deben impedir la utilización de indicaciones que induzcan a error al público en cuanto al origen geográfico del producto, así como cualquier otra utilización que constituya un acto de competencia desleal. El artículo 23 proporciona un nivel de protección más elevado para las indicaciones geográficas de vinos y bebidas espirituosas: a reserva de las excepciones del artículo 24, las partes deben impedir su utilización aun cuando no se induzca a error al público ni exista competencia desleal y aun cuando se indique el verdadero origen del producto o la indicación geográfica vaya acompañada de expresiones tales como “clase”, “tipo”, “estilo”, “imitación” u otras análogas, en Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), artículos 22 y 23.



de los productos agrícolas, cediendo así a la demanda histórica europea, tanto en el ámbito multilateral como en sus negociaciones comerciales con terceros, mediante la cual pretende una protección absoluta (derechos exclusivos) a todas las indicaciones geográficas que identifiquen no sólo vinos y bebidas espirituosas, sino también productos agrícolas. De este modo, la protección absoluta es alcanzada en el marco del Acuerdo, dado que el artículo otorga derechos exclusivos a los titulares de las denominaciones del Anexo II, en tanto no permite el uso de un nombre protegido en la etiqueta de un producto, aun cuando se indique su verdadero origen o la indicación geográfica sea usada en la traducción o acompañada de expresiones tales como “tipo”, “estilo” o “similar” (Capítulo [XX] sobre propiedad intelectual, art. X.35.2.b). Aquí de nuevo, surge el problema del doble estándar en los países del MERCOSUR.

El otro ADPIC-plus que completa la protección absoluta del párrafo anterior, impide todo uso indebido, imitación o uso engañoso de una indicación geográfica protegida, o toda indicación falsa o engañosa, o toda práctica que pueda inducir a error al consumidor en cuanto al verdadero origen (Capítulo [XX] sobre propiedad intelectual, art. X.35.2.c). Este punto incorpora una definición extremadamente amplia de las infracciones de los derechos de los titulares de una indicación geográfica, que permite la evocación como posible infracción (Blasetti, 2020, p. 5). Vale destacar que todos los comportamientos que se persigue impedir con estas previsiones del artículo art. X.35.2, constituyen una extrapolación de la normativa comunitaria en la letra del Acuerdo, en tanto rescatan de un modo extremadamente similar, la protección exclusiva que otorgan las disposiciones en relación con la protección de las indicaciones geográficas para productos agrícolas y para el sector vitivinícola, incluyendo las bebidas espirituosas, de la UE<sup>11</sup>.

Como se mencionara, la Sub-Sección prevé también niveles específicos de protección para algunos casos particulares que contemplan, por ejemplo, la relación entre las marcas comerciales y las indicaciones geográficas o las indicaciones geográficas homónimas (De Angelis, 2020, p. 111). Ello obedece a que han sido considerados los derechos de los usuarios anteriores, es decir, de aquellos usuarios en MERCOSUR que, amparados en las excepciones

---

<sup>11</sup> Véase el art. 13 del Reglamento (UE) N° 1151/2012 sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios; art. 103 Reglamento (UE) N° 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre 2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios; art. 20 del Reglamento (UE) N° 251/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados; art. 21 del Reglamento (UE) N° 2019/787 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la definición, designación, presentación y etiquetado de las bebidas espirituosas, la utilización de los nombres de las bebidas espirituosas en la presentación y etiquetado de otros productos alimenticios, la protección de las indicaciones geográficas de las bebidas espirituosas y la utilización de alcohol etílico y destilados de origen agrícola en las bebidas alcohólicas.

del artículo 24 del ADPIC, venían utilizando legítimamente ciertas denominaciones para identificar sus productos (Blasetti, 2020, pág. 6), idénticas a indicaciones geográficas europeas. Esta protección especial constituye una limitación a la protección general, al contemplar la coexistencia de las marcas comerciales preexistentes al Acuerdo con las indicaciones geográficas protegidas del Anexo II; la relación de éstas con nombres de una variedad vegetal o raza animal; las denominaciones que coinciden con un término individual de uno multicomponente protegido como indicación geográfica; los nombres genéricos; las traducciones y las indicaciones geográficas homónimas, todas ellas situaciones para las que se establecen disposiciones específicas.

No obstante, estos criterios acordados no fueron considerados al momento de resolver los casos conflictivos. De hecho, la mayoría de ellos, que involucran a denominaciones emblemáticas -muchas de ellas nombres genéricos en MERCOSUR-, fueron resueltos bajo un criterio caso a caso y no bajo las previsiones específicas acordadas. Como resultado, la mayoría de esas denominaciones deberán ser eliminadas progresivamente (*phasing-out solution*) en el MERCOSUR, en un lapso de tiempo de entre 7, 10 y 12 años (Capítulo [XX] sobre propiedad intelectual, Anexo II), plazos que, según la Cancillería argentina, permitirán la redenominación de los productos y su posicionamiento en los mercados (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, 2019, p. 15).

Un ejemplo de ello, fue el caso de homonimia entre la marca comercial argentina “Rioja de Argentina” y la indicación geográfica española “Rioja”, donde la coexistencia entre los homónimos no fue acordada, por lo que la indicación geográfica europea no gozará de protección en el territorio de Argentina y, recíprocamente, la indicación geográfica argentina no gozará de protección en la UE (Capítulo [XX] sobre propiedad intelectual, Anexo II, p. 7). No obstante, la indicación geográfica europea gozará de protección como tal en el territorio del resto de los países de MERCOSUR, lo que inevitablemente generará un problema al interior del bloque, al impedir que productos denominados con la marca argentina puedan circular libremente en el territorio del resto de los socios del MERCOSUR, en virtud del compromiso de éstos con la indicación geográfica europea. En este caso, de haber existido una norma armonizada en MERCOSUR que hubiera permitido la protección de la denominación argentina, hubiera posibilitado su protección en el marco de la negociación, impidiendo que la indicación geográfica europea fuera reconocida por el resto de los Estados miembros del MERCOSUR.

Sintetizando, la mayoría de las indicaciones geográficas de la UE serán reconocidas a partir de la entrada en vigor del acuerdo comercial, y otras, coexistirán con denominaciones utilizadas en MERCOSUR que se irán eliminando transcurrido cierto período de tiempo, más

o menos prolongado según cada caso. Por ejemplo, se permitirá el uso de “Cognac” en las etiquetas de los productos de los países del MERCOSUR durante un período de 7 y 12 años después de la entrada en vigor del Acuerdo, pero transcurrido ese tiempo deberá abandonarse (OCLA, 2019).

Estos aspectos ponen en evidencia que los países del MERCOSUR accedieron a la demanda europea, en la medida que cedieron también a las excepciones contempladas en el artículo 24 del ADPIC. Si bien el Acuerdo incorpora estas excepciones en los casos especiales a los que se hizo referencia, no lo hace exactamente en los términos que establece el ADPIC, en tanto se les brindará protección a las indicaciones geográficas europeas, aun cuando sean idénticas a una marca comercial, un genérico o un nombre de variedad vegetal o raza animal en MERCOSUR. Es decir, mientras que el ADPIC exige a sus miembros de otorgarle protección a una indicación geográfica cuando existe una marca anterior o bien esa denominación ha devenido en genérico, el presente Acuerdo permite la coexistencia entre ambos términos. Estas situaciones reflejan también el espíritu de la normativa europea, evidenciando, nuevamente, la extrapolación de la legislación comunitaria que la UE permanentemente intenta, y concreta, en la mayoría de sus acuerdos comerciales. Su fortaleza está en su poder económico y actuar con una sola voz.

Finalmente, se incluyen nueve “casos particulares” de indicaciones geográficas para los que se define un nivel específico de protección, diferente del general acordado para las denominaciones del Anexo II. Es decir, se trata de indicaciones geográficas que no gozan de una protección plena, sino que establecen ciertos niveles de permiso para su uso. Ellas son: “Genièvre/Jenever”; “Queso Manchego”; “Grappamiel”; “Steinhäger”; “Parmigiano Reggiano”; “Fontina”; “Gruyère”; “Grana” y “Gorgonzola” (Ghiotto & Echaide, 2020, p. 104). El nivel específico de protección obedece, nuevamente, al llamado principio de derechos adquiridos, que se concede en el marco del Acuerdo a los productores previamente identificados que, amparados en las excepciones del ADPIC, venían utilizando esos nombres para denominar sus productos y que, de este modo, podrán continuar utilizándolos (Nuevo acuerdo comercial entre la Unión Europea y el Mercosur. Acuerdo de Principio, 2019, p. 16). En estos casos, los productores de MERCOSUR que utilizaban estas denominaciones, registrados en una lista de “usuarios anteriores”, podrán continuar usándolos bajo una “cláusula de abuelo”<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> La cláusula de abuelo, en el marco de las disposiciones del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) y de otros acuerdos comerciales, permite a los signatarios mantener la legislación nacional que estaba en vigor antes de la firma del acuerdo, aunque sea incompatible con determinadas disposiciones del mismo. Ver “Acuerdo UE-MERCOSUR: reconocimiento mutuo de cientos de productos alimenticios protegidos”, 2019.

Sin embargo, estas nueve denominaciones no podrán continuar siendo utilizadas al mismo tiempo como nombres genéricos en todos los Estados Parte del MERCOSUR. La continuidad de uso de los nombres genéricos sólo es permitida para los usuarios registrados en el territorio de cada país, expresamente mencionado en cada caso (Capítulo [XX] sobre propiedad intelectual, art. 35.9). Ello impedirá la circulación intra MERCOSUR dado que en los países en los que el uso de las denominaciones no está expresamente permitido, el compromiso es la protección de la indicación geográfica europea por sobre el nombre genérico.

De nuevo, los países del MERCOSUR cedieron a las excepciones del artículo 24 para el caso de aquellos usuarios que venían utilizando denominaciones genéricas en el etiquetado de sus productos y, dado que no se encuentran en los listados de usuarios anteriores autorizados para el uso de alguna de las nueve denominaciones, deberán abandonarlas con la entrada en vigor del Acuerdo.

Finalmente, el otro ADPIC-plus del Acuerdo es el que se establece en el Artículo 58 “Medidas en Frontera”. Para la UE, la protección de las indicaciones geográficas se ha fortalecido con la posibilidad de defender los derechos de esas denominaciones mediante la aplicación de medidas administrativas, incluidas las medidas de los funcionarios de aduanas en la frontera, además de la acción judicial (OCLA, 2019). Este compromiso -adoptar medidas o procedimientos para la protección en frontera de los derechos del titular de una indicación geográfica- no se encuentra en la normativa multilateral de la OMC y tampoco en MERCOSUR. En virtud de ello, los países del bloque deberán adecuar sus legislaciones nacionales a fin de cumplir con este compromiso con la UE. Nuevamente en este aspecto, la UE imprimió en la letra del acuerdo su normativa comunitaria, al establecer la obligación de desplegar medidas de control no contempladas en la normativa multilateral pero sí en su legislación interna.

## **VIII. IMPACTO PARA EL MERCOSUR**

Los acuerdos alcanzados en materia de protección de las indicaciones geográficas, no fueron negociados entre el MERCOSUR y la UE bajo una lógica de bloque a bloque. Ello se debió a que el MERCOSUR negoció sobre la base de la normativa nacional de cada país, ya que no dispone de normas comunes en materia de protección de las indicaciones geográficas (Blasetti, 2020, p. 2). Por este motivo, los acuerdos alcanzados entre las partes, inevitablemente tendrán consecuencias para el bloque y para los países individualmente, especialmente

considerando que las indicaciones geográficas fueron uno de los motivos que explican las complejidades del proceso de negociación, con compromisos que serán difíciles de cumplir para los países del MERCOSUR (Blasetti, 2020, p. 3).

MERCOSUR sólo cuenta con dos normas relativas a indicaciones geográficas. Una de ellas, es la Decisión CMC N° 08/95 sobre el “Protocolo de Armonización de Normas sobre Propiedad Intelectual en el MERCOSUR, en Materia de Marcas, Indicaciones de Procedencia y Denominaciones de Origen”. El Protocolo establece que las Partes se comprometen a observar las normas y principios del Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial Propiedad (Acta de Estocolmo de 1967) y el Acuerdo sobre Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC, 1994).

Los artículos 19 y 20 son los únicos que prevén disposiciones relativas a las indicaciones geográficas. Se establecen allí las definiciones para las indicaciones de procedencia y las denominaciones de origen de MERCOSUR y dispone el compromiso de las Partes a proteger recíprocamente ambas categorías, prohibiendo su registro como marcas<sup>13</sup>. No obstante, no se ha realizado ningún trabajo intra MERCOSUR en el marco de esta norma.

Sin embargo, como resultado de las negociaciones con la UE y en virtud de los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo, los países del MERCOSUR trabajaron en una decisión relativa a las indicaciones geográficas, que fue aprobada por el Consejo del Mercado Común (CMC), en diciembre de 2019. Es la Decisión CMC N° 10/19: “Acuerdo para la protección mutua de las indicaciones geográficas originarias en los territorios de los Estados Partes del MERCOSUR”, que tiene por objeto proporcionar apoyo jurídico interno a los compromisos birregionales.

No obstante, ninguna de las dos normas en cuestión lograría resolver los problemas derivados de la firma del Acuerdo: una de ellas por obsoleta, la otra, por haberse originado luego de firmado el Acuerdo. La falta de normativa regional armonizada (acuerdos de reconocimiento mutuo de indicaciones geográficas; registro regional; etc.), impidió que los países del MERCOSUR pudieran negociar en bloque frente a la UE. Ello hubiera permitido, por ejemplo, que las denominaciones bajo el régimen de protección especial, continuaran siendo utilizadas como nombres genéricos en los cuatro países de MERCOSUR.

Lo que finalmente resultó en la negociación define un nivel de protección específico que no se aplica a todos los países del MERCOSUR, precisamente porque al no contar con

---

<sup>13</sup> MERCOSUR/CMC/DEC. N° 08/95: Protocolo de Armonización de Normas sobre Propiedad Intelectual en el MERCOSUR, en Materia de Marcas, Indicaciones de Procedencia y Denominaciones de Origen.

norma regional, la negociación fue bilateral, caso a caso, dificultando así la libre circulación intra zona, uno de los principios o propósitos del mercado común, establecidos en el Tratado de Asunción.

El otro problema que deberán enfrentar los países de MERCOSUR, derivado también de la falta de una norma regional, es el doble estándar que se genera en virtud de las diferencias entre el régimen de protección establecido en la legislación nacional de cada Estado Parte, y el resultante de los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de Asociación con la UE.

## **IX. CONCLUSIONES**

El capítulo sobre indicaciones geográficas implica una importante concesión del MERCOSUR en favor de la UE, al establecer estándares que están por encima de los del Acuerdo sobre los ADPIC de la OMC. La UE consiguió el reconocimiento y la protección exclusiva de 355 indicaciones geográficas, número que podrá ir incrementándose luego de la entrada en vigor del Acuerdo, sino que además logró la extensión de la protección especial de la que gozan las indicaciones geográficas para vinos y bebidas espirituosas multilateralmente, incluso una protección que está por encima de ésta, a todas las denominaciones para todos los productos agrícolas. No obstante, esa protección general es condicionada en algunos casos, con la continuidad del uso de nombres genéricos, variedades vegetales y razas animales, homónimos y coexistencia marcaria, que limitan la exclusividad. Sin embargo, esa limitación, en algunos casos caduca transcurrido cierto período de tiempo (*phasing-out solution*) y, en otros, está destinada sólo para algunos usuarios anteriores de los Estados Parte del MERCOSUR.

Por su parte, la UE protegerá en su territorio 220 indicaciones geográficas del MERCOSUR. Sin embargo, el Acuerdo tiene sabor a derrota para el bloque suramericano, en tanto debió renunciar a muchos de los nombres amparados por las excepciones del Acuerdo de los ADPIC. A ello se agrega el compromiso ADPIC-plus de incorporar, dentro de las medidas en frontera, a las indicaciones geográficas.

Los compromisos asumidos revelan, además, por un lado, las fragilidades con las que los países del MERCOSUR enfrentaron la negociación, en tanto no pudieron hacerlo bajo una lógica de bloque a bloque a falta de contar con una normativa común como punto de partida. Por otra parte, las disposiciones acordadas reflejan el espíritu de la normativa europea que se evidencia en la extrapolación de su legislación en la letra del Acuerdo, como lo son las

disposiciones relativas a la protección de las indicaciones geográficas, la coexistencia de éstas con marcas comerciales y genéricos y la obligación de implementar medidas de control.

El Tratado de la Asunción que diera origen al MERCOSUR, establece que el mercado común implica, entre otras cosas, la libre circulación de bienes, servicios y factores de producción entre los países. La firma del Acuerdo con la UE estaría impidiendo precisamente una de las premisas básicas del esquema de integración, al impedir la libre circulación de productos identificados con indicaciones geográficas protegidas.

Así las cosas, la UE estaría actuando como un factor que introduce cuestionamientos al sentido y objetivos de la búsqueda de la integración como un bien común de la cooperación regional e internacional. Asimismo, debilita la relativa fortaleza del proyecto MERCOSUR y de su capacidad de negociación comercial internacional. Finalmente, la necesidad de los países miembros del Mercosur de negociar internamente el tema de las indicaciones geográficas obliga a una reflexión sobre el estado de situación del bloque desde el punto de vista político. La negociación con la UE ha puesto en evidencia las dificultades que los países tienen actualmente para convenir y concordar criterios que deben ser consecuencia de decisiones políticas. Sin embargo, las características del MERCOSUR –ser un acuerdo interestatal que pone en manos de los gobiernos todo el poder de decisión- confronta sus desafíos internacionales con una situación de conflictos políticos internos que, desde el punto de vista político, condicionan su futuro como proyecto integrador.

## **X. REFERENCIAS**

Acuerdo UE-MERCOSUR: reconocimiento mutuo de cientos de productos alimenticios protegidos. **OCLA -Observatorio de la cadena láctea de Argentina**. 12 de julio de 2019. Disponible en: <http://www.ocla.org.ar/contents/news/details/14098085-acuerdo-ue-mercosur-reconocimiento-mutuo-de-cientos-de-productos-alimenticios-pr>. Consultado 17 de agosto de 2021.

Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la Organización Mundial de Comercio.

Acuerdo de Asociación MERCOSUR - UE. Capítulo [XX] sobre propiedad intelectual. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/acuerdo-mercosur-ue>. Consultado 17 de agosto de 2021.

Aoun, A. B. y otros. Estudio preliminar del capítulo sobre propiedad intelectual del acuerdo MERCOSUR – UE. **110 South Centre Documento de Investigación**. Obtenido de South Centre. 2020. Disponible en: <https://www.southcentre.int/documento-de-investigacion-110-mayo-2020/>. Consultado 17 de agosto de 2021.

BERNAL-MEZA, R. **América Latina en la Economía Política Mundial**. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1994.

----- **Sistema Mundial y MERCOSUR**. Buenos Aires, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Nuevohacer, 2000.

----- **América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales**. Buenos Aires, Nuevohacer, 2005.

BERNAL-MEZA, R. and LI XING [editores]. **China-Latin America Relations in the 21st Century. The Dual Complexities of Opportunities and Challenges**, London and New York: Palgrave Macmillan, 2020.

BLASETTI, R. Geographical Indications: A Major Challenge for MERCOSUR. **GRUR International**, Volume 69, Issue 11, November 2020.

BOUZAS, R. Acerca de las cuatros falacias. **Revista Todavía** (5). 2003.

BOUZAS, R. JAGUARIBE, H. LAVAGNA, R. CASTAING, M. PEÑA, F. RAIMUNDI, et al. El Mercosur a 15 años de su creación. **Revista Relaciones Internacionales, sección Diálogos**. Instituto de Relaciones Internacionales. (15). 2006. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1419>. Consultado en agosto de 2021.

CIFUENTES, M. y QUINTANAR, S. Las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea por un acuerdo de asociación birregional: reunión ministerial de Bruselas - 11 de Junio de 2015, **Revista densidades N° 18** (Edición electrónica – ISSN 1851-832X), Buenos Aires, octubre de 2015.



DE ANGELIS, F. M. Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur, un análisis de las medidas comerciales establecidas en el sector agroalimentario. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, Año 8. Número 16, 100-116. 2020.

Decisión CMC N° 08/95: Protocolo de Armonización de Normas sobre Propiedad Intelectual en el MERCOSUR, en Materia de Marcas, Indicaciones de Procedencia y Denominaciones de Origen.

Decisión CMC N° 10/19: Acuerdo para la protección mutua de las indicaciones geográficas originarias en los territorios de los Estados Partes del MERCOSUR.

EU-Mercosur trade agreement: The Agreement in Principle and its texts. (12 de julio de 2019). **European Commission**. Disponible en: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>. Consultado el 17 de agosto 2021.

GHIOTTO, L., & ECHAIDE, J. (2020). Analysis of the agreement between the European Union and the MERCOSUR. **The Greens EFA in the European Parliament. Power Shift**. Disponible en: <https://extranet.greens-efa.eu/public/media/file/8650/6294>. Consultado el 17 de agosto 2021.

MAKUC, A., DUHALDE, G., & ROZEMBERG, R. (2015). La Negociación MERCOSUR - Unión Europea a veinte años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis? **Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) Sector de Integración y Comercio (INT)** NOTA TÉCNICA N° IDB-TN-841, agosto 2015. Disponible en: [https://www.academia.edu/24951139/La\\_Negociaci%C3%B3n\\_MERCOSUR\\_Uni%C3%B3n\\_Europea\\_a\\_Veinte\\_A%C3%B1os\\_del\\_Acuerdo\\_Marco\\_de\\_Cooperaci%C3%B3n\\_Quo\\_Vadis\\_Instituto\\_para\\_la\\_Integraci%C3%B3n\\_de\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe\\_INTAL\\_Sector\\_de\\_Integraci%C3%B3n\\_y\\_C](https://www.academia.edu/24951139/La_Negociaci%C3%B3n_MERCOSUR_Uni%C3%B3n_Europea_a_Veinte_A%C3%B1os_del_Acuerdo_Marco_de_Cooperaci%C3%B3n_Quo_Vadis_Instituto_para_la_Integraci%C3%B3n_de_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe_INTAL_Sector_de_Integraci%C3%B3n_y_C). Consultado agosto de 2021.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina. **Mercosur - UE: principales ejes del Acuerdo**. Información para la Prensa N°: 265/19. Disponible en: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-ue-principales-ejes-del-acuerdo>. Consultado: agosto 2021.

Nuevo acuerdo comercial entre la Unión Europea y el MERCOSUR. Acuerdo de Principio. Resumen. (1 de Julio de 2019). **Comisión Europea**. Disponible en: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc\\_158249.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158249.pdf). Consultado el 17 de agosto 2021.

PREBISCH, Raúl. **Transformación y Desarrollo. La gran tarea de América Latina**. México D.F. Fondo de Cultura Económica, 1970.

SANAHUJA, José-Antonio, L'UE et l'intégration régionale en Amérique Latine. La nécessité d'adopter une nouvelle stratégie. En SANTANDER, Sebastian (ed.), **Le partenariat stratégique Union européenne-Amérique latine dans un monde en mutation: quelles évolutions et perspectives?** Bruselas: CERCAL, 2007, pp. 35-56, 2007.

SANTANDER, Sebastian. **Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis**. Bruselas: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008.

WINTGENS, Sophie. La influencia normativa de China en América Latina y en el Caribe, in SÁNCHEZ LÓPEZ, F. y GARCÍA MONTERO, M. (eds.), **Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el boom de las materias primas**, Madrid, Tecnos, pp. 111-143, 2007.

Recebido em: junho/2021.

Aprovado em: setembro/2021.

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral Especial | volume 10 | edição nº 1 | 2021

*Aos trancos e barrancos: o Mercosul  
na Política Externa Brasileira  
(2015-2021)*

Regiane Nitsch Bressan; Roberto Goulart  
Menezes; Alina Ribeiro



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex

## AOS TRANCOS E BARRANCOS: O MERCOSUL NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (2015-2021)

*Regiane Nitsch Bressan<sup>1</sup>; Roberto Goulart Menezes<sup>2</sup>; Alina da Silva Ribeiro<sup>3</sup>*

---

**Resumo:** O objetivo deste artigo é analisar o papel do Mercosul na política externa brasileira entre 2015 e 2021, período no qual ocorreram mudanças significativas na posição do Brasil em relação ao bloco. Ao contrário dos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), quando o País exerceu uma política externa de protagonismo e prioridade em relação ao Mercosul, a partir de 2015 ele perdeu importância estratégica na agenda externa brasileira. O governo Michel Temer foi marcado pela retração na integração regional com a expulsão da Venezuela do bloco, a aproximação com a Aliança do Pacífico e retorno ao regionalismo aberto. No governo Bolsonaro, essa agenda de desvencilhamento do Mercosul se intensificou uma vez que a política externa do Brasil foi marcada pelo alinhamento sem recompensas com os Estados Unidos de Trump até janeiro de 2021. Assim, o Mercosul atravessa um dos períodos mais difíceis desde sua criação em 1991. Entendemos que ao distanciar-se da região e tentar reverter o legado dos governos anteriores, deixando o Mercosul em compasso de espera, o Brasil acabou por debilitar o seu papel na governança regional.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira, Integração Regional, Mercosul, Governo Temer, Governo Bolsonaro.

### AN UPHILL STRUGGLE: MERCOSUR IN BRAZILIAN FOREIGN POLICY (2015-2021)

**Abstract:** This article's objective is to analyze Mercosur's place in Brazilian foreign policy between 2015 and 2021, a period in which significant changes took place in Brazil's position in relation to the bloc. Unlike the Lula da Silva (2003-2010) and Dilma Rousseff (2011-2016) administrations, when the country conducted a foreign policy distinguished by its protagonism and priority attributed to Mercosur, from 2015 onwards the bloc lost strategic importance on the Brazilian foreign agenda. The Michel Temer administration was marked by a retraction in regional integration with the expulsion of Venezuela from the bloc, an approximation with the Pacific Alliance and the return to open regionalism. Under the

---

<sup>1</sup> Professora Adjunta de Relações Internacionais na UNIFESP. Doutora e Mestre em Integração da América Latina (Prolam/USP). Professora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Coordenadora do Observatório de Regionalismo (ODR). E-mail: [regiane.bressan@unifesp.br](mailto:regiane.bressan@unifesp.br)

<sup>2</sup> Professor associado II do Instituto de Relações Internacionais da UnB. Foi professor visitante na Johns Hopkins University (2018-2019). Pesquisador do INCT-INEU (CNPq/Fapesp) e Coordenador do Núcleo de Estudos Latino-Americanos. Bolsista Produtividade em Pesquisa/CNPq. E-mail: [rgmenezes@unb.br](mailto:rgmenezes@unb.br)

<sup>3</sup> Mestranda em Ciências Sociais pela UnB, graduada em Relações Internacionais pelo Instituto de Educação Superior de Brasília (IESB), pesquisadora do Núcleo de Estudos Latino-Americanos (NEL-UnB) e colaboradora no Centro de Estudos de Política Internacional da Universidad de Buenos Aires (CEPI-UBA). E-mail: [alinasilvaribeiro@gmail.com](mailto:alinasilvaribeiro@gmail.com)



Bolsonaro administration, this agenda of disengaging Mercosur has intensified, as Brazil's foreign policy had been marked by an "alignment without rewards" with Trump's United States, up until January 2021. Thus, Mercosur has been going through one of the most difficult periods since its creation in 1991. We understand that, by distancing itself from the region and trying to reverse the previous administrations' legacy, thereupon leaving Mercosur in a standstill, Brazil has inadvertently weakened its role in regional governance.

**Keywords:** Mercosur, Brazilian foreign policy, Lula da Silva, Bolsonaro administration.

---

## I. Introdução

A política externa do governo Jair Bolsonaro tem sido marcada pela tentativa de desconstruir a agenda internacional do país das últimas três décadas. Assim como na área ambiental, não se trata de simples descontinuidade das diretrizes da política externa desenvolvidas até então. Seu governo busca impor ruptura com a atuação internacional do Brasil desde a redemocratização (1985). O ex-ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, atacava reiteradamente a política externa dos seus antecessores. Nesse processo, as relações com a América do Sul/América Latina encontram-se no olho do furacão.

O Itamaraty sob a gestão Araújo (2019-2021) impôs um desvencilhamento das relações diplomáticas do Brasil com o seu entorno geopolítico. A subordinação dos interesses e objetivos da política externa brasileira aos Estados Unidos de Trump (2017-2021) a fim de obter uma "aliança incondicional" acabou por comprometer em parte as relações com seus vizinhos. Essa política de *alinhamento sem recompensas* ao governo Trump implicou em um distanciamento político da região e, de modo geral, do Sul global. Aliás, a primeira visita de Bolsonaro a um governo estrangeiro foi aos Estados Unidos e não a Argentina, como vinha ocorrendo desde 1985. Com esse gesto, além de quebrar essa convenção, ele sinalizou a mudança na política externa brasileira (MARIANO; MENEZES, 2021).

Em abril de 2019, o Itamaraty denunciou o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) depois de participar, poucas semanas antes, da criação do Foro para o Progresso da América do Sul (Prosul). A saída da Unasul foi precedida pela suspensão da participação brasileira ainda no governo de Michel Temer, um ano antes. Desde a sua criação em 2008, a Unasul tem como objetivo construir confiança entre seus integrantes bem como constituir-se em um foro importante da governança regional. Outra guinada da política

externa de Bolsonaro deu-se em janeiro de 2020, com a retirada do Brasil da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Esse retraimento do Brasil na governança regional tem caracterizado a atuação externa do País desde 2015, em especial no governo Bolsonaro.

No entanto, as posições assumidas, sobretudo pelo governo Bolsonaro em relação ao Mercosul, oscilaram entre o flerte com uma possível saída do acordo regional (ecoando argumentos nacionalistas), passando pela retórica de que o Mercosul seria muito ideológico e voltando à velha e vaga proposta de flexibilização do acordo. Essa postura demonstra que o custo político para se retirar do acordo seria alto e enfrentaria resistência de parte do empresariado, setores da sociedade civil e do parlamento brasileiro, entre outros.

A reunião de chefes de Estado do Mercosul, realizada em março de 2021 para celebrar os trinta anos da assinatura do Tratado de Assunção, foi entremeada pelas discordâncias e conflitos existentes entre os Estados-membros. Bolsonaro aproveitou a sua curta participação no evento para defender a “modernização” do bloco e a revisão da Tarifa Externa Comum, além de questionar a necessidade do consenso entre os membros nas negociações comerciais extrarregionais. Outro momento de tensão na reunião foi a troca de farpas entre os Presidentes do Uruguai, Luiz Alberto Lacalle Pou, e o da Argentina, Alberto Fernández, quanto à flexibilização do Mercosul. Fernández criticou a insistência da flexibilização do bloco e a redução de sua agenda social em detrimento da prevalência da agenda de liberalização comercial e negociações extrarregionais (ANDRADE; ALBUQUERQUE, 2021).

O objetivo deste artigo é analisar o lugar do Mercosul na política externa brasileira entre 2015 e 2021, período no qual ocorreram mudanças significativas na posição do Brasil em relação ao bloco. Ao contrário dos governos Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), quando o País exerceu uma política externa de protagonismo e prioridade em relação ao Mercosul, a partir de 2015 ele perdeu importância estratégica na agenda externa brasileira. O governo Michel Temer foi marcado pela retração na integração regional com a expulsão da Venezuela do bloco, a aproximação com a Aliança do Pacífico e retorno ao regionalismo aberto. No governo Bolsonaro, essa agenda de desvencilhamento do Mercosul se intensificou uma vez que a política externa do Brasil foi marcada pelo *alinhamento sem recompensas* com os Estados Unidos de Trump até janeiro de 2021. Com a derrota de Trump, o Brasil aumentou o seu isolamento no cenário internacional. Assim, o Mercosul atravessa um dos períodos mais difíceis desde sua criação em 1991 pela postura do Brasil. Entendemos que

ao distanciar-se da região e tentar reverter o legado dos governos anteriores, o Brasil acabou por debilitar o seu papel na governança regional<sup>4</sup>, bem como no próprio Mercosul.

Para responder a pergunta central desta pesquisa (Qual foi o espaço do Mercosul na política externa brasileira ao longo do período de 2015-2021?), dividimos o artigo em três partes, além da introdução e conclusão. Na primeira, apresentamos a política externa de Dilma Rousseff para o Mercosul. Embora a ex-presidente tenha mantido, em seu primeiro mandato (2011-2014), grande parte da agenda externa do ex-presidente Lula da Silva, sua gestão foi marcada pelo esmorecimento da atuação brasileira na região. Na segunda, analisamos as mudanças implementadas pelo governo de Michel Temer em relação ao Mercosul. Este período foi marcado pela suspensão da Venezuela do bloco e pelo distanciamento do Brasil das instituições regionais. Na terceira, analisamos a política externa do governo Bolsonaro, caracterizada pela guinada aos países desenvolvidos, voltando-se mormente aos Estados Unidos e desprezando a construção brasileira às relações regionais, incluindo o Mercosul. Também apresentamos como a destruição ambiental afeta a política externa brasileira e as negociações do acordo Mercosul-União Europeia. Aplicando o método hipotético-dedutivo, este estudo de teor qualitativo empregou fontes primárias — declarações, discursos governamentais, notícias e documentos do Mercosul — bem como fontes secundárias — artigos científicos.

## **II. Dilma Rousseff: crise econômica e retraimento da atuação externa**

O golpe parlamentar que destituiu a presidenta Dilma Rousseff em agosto de 2016, logo após o encerramento dos Jogos Olímpicos no Brasil, pôs fim a ampla coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) que governou o Brasil entre 2003 e 2016<sup>5</sup>.

Em 2014, após uma acirrada disputa eleitoral, Dilma venceu seu adversário, o ex-senador Aécio Neves (PSDB), por uma pequena margem de votos. Ele não reconheceu a derrota e pediu à justiça eleitoral a recontagem dos votos, fato inédito na história política do

---

<sup>4</sup> A governança regional é entendida como processos e instituições através da qual atores estatais, não estatais e sociais, se organizam e se posicionam para a tomada de decisões a respeito da agenda regional. O caráter complexo e de múltiplas dimensões na agenda regional, impuseram desafios que demandam ações coordenadas entre organizações, sociedade e Estados (ROSENAU, 1995).

<sup>5</sup> De acordo com Singer (2018, p. 16-17), “autores têm observado que o impeachment constitui novo tipo de instabilidade na América Latina, o qual teria substituído os antigos golpes militares. [...] Os impedimentos pós-ciclo militar foram resultado tanto de protestos populares contra políticas neoliberais como de pressões das elites em relação a governos progressistas, caracterizando mecanismo semiparlamentarista de derrubada de governos. [...] No caso brasileiro, a instabilidade criada com o golpe parlamentar colocou a democracia sob ameaça, mas não a dissolveu.”

Brasil desde a redemocratização (G1, 2014). Somada à crise econômica causada pela retração dos preços das *commodities*, a partir de 2014, a crise política agravou-se com o aumento dos protestos nas ruas. Desde sua posse, a oposição liderada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Democratas (DEM), não deram trégua à presidenta. Nas palavras do então senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB) era preciso “fazer o governo sangrar” (TOLOTTI, 2015). Sem conseguir se desvencilhar da crise, o governo Rousseff consumiu praticamente toda sua energia política na crise doméstica. Não era possível abrir espaço para a agenda externa como havia ocorrido em seu primeiro mandato (2011-2014).

Em seu primeiro mandato, Dilma manteve uma relação mais estreita com os países sul-americanos, embora não com a mesma ênfase do ex-presidente Lula. Entre 2003 e 2010, as relações política e econômica com os países da América do Sul ocuparam um lugar importante na política externa do país. Entre os objetivos da agenda brasileira para a região estavam o fortalecimento do Mercosul, a renovação da parceria estratégica com a Argentina, a consolidação da democracia e o avanço na integração da infraestrutura da região. Para isso, o país empenhou-se na construção de mecanismos de governança regional (como a Unasul) e distanciou-se dos preceitos do regionalismo aberto (KLEMI; MENEZES, 2016).

O Brasil sob gestão do governo Lula da Silva assumiu uma posição de liderança frente aos seus vizinhos e contribuiu de maneira significativa à integração da América do Sul, dando novo fôlego ao Mercosul, além de outras iniciativas de estreitamento nas relações regionais na primeira década do século XXI (BRESSAN, 2016). De acordo com Garcia (2008, p. 22), que foi assessor internacional dos ex-presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff, a opção sul-americana representava a busca de “uma associação com países de seu entorno, com os quais compartilha história, valores e possibilidades de complementação econômica”. Sem, contudo, minimizar as dificuldades e contradições do processo de integração sul-americano almejado pelo Brasil, Garcia reconhecia que “as soluções para essa dificuldade exigem pensar de forma original a especificidade da integração na América do Sul” (idem, p. 24).

Uma dessas especificidades residia na concepção de integração regional que orientou o Mercosul ao longo dos anos noventa, nos quais a liberalização comercial tornou-se a meta principal perseguida pelo bloco. A revisão da postura brasileira não se referia apenas à sua concepção do modelo de regionalismo, estando profundamente imbricada com a própria estratégia de construção de sua liderança na região e com a imagem de potência emergente que o governo Lula buscou consolidar ao longo de seus dois mandatos. Essa revisão do modelo de integração regional, que agrega dimensões como a produtiva, a energética e a



física ao processo de integração, foi denominada pós-liberal e/ou pós-hegemônica (VEIGA; RIOS, 2007; SANAHUJA, 2009; TUSSIE; TRUCCO, 2010; SERBÍN, 2011).

Por isso o regionalismo aberto ancorado na liberalização comercial não correspondia a essa nova agenda da integração defendida pelos governos Lula da Silva. Dois elementos são importantes para compreendermos o reposicionamento buscado para o Mercosul e a construção de um espaço sul-americano: a renovação das lideranças políticas em grande parte da América do Sul e a rejeição ao ambicioso projeto dos Estados Unidos para amarrar as economias da região à sua estratégia política e comercial - a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) em 2005. Foram elementos importantes para a derrota da ALCA a perda de importância do tema na gestão George Bush (2001-2009) e o novo cenário político da América Latina da primeira década do século XXI, marcado pelo chamado "giro à esquerda" ou onda progressista/rosa.

Sabemos que esse giro foi parcial e, em alguns casos, representou poucas mudanças nas políticas do Consenso de Washington que dominaram a paisagem política e econômica da América Latina nos anos noventa (AYERBE, 2008). Essa avaliação é compartilhada por Santos (2018, pp. 13-14), para quem “a onda progressista foi neoliberal não somente porque subordinou-se à ditadura do ajuste estrutural, mas porque introjetou a razão do mundo que lhe caracteriza” e “ao mesmo tempo, foi progressista não por ser necessariamente de esquerda, mas porque partilhou de uma visão de mundo que identifica o combate ao subdesenvolvimento com o crescimento econômico”.

Para Svampa (2019), entre 2003 e 2013 a América Latina teria passado do Consenso de Washington para o Consenso das *Commodities*. Sem desconsiderar a importância dos recursos oriundos da exportação de produtos primários na balança comercial e no superávit fiscal, a autora assinala que essa conjuntura favorável que “todos os governos latino-americanos, independentemente da inclinação ideológica, possibilitaram o retorno com força de uma visão produtivista do desenvolvimento que, junto à ilusão desenvolvimentista, levou à negação e à supressão das discussões de fundo sobre os impactos sociais, ambientais, territoriais e políticos do neoextrativismo” (p. 36). A queda no preço internacional das *commodities* a partir de 2014 representou a contração na arrecadação dos Estados na América Latina e contribuiu para aprofundar a crise econômica em muitos deles, entre os quais o Brasil.

No segundo semestre de 2015, a pressão sobre a presidente Dilma Rousseff aumentou e todas as iniciativas políticas do governo simplesmente não conseguiram avançar no Congresso Nacional. Dilma não teve trégua por parte da oposição liderada pelo PSDB, parte

do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e do Democratas (DEM) – esse último é aliado do presidente Bolsonaro. A agenda política estancou diante da queda de braço. Aliados ao ex-deputado Eduardo Cunha (PMDB) -eleito presidente da Câmara dos Deputados em 2015 -, o senador Aécio Neves e demais lideranças políticas da oposição trabalharam para inviabilizar o governo de Rousseff. Até mesmo a agenda neoliberal de Joaquim Levy, Ministro da Fazenda, enfrentava resistência no Congresso Nacional, não porque o Legislativo fosse contra elas, mas simplesmente por ser proposta pelo Executivo. Dilma e o núcleo duro do seu governo passaram a gastar quase toda a energia política com as questões domésticas, notadamente, a disputa para manter-se no exercício do cargo

O fato é que, com essa agenda econômica, o Governo Rousseff não atingiu seus objetivos de crescimento econômico, e o desgaste político irreversível já era evidente no fim de 2015, momento em que o partido do vice-presidente Michel Temer divulgou o documento intitulado *Uma Ponte para o futuro*, reafirmando as propostas neoliberais defendidas por Levy (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES; PMDB, 2015). A novidade em relação às políticas de ajuste estrutural dos anos 1990 era sua radicalidade e abrangência orientada agora pela lógica da austeridade.

Assim, com o agravamento da crise política no Brasil, a agenda externa perdeu espaço. Esta tendência já estava presente desde o fim do primeiro mandato de Rousseff, dando início a um forte retraimento da atuação internacional do Brasil. Na América do Sul, tanto a agenda política como a econômica ficou travada devido à crise política e econômica na Argentina, a grave crise humanitária na Venezuela e os atritos do Brasil com a Argentina, em função das questões comerciais.

Com a ascensão ao poder das forças políticas que levaram a cabo o golpe parlamentar de Dilma Rousseff em agosto de 2016, a agenda sul-americana tem perdido ainda mais espaço na política externa brasileira. A proposta de "flexibilização" do Mercosul, tal como defendida pelo ex-ministro das Relações Exteriores José Serra, pretendia focar na dimensão comercial e rediscutir o objetivo de construção da União Aduaneira. Conhecido crítico do Mercosul, ele não escondia a sua insatisfação com a arquitetura e o *modus operandi* do bloco ao longo dos últimos 25 anos e não demonstrou entusiasmo por mecanismos de governança regional como a Unasul (União de Nações Sul-Americanas). Como veremos na próxima seção, Serra trabalhou para retirar o Brasil de mecanismos de governança regional e afastou o país das relações com o Sul global.

### **III. O Governo de Michel Temer e o Mercosul**

No governo de Michel Temer (2016-2018), o retraimento se aprofundou e a política externa foi marcada pelo marasmo. Nos dois anos de governo Temer, a postura brasileira gerou impactos consideráveis no processo de integração regional sul-americano, sobretudo por conta da importância central do país para a integração que vinha sendo explorada proficuamente desde 2003. O cenário a partir de 2016 se mostrou bastante diferente da coalizão liderada pelo Partido dos Trabalhadores, na qual o Brasil se propunha como “elemento de inspiração e estabilidade para toda a América do Sul” (BRASIL, 2003).

O governo de Temer consistiu em uma alteração importante nas relações regionais, ocasionando um retrocesso no empenho brasileiro nos projetos regionais e estremecendo as relações com os países sul-americanos. Embora seu governo tenha buscado promover mudanças profundas na orientação da política externa brasileira, “a burocracia especializada do Itamaraty conseguiu manter a política externa em uma linha de relativa continuidade, barrando mudanças excessivamente abruptas” (SALGADO; BRESSAN, 2020, p. 12).

Na diplomacia, tanto José Serra como Aloysio Nunes adotaram um tom agressivo com países vizinhos e pouco contribuíram para que o Brasil avançasse na integração com os parceiros na região. Os dois miraram a Aliança do Pacífico (AP) como um modelo de acordo regional aberto, dinâmico e focado na liberalização comercial. Em relação à Unasul, o Brasil foi protagonista e líder na construção desse espaço inédito de concertação na América do Sul para o imobilismo. Como mencionamos acima, sob Bolsonaro o país rompeu com a Unasul e a Celac e pôs o Mercosul em compasso de espera.

A nomeação de José Serra para o Ministério das Relações Exteriores marcou a mudança nos vetores da política externa brasileira implantada pelo novo governo. Desde sua posse em maio de 2016 até sua saída em fevereiro de 2017, Serra colocou em prática uma agenda contrária àquela que prevalecia desde 2003, “num retrocesso inclusive quando comparado à aproximação com a América do Sul promovida pelo governo FHC (Fernando Henrique Cardoso)” (FERNANDES; WEGNER, 2018, p. 275). Em um dos seus primeiros discursos, foi possível depreender que a política externa brasileira retomaria as relações com as grandes potências em detrimento das relações Sul-Sul, incluindo o próprio Mercosul. Imediatamente, Serra apresentou a proposta de flexibilizar os acordos deste bloco, a fim de ampliar os acordos bilaterais com países extrazona. Para isso, segundo ele, era preciso “corrigir o que precisa ser corrigido, com o objetivo de fortalecê-lo, antes de mais nada quanto ao próprio livre-comércio entre seus países membros” (SERRA, 2016).

Sendo o núcleo duro da integração sul-americana, o Mercosul foi constantemente ameaçado pelas políticas de retração de Serra. Bastante crítico ao bloco, ele afirmou que o Mercosul não tinha estratégia. Continuamente, Serra defendeu a necessidade de recuperar a prioridade na ordem econômica e flexibilizar as regras comerciais, no intuito de celebrar acordos de livre comércio com terceiros países (NUNES JR.; MENEZES, 2019). Enquanto senador, Serra havia afirmado em 2015 que o Mercosul “foi um delírio megalomaniaco” (SERRA, 2015), que paralisou a política de comércio exterior brasileira. Em maio de 2016, já como Ministro das Relações Exteriores, voltou a defender necessidade de renovação do bloco e afirmou que uma das diretrizes do governo Temer para a política externa seria ampliar o intercâmbio com parceiros tradicionais, “como a Europa, os Estados Unidos e o Japão”, além de priorizar a troca de ofertas entre Mercosul e União Europeia e levar a cabo o acordo comercial entre ambos os blocos (SERRA, 2016).

Em sua curta passagem pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), Serra focou sua agenda na política comercial e não concebia o Brasil como um país-chave na construção da governança regional. A escolha da Venezuela para marcar a mudança de rumo na política externa brasileira na região não foi ocasional. Em 2010, quando disputou as eleições presidenciais, Serra considerava já naquele momento que “a entrada da Venezuela como membro pleno só deverá agravar mais ainda este quadro problemático [de crise do Mercosul]”. (Serra, 2010, p. 169). Em dezembro de 2009, o PSDB de Serra liderou a oposição no Senado brasileiro ao ingresso da Venezuela no Mercosul, aprovada por 35 votos a 27.

A contenda com o governo venezuelano de Nicolás Maduro deu-se pela oposição aberta e direta do então Ministro das Relações Exteriores para impedir a Venezuela de assumir a presidência *pro-tempore* do Mercosul em agosto de 2016. A gestão de Serra junto a Montevideu para que o presidente uruguaio apoiasse a posição brasileira para bloquear a Venezuela no Mercosul não encontrou receptividade. O governo uruguaio protestou publicamente contra a investida de Serra, que teria até mesmo oferecido vantagens comerciais em troca da concordância com o Brasil em vetar Caracas. Nem mesmo o reforço de Fernando Henrique Cardoso na comitiva de Serra demoveu o Uruguai de sua posição em favor do direito venezuelano de presidir o bloco (G1, 2016). O atrito com o Uruguai, que não concordou com a “exclusão branca” da Venezuela do Mercosul, resultou na inédita situação do bloco ficar pela primeira vez sem presidência por um semestre.

Em agosto de 2017, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai suspenderam novamente a Venezuela do Mercosul, utilizando o argumento de que o governo de Nicolás Maduro estava promovendo a ruptura da ordem democrática venezuelana. Na ocasião, o Itamaraty divulgou

nota afirmando que as consultas a Caracas “resultaram infrutíferas devido à recusa desse Governo de celebrá-las no marco do Protocolo de Ushuaia” (ITAMARATY, 2017). Assim, a Venezuela, enquanto Estado-Parte do Mercosul, teve seus direitos e deveres suspensos.

Suspensa a Venezuela do bloco, o Brasil prosseguiu na aproximação com a AP. O Ministro Serra parecia mirar no formato da AP para "renovar" o Mercosul. O primeiro encontro de alto nível entre os Estados membros da AP e o Mercosul ocorreu em maio de 2016 em Lima (Peru), onde se discutiram os temas de facilitação de comércio e cooperação aduaneira, entre outros. Para Serra, o *Brexit* e a eleição de Trump em 2016 eram dois fatores que poderiam trazer implicações para a ação externa brasileira e, por isso, a aproximação do Mercosul com a AP seria oportuna diante desse cenário. O segundo encontro ocorreu em abril de 2017 em Buenos Aires. Nele, ficou estabelecida *la Hoja de Ruta* com temas nos quais os blocos poderiam convergir e incrementar o comércio regional com o objetivo de diminuir a dependência de exportações de produtos primários. Durante a presidência *pro-tempore* brasileira no Mercosul em 2017, o Brasil promoveu uma agenda para fazer avançar *la Hoja de Ruta*. Em dezembro de 2017, Temer destacou que a aproximação entre os blocos era resultado de um Brasil que estava abrindo-se ao mundo (FERNANDES; WEGNER, 2018).

Durante 2018, os discursos de Temer sobre a AP foram marcados por uma ênfase na ideia de que os dois blocos estavam se aproximando e formando uma aliança entre si. O discurso de aproximação também pode ser entendido como um esforço de inserir o Brasil nos fluxos comerciais dinâmicos, como as negociações de acordos de livre comércio com o Canadá, Singapura e Coreia do Sul.

No primeiro encontro presidencial do Mercosul e da AP, ocorrido em Puerto Vallarta (México), o ex-presidente Temer voltou a defender a aproximação entre os dois blocos como um dos principais objetivos de sua política externa. De acordo com ele:

Os acordos com a Colômbia e o que firmamos agora com o Chile fazem parte de esforço maior de aproximação entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico. Estive pessoalmente engajado nessa aproximação. Disso tratei na Cúpula das Américas, em Lima, em abril passado. E, poucos meses depois, tive a satisfação de comparecer à primeira Cúpula dos dois blocos, em Puerto Vallarta, no México. Desse encontro, emanou roteiro detalhado para a convergência entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico [...] (TEMER, 2018, p. 124).

A aproximação do Brasil com a AP ocorreu ao mesmo tempo em que o país buscava se aproximar dos Estados Unidos. A primeira viagem internacional de Temer como presidente empossado foi para a China para participar da reunião do G-20 financeiro no início de setembro de 2016. Ele aproveitou a ocasião para tentar estabelecer uma relação mais estreita

com os EUA. Contudo, sua passagem pela China foi apagada e ele passou praticamente despercebido (MARIANO; MENEZES, 2021).

Em julho de 2016, Serra havia declarado à imprensa que seria um “pesadelo” a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos. Poucos meses depois, Trump venceu as eleições e o então Ministro tentou consertar sua fala, mas não obteve sucesso. Em fevereiro de 2017, Serra pediu demissão. Seu colega de partido e então senador Aloysio Nunes Ferreira foi nomeado por Temer para assumir o Ministério das Relações Exteriores. Nunes teve como uma de suas prioridades à frente do Itamaraty o estreitamento das relações com os Estados Unidos.

Temer tentou se aproximar dos Estados Unidos com o objetivo de legitimar o seu mandato e estreitar os laços econômicos com a potência hegemônica. Não conseguiu, mesmo com o esforço insistente de Nunes, algum gesto relevante de maior engajamento por parte dos EUA nas relações bilaterais. A candidatura do Brasil para ingressar na Organização de Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação (OCDE) foi incluída por Temer na agenda externa brasileira. Embora seja controverso os reais benefícios para o País a entrada na OCDE, o governo Temer não conseguiu o apoio decisivo dos Estados Unidos a esta pretensão.

Na América do Sul, ao contrário da retórica, o Mercosul foi preterido em detrimento do estreitamento das relações com a AP. Não se tratava de uma complementação ou cooperação entre os dois acordos regionais. O objetivo era reforçar a lógica da liberalização comercial e assim reconfigurar o Mercosul nos moldes do regionalismo aberto. O novo ministro manteve a suspensão da Venezuela do bloco, que pode ser considerada um erro estratégico, na medida em que o Brasil afastou o país vizinho da organização, dificultando o diálogo e a própria influência dos países do bloco na política doméstica do país.

Além do ingresso na OCDE, como mencionado acima, o governo Temer priorizou o acordo entre União Europeia e Mercosul. No entanto, a falta de consenso entre os países do bloco dificultava o fechamento de uma oferta única. Em 2016, o acordo preferencial entre Mercosul e União Europeia chegou a um novo capítulo. Após quase 10 anos de estagnação das negociações, ambos os blocos conseguiram avançar em suas propostas. Particularmente, é notória a contribuição do Mercosul para o avanço das negociações, visto que em 2014 o bloco conseguiu fechar um consenso mínimo e apresentou sua oferta conjunta, possibilitando a troca de ofertas em 2016. Em julho de 2019, já no governo Bolsonaro foram concluídas as negociações do pilar comercial do Acordo de Associação entre o Mercosul e a União Europeia (MENEZES; PAIVA, 2019).

#### **IV. Governo Bolsonaro: o desvencilhamento da região**

Com a vitória de Bolsonaro nas eleições de 2018, na política externa brasileira a inflexão assumiu outra amplitude. O objetivo perseguido pela direita radical é o de desconstruir toda a política externa do país desde a redemocratização (1985). Não se trata de continuidade ou mudança. É a imposição de uma ruptura radical orientada por uma visão ultraconservadora ancorada no conservadorismo religioso e na defesa incondicional dos valores cristãos e da família patriarcal. As características mais visíveis são a ideologia nacionalista e antiglobalista, além dos discursos e práticas de contestação institucional e normativa contra a globalização como ordem hegemônica (SANAHUJA; BURIAN, 2020). A política externa brasileira em 2020 é o oposto àquela de uma década atrás. No lugar da construção do Brasil como um ator global, o país passou a ser praticamente um pária internacional.

Entre janeiro de 2019 e março de 2021, Ernesto Araújo esteve à frente do Itamaraty. Já no discurso de posse, ele afirmou que o governo de Bolsonaro iria libertar o Brasil e a política externa brasileira “por meio da verdade” (ITAMARATY, 2019). Sem fazer nenhuma menção ao Mercosul, expressou a admiração que sentia pelos Estados Unidos, Itália, Hungria e Polônia, países então governados pela extrema-direita. Orientado pela ideologização e alinhamento automático com os Estados Unidos, Araújo apregoava que instituições, organismos e acordos internacionais constituíam ameaça à soberania brasileira. A soberania brasileira, em sua perspectiva, deveria estar amparada por uma retórica anti-globalista, segundo ele o globalismo seria anticristão e antiocidental, resultando na aculturação das nações.

Em consonância com a retórica adotada por Araújo, o regionalismo também foi tratado dentro da esfera ideológica (SARAIVA; SILVA, 2019). A ideia de uma integração ampliada, para além das dimensões econômica e comercial, que contemplava aspectos sociais e de infraestrutura posta em movimento a partir de 2003, foi rechaçada pelo governo.

Entre as primeiras mudanças implementadas por Araújo à frente do Itamaraty, nem mesmo o currículo do Instituto Rio Branco ficou de fora. Ele determinou a exclusão da matéria História dos Países da América Latina bem como a redução da carga horária de disciplinas como Economia, Linguagem Diplomática e História da Política Externa Brasileira e ênfase às disciplinas com enfoque em autores clássicos (COLETTA, 2019). A Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), responsável pelas publicações do Ministério das Relações Exteriores, e com o catálogo de obras com acesso aberto, teve obras vetadas pelo então

Ministro e passou a promover “seminários” acerca do globalismo e temas alheios aos propósitos da política externa, como “Globalismo: teoria da conspiração ou fenômeno político observável?”. Nesses seminários, os palestrantes convidados, em sua grande maioria, tinham pouca ou nenhuma familiaridade com relações internacionais e apresentavam alinhamento com a retórica ideológica de Ernesto Araújo.

Outro alvo constante da política externa brasileira passou a ser o multilateralismo e os organismos internacionais. A subordinação do Brasil aos interesses dos Estados Unidos de Trump (2017-2021) ficou patente desde o começo do governo Bolsonaro. Depois de oferecer o território brasileiro para a instalação de uma base militar dos Estados Unidos, para espanto geral, e sobretudo, entre os militares, o Brasil votou contra a Palestina no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, em março de 2019 (MARIANO; MENEZES, 2021).

Foi o único voto latino-americano a favor de Israel e a primeira vez que o Brasil votou contra o povo palestino. Em novembro de 2019, em outra demonstração de alinhamento aos Estados Unidos, o governo Bolsonaro votou contra a resolução da ONU que condena o embargo à Cuba. A lista de retrocessos na política externa é extensa e inclui a área de Direitos Humanos, direitos das mulheres, combate a pandemia do coronavírus, hostilidades a China (principal parceiro comercial do País desde 2009), entre outras.

O fato é que em menos de três anos, as conquistas do Brasil nas relações internacionais desde a redemocratização estão sendo revertidas pelo governo Bolsonaro. Embora apele para um discurso nacionalista, a subserviência para com o então presidente Trump buscava fazer do Brasil quase um protetorado dos Estados Unidos. Com a eleição de Joe Biden, em novembro de 2019, as relações com os Estados Unidos ampliaram o isolamento internacional do Brasil. Recorde-se que Bolsonaro repetiu as acusações de fraude nas eleições feitas por Trump e sua equipe. Ou seja, para Bolsonaro, Biden não é um presidente legítimo, e apesar de ter reconhecido de forma tímida a vitória do democrata, seu gesto não surtiu nenhum efeito prático em termos diplomáticos por ter sido meramente protocolar.

Em relação a América do Sul, Bolsonaro já expressava posições contrárias ao Mercosul antes mesmo de sua candidatura a presidente em 2018. Em agosto de 2017, ele publicou na rede social *Twitter* a seguinte mensagem: “precisamos nos livrar das amarras do Mercosul e partir para o bilateralismo. O Brasil tem autonomia para fazer comércio com o mundo todo!” (BOLSONARO, 2017). Essa posição é compartilhada pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes. Após a vitória de Bolsonaro em 2018, Guedes declarou à imprensa que o Mercosul não seria uma prioridade e que o governo não seria prisioneiro de relações ideológicas. Para ele, o bloco seria “restrito demais” e “quando foi feito, foi totalmente



ideológico” (AGOSTINE; RAMALHO, 2018). A oposição de Guedes ao Mercosul não arrefeceu ao longo do governo Bolsonaro. Em audiência na Comissão de Relações Exteriores do Senado, realizada em agosto de 2021, o Ministro da Economia afirmou: “não é o Brasil que fica onde o Mercosul manda, o Mercosul é que tem que ser conveniente com o Brasil.” (FOLHA S. PAULO, 2021).

As relações com a Argentina têm sido turbulentas. Em outubro de 2019, Bolsonaro declarou seu apoio à reeleição do então presidente Mauricio Macri (2015-2019). Cinco meses antes, em discurso no Instituto Rio Branco, o presidente brasileiro afirmou que o mundo “não quer uma outra Venezuela mais ao sul do nosso continente” (BRASIL, 2019). Durante as eleições presidenciais argentinas, Alberto Fernández declarou que se vencesse as eleições, o acordo entre Mercosul e União Europeia seria revisto por ter sido resolvido às pressas e por supostamente ter sido uma estratégia de reeleição de Macri (EXAME, 2019).

A vitória de Fernández nas eleições foi atacada por Bolsonaro. Em uma clara interferência nos assuntos internos do principal parceiro estratégico do Brasil na região, o presidente brasileiro hostilizou novamente Fernández e recusou-se a ir em sua posse. O Brasil foi representado pelo vice-presidente, Hamilton Mourão.

A crise com o governo argentino estendeu-se à diplomacia. O ex-Ministro Ernesto Araújo, afirmou em 2020 que o Brasil se preocupava com o governo de Fernández no que concerne ao Mercosul. Em entrevista concedida à Bloomberg e veiculada pelo Ministério das Relações Exteriores, Araújo afirmou que “o Mercosul vive seu melhor momento em 30 anos” e que os atuais dirigentes argentinos (Fernández e Cristina Kirchner) “são as mesmas pessoas que durante anos impuseram barreiras e travaram o funcionamento do Mercosul” (ARAÚJO, 2019, tradução nossa).

Enquanto o governo Bolsonaro apoia uma flexibilização dos acordos comerciais entre os países do Mercosul e uma maior liberdade comercial (COSTA, 2021), o governo Fernández investe no fortalecimento do bloco de maneira conjunta, rechaçando a busca por soluções individuais (ARGENTINA, 2021). Neste sentido, é simbólica a fala de Fernández na Cúpula do Mercosul realizada em julho de 2020, que reivindicou a ideia da América Latina como “um só país, como foi a ideia de Bolívar e de San Martín” (COLOMBO, 2020), para além de uma integração regional estritamente comercial. Todavia, até o momento o presidente argentino não tem imposto obstáculos ao Acordo entre o Mercosul e a União Europeia, embora os termos do documento possam ser desfavoráveis aos países do Mercosul, principalmente às duas maiores economias do bloco - Brasil e Argentina, pois as assimetrias entre as partes no acordo podem ampliar a dependência do setor primário e a importação de

produtos manufaturados (SALGADO; BRESSAN, 2020; MENEZES; SABATOVICZ; BISPO, 2021).

A assinatura do acordo entre Mercosul e União Europeia não significou o fim do processo negociador de fato. Desde então novas barreiras políticas foram aventadas pelo lado europeu e não há consenso acerca da ratificação do acordo devido, por exemplo, à política ambiental do governo Bolsonaro. A utilização do acordo como um instrumento de pressão política pela França e Alemanha, por exemplo, não tem tido uma resposta positiva do lado brasileiro até o momento. O governo Bolsonaro reluta em mudar a sua política ambiental para superar mais esse impasse, pois tudo indica que o objetivo principal era um amplo acordo comercial com os Estados Unidos (MENEZES; PAIVA; MESQUITA, 2021).

Os retrocessos do governo Bolsonaro na área ambiental são muitos. Ele e o então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, subverteram a governança ambiental do País. Primeiro ameaçaram romper com o Acordo de Paris, depois desistiram de sediar a Conferência do Clima (COP25) em 2019 e investiram contra a estrutura de fiscalização e combate ao desmatamento. Com a alteração na estrutura do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) através do Decreto nº 9.806/2019, Bolsonaro praticamente excluiu a participação da sociedade civil na tomada de decisões acerca da política ambiental no país. Assim, seu governo vem impondo uma ruptura na proteção ambiental brasileira.

A Amazônia é o bioma que expressa bem os efeitos da política ambiental regressiva de Bolsonaro. As invasões dos territórios indígenas e a depredação das suas riquezas contam com a complacência das autoridades locais alinhadas com o governo Bolsonaro. O órgão responsável pelas políticas indígenas, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), está sob a direção de pessoas contrárias ao que determina a Constituição Federal de 1988. Agem deliberadamente para retardarem a implementação das políticas e, quando não, se associam aos inimigos dos povos indígenas (MENEZES; BARBOSA JR, 2021).

A política ambiental do governo Bolsonaro é um dos principais fatores que travam o Acordo Mercosul-União Europeia. Para entrar em vigor, o acordo deve ser aprovado pelos Parlamentos de todos os países signatários. As principais resistências à assinatura têm vindo da França e da Alemanha. Em 2020, o aumento dos incêndios somado à postura minimalista de Jair Bolsonaro na proteção dos povos indígenas também causaram um enorme descontentamento entre os líderes europeus. Ao que tudo indica, dificilmente o acordo será aprovado pelos europeus enquanto Bolsonaro presidir o Brasil.

De acordo com uma pesquisa de opinião encomendada pela organização *Rainforest Foundation Norway* e conduzida pela empresa *Yougov*, cerca de 75% dos entrevistados em

doze países europeus são a favor da interrupção do acordo comercial “pelo menos até que o desmatamento na Amazônia seja interrompido, mesmo que isso reduza as exportações europeias para os países sul-americanos” (RAINFOREST FOUNDATION NORWAY, 2021). Segundo Ignácio Ybáñez, Embaixador da União Europeia em Brasília, o governo brasileiro “precisa reconstruir a confiança com resultados em matéria de desmatamento” (FIGUEIREDO, 2021).

Organizações ambientalistas, países como França, Noruega e Alemanha, além de bancos e empresas, pressionam o governo brasileiro por mudanças na agenda ambiental. No entanto, Bolsonaro acusa a Europa de ser responsável pela devastação e ainda o quanto os países desenvolvidos estariam dispostos a pagar pela proteção ambiental nos países em desenvolvimento. Esse discurso supostamente nacionalista não convenceu a comunidade internacional. Diante dos números crescentes do desmatamento, o cerceamento da participação da sociedade civil e o desmantelamento das instituições promovidas pelo governo de extrema-direita do Brasil, a pressão internacional tende a aumentar (MENEZES; BARBOSA JR, 2021).

A Operação Akuanduba da Polícia Federal, em maio de 2021, representou um revés para a política ambiental de Bolsonaro. Acusado de participar de um mega esquema de facilitação e contrabando de produtos florestais na Amazônia, o ministro do Meio Ambiente perdeu o cargo, apesar de contar com o apoio do presidente. A saída de Ricardo Salles do Ministério do Meio Ambiente em de junho de 2021 deixa clara a crise existente na gestão da questão ambiental. Como já exposto, isso afeta diretamente o andamento das negociações do acordo entre Mercosul e União Europeia. O sucessor de Salles é Joaquim Álvaro Pereira Leite, que trabalhou por anos como conselheiro na Sociedade Rural Brasileira (SRB) - entidade que atua em prol dos interesses de produtores rurais do agronegócio brasileiro - e, em um primeiro momento, não há sinalização de mudanças na pasta em prol da proteção ambiental.

## **V. Conclusão**

O artigo analisou a política externa brasileira para o Mercosul entre 2015 e 2021, apresentando o declínio do protagonismo brasileiro dentro do bloco. A partir do golpe parlamentar de 2016 no Brasil, a política externa brasileira sofreu uma guinada aos países do norte, afastando-se paulatinamente dos projetos sul-americanos. Ao longo do governo Temer, a manobra brasileira para a suspensão da Venezuela do Mercosul somada ao tensionamento

pelo retrocesso do bloco econômico eclodiram no enfraquecimento da política externa brasileira junto ao Mercosul. No governo Bolsonaro, houve retração e “negação” em relação às políticas regionais, culminando no desgaste brasileiro ao processo de integração do Mercosul.

Ainda que mudanças significativas na política externa brasileira para o Mercosul tenham ocorrido desde o governo de Michel Temer, entende-se que o governo de Jair Bolsonaro radicalizou esta tendência, não apenas ao negar a importância do Mercosul como meio de articulação e integração regional, mas também ao limitar as potencialidades do bloco, restringindo-as à área comercial. Além disso, houve também uma mudança da visão da política externa, doravante compreendida como mecanismo ideológico. O Brasil, portanto, não só restringe o potencial do Mercosul, mas deixa uma lacuna no âmbito da liderança regional. Essa postura, somada ao atual panorama político existente na América do Sul - governos com posicionamentos intensamente distintos -, sinaliza que o Mercosul está passando por uma crise sem precedentes em sua história.

Por Trump ter sido o aliado de maior peso do governo Bolsonaro, sua derrota nas eleições de 2019 acabou por ampliar o isolamento internacional do Brasil. Mais recentemente, a saída do Primeiro-Ministro de Israel, Binyamin Netanyahu, reforça esse isolamento.

Portanto, a mudança de rumo na atual política externa do País apesar de necessária, não há até o momento medidas concretas neste sentido. Tanto os Estados Unidos de Joe Biden como a Europa, tendem a aumentar as pressões sobre o Brasil nas áreas ambiental, de Direitos Humanos e democracia. Em todas essas três áreas o Brasil retrocedeu imensamente desde 2015.

## **VI. Referências**

AGOSTINE, C.; RAMALHO, A. Paulo Guedes diz que Mercosul não é prioridade de Bolsonaro. **Valor Econômico**, 28 out. 2018. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/10/28/paulo-guedes-diz-que-mercosul-nao-e-prioridade-de-bolsonaro.ghtml>> Acesso em 10 jun.2021.

ANDRADE. H; ALBUQUERQUE, R.No Mercosul, Bolsonaro pede 'modernização' e cobra revisão de tarifa. UOL, 26. março. 2021. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/03/26/no-mercosul-bolsonaro-pede-modernizacao-e-cobra-revisao-de-tarifa.htm> Acesso em 30 abr. 2021.

ARAUJO, E. Brazil Sees Argentina's Fernandez as Threat to Mercosur, Economy (Bloomberg, 3 set. 2019). Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das->

[relacoes-exterores-entrevistas/21363-brazil-sees-argentina-s-fernandez-as-threat-to-mercosur-economy-bloomberg-3-09-2019-ingles](#)>. Acesso em 15 jun.2021.

ARGENTINA. N: Es necesario fortalecer el Mercosur y no pensar en ‘salidas individuales’. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 11 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/neme-es-necesario-fortalecer-el-mercosur-y-no-pensar-en-salidas-individuales>>. Acesso em 15 jun. 2021.

AYERBE, Luis Fernando (Org.). **Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul**. São Paulo: Unesp, 2008.

BOLSONARO, J. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na Cúpula do Mercosul por ocasião dos 30 anos do Tratado de Assunção (videoconferência). Palácio do Planalto. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2021/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-cupula-do-mercosul-por-ocasio-dos-30-anos-do-tratado-de-assuncao-videoconferencia-palacio-do-planalto>>. Acesso em 25 mai. 2021.

BOLSONARO, J. M. Precisamos nos livrar das amarras do Mercosul e partir para o bilateralismo. O Brasil tem autonomia para fazer comércio com o mundo todo! 25 ago. 2017. Twitter: @jairbolsonaro. Disponível em: <<https://twitter.com/jairbolsonaro/status/901143413587890176>>. Acesso em 02 jun. 2021.

BRASIL. **Discurso de posse - Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim**. 2003. Disponível em <<https://www.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exterores/61-ministros-das-relacoes-exterores/166-celso-amorim>>. Acesso em 27 mai. 2021.

BRASIL. Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de formatura da Turma do Instituto Rio Branco - Brasília, 3 mai. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-formatura-da-turma-do-instituto-rio-branco-brasilia-3-de-maio-de-2019>>. Acesso em 12 mai. 2021.

BRESSAN, R. N. O espaço da América do Sul na política externa brasileira. In: SERBIN, A. et al (Orgs.). **Anuario de la Integración Regional de América do Sul y el Caribe – Fin de ciclo y reconfiguración regional: Miradas sobre América do Sul y las relaciones Cuba-Estados Unidos**. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), p. 311-332, 2016

BRESSAN, R. N. Política externa brasileira hacia América del Sur: la gobernanza regional de la Amazonia en el gobierno Bolsonaro. In: PASTRANA, E; STOPER, N. **Governanza multinivel de la Amazonia**. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer: ESAP, 2020.

COLETTA, R. Ernesto Araújo exclui curso sobre América Latina de formação de diplomatas. **Folha de S. Paulo**, 10 fev 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/02/chanceler-exclui-curso-sobre-america-latina-de-formacao-de-diplomatas.shtml>>. Acesso em 11 mai. 2021.

COLOMBO, S. Pela 1ª vez com Bolsonaro, Fernández pede fim de arestas entre governos por mais integração regional. **Folha de S. Paulo**, 2 jul. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/07/pela-1a-vez-com-bolsonaro-fernandez-pede-fim-de-arestas-entre-governos-por-mais-integracao-regional.shtml>>. Acesso em 15 jun. 2021.

COSTA, K. Guedes defende flexibilizar acordos comerciais com países do Mercosul. **Rádio Nacional**. 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/economia/audio/2021-04/guedes-defende-flexibilizar-acordos-comerciais-com-paises-do-mercosul>>. Acesso em 15 jun.2021.

DEUTSCHE WELLE BRASIL. Bolsonaro rebate Merkel: “Alemães têm a aprender conosco”. 27 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/bolsonaro-rebate-merkel-alem%C3%A3es-t%C3%AAm-a-aprender-conosco/a-49376010>>. Acesso em 09 mai. 2021.

EXAME. Fernández visita Lula e diz que vai rever pacto com UE se ganhar eleições. 5 jul. 2019. Disponível em: <<https://exame.com/mundo/fernandez-visita-lula-e-diz-que-vai-rever-pacto-com-ue-se-ganhar-eleicoes/>>. Acesso em 15 jun. 2021.

FERNANDES, M.; WEGNER, R. Integração regional: o Mercosul na enseada das orientações políticas. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**. v. 7, n. 13, jan/jun. pp. 264-283, 2018.

FIGUEIREDO, J. Brasil precisa reconstruir a confiança com resultados em matéria de desmatamento, alerta embaixador da UE. **O Globo**. 26 mai. 2021. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/brasil-precisa-reconstruir-confianca-com-resultados-em-materia-de-desmatamento-alerta-embaixador-da-ue-1-25033740>>. Acesso em 16 jun. 2021.

FIGUEIREDO, J. Cúpula dos 30 anos do Mercosul termina em bate-boca e retrata o pior momento do bloco, **O Globo**, 26 mar. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/cupula-dos-30-anos-do-mercosul-termina-em-bate-boca-retrata-pior-momento-do-bloco-24942805> Acesso 03 mai. 2021.

FOLHA DE S. PAULO. Mercosul tem que ser conveniente com o Brasil, diz Guedes sobre tarifa, 20 ago. 2021, p. A19.

FRANÇA, C. Discurso de posse do senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Alberto Franco França - Brasília, 06 abr.2021. **Governo Federal**. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores/discursos-mre/discurso-de-posse-do-senhor-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-carlos-alberto-franco-franca-2013-brasilia-06-04-2021>>. Acesso em 15 jun.2021.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES; PMDB. **Uma ponte para o futuro**. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf> 2015

GARCIA, Marco A. A opção sul-americana. **Revista Interesse Nacional**, ano 1, n. 1, abr.-jun. 2008.

G1. José Serra é acusado de tentar comprar voto do Uruguai no Mercosul. Agosto de 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/hora1/noticia/2016/08/jose-serra-e-acusado-de-tentar-comprar-voto-do-uruguai-no-mercosul.html> Acesso em: 20.8.2016.

G1. PSDB pede ao TSE auditoria para verificar 'lisura' da eleição. Outubro de 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2014/10/psdb-pede-ao-tse-auditoria-para-verificar-lisura-da-eleicao.html>. Acesso em: 20.8.2016.

ITAMARATY. Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana da Venezuela do Mercosul em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul. ago 2017. Disponível em: <<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17051-decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-do-mercosul-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico>>. Acesso em 01 mai.2021.

ITAMARATY. Ernesto Araújo - Discurso de Posse. jan 2019. Disponível em: <<https://www.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores?id=317>>. Acesso em 01 mai.2021.

KLEMI, A. M.; MENEZES, R.G. Brasil e Mercosul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). **Cadernos CRH**, v. 29, p. 135-150, 2016.

MARIANO, K.; MENEZES, R.G. Brazil: from autonomy to the sorcerer's apprentice. IN: MAHLER, G. (Ed.). **Foreign Perceptions of the United States under Donald Trump**. Lanham, MD: Lexington Books, 2021.

MENEZES, R.G.; BARBOSA JR, R. Environmental governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimising opposition. **Zeitschrift für vergleichende politikwissenschaft**, vol. 15, p. 229-247, 2021.

MENEZES, R. G.; SABATOVICZ, S.; BISPO, L. O Acordo Mercosul-União Européia: uma análise a partir do Brasil. In: ESPÓSITO, T. (Org.). **União Europeia: Visões do Sul**. Foz do Iguaçu: Editora Idesf, p. 96-112, 2021.

MENEZES, R. G.; SABATOVICZ, S. Agora vai? As negociações do Acordo Mercosul-União Europeia no contexto da nova onda de liberalização radical da economia brasileira. In: Espósito, T.; Sartori, H. (Org.). **União Europeia: visões brasileiras**. Curitiba: Editora Appris, p. 195-205, 2019.

MENEZES, R.G.; MARIANO, K. Brasil e a trajetória recente da integração sul-americana (2008-2015): liderança, competição e novos rumos. In: Acosta, Willy Soto (Org.). **Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio**. Heredia, Costa Rica: CLACSO, IDESPO, Universidad Nacional de Costa Rica, v. 1, p. 167-175, 2017.

NUNES JR., E.; MENEZES, R.G. O Mercosul e os Acordos Comerciais Extrarregionais. Uma análise das condicionantes (2000-2014). In: Briceño, J. (Org.). **La integración latinoamericana en debate: incertidumbre, formatos institucionales fragmentados y caminos alternativos latentes**. Buenos Aires: Editorial Teseo, p. 259-282, 2019.



PINTO, A. Bolsonaro lamenta eleição de Fernández e diz que não vai cumprimentar argentino. **Folha de S. Paulo**, 28 out. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/10/bolsonaro-lamenta-eleicao-de-fernandez-e-diz-que-nao-vai-cumprimentar-argentino.shtml>>. Acesso em 12 mai. 2021.

RAINFOREST FOUNDATION NORWAY. European public opinion opposes Mercosur trade deal. 2021. Disponível em <<https://www.regnskog.no/en/news/european-public-opinion-opposes-mercosur-trade-deal>>. Acesso em 16 jun. 2021.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. IN: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (eds.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. Southampton: Springer, 2012, p. 1-16.

ROSENAU, J. N. Governance in the Twenty-First Century. In: T. J. Sinclair, *Global governance: critical concepts in political science* vol. 1, 1995, p. 13-43.

SANTOS, Fábio Luis Barbosa. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)**. São Paulo: Elefante, 2018.

SINGER, A.. **O Lulismo em crise**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2018.

SVAMPA, M.. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina**. São Paulo: Elefante, 2019.

SALGADO, V; BRESSAN, R. O acordo de associação Mercosul-União Europeia e a política externa brasileira. **Revista NEIBA - Cadernos Argentina-Brasil**. vol. 9, pp. 1-22, 2020 Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/download/50950/33988>>. Acesso em 27 mai. 2021.

SARAIVA, M; SILVA, Á. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, dez. de 2019. pp. 117-137. Disponível em: <[http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri64/RI\\_64\\_art08\\_MGSAVCS.pdf](http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri64/RI_64_art08_MGSAVCS.pdf)>. Acesso em 12 mai.2021.

SANAHUJA, J. A. Del ‘Regionalismo Abierto’ al ‘Regionalismo Post-Liberal’. *Crisis y Cambio en la Integración Regional en América Latina. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, Buenos Aires, p. 11-54, 2009.

SANAHUJA, J. A.; BURIAN, C. L.; *Internacionalismo reaccionario y nuevas derechas neopatriotas latinoamericanas frente al orden internacional liberal. Conjuntura Austral*, Porto Alegre, RS, v. 11, n. 55, p. 22 - 34, set. 2020. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/106956/58612>>

SERBIN, A., **Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano**. Documentos CRIES, 17, 2011.

SERRA, J. Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores - Brasília, 18 de maio de 2016. **Itamaraty**. 2016a. Disponível em: <<http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>. Acesso em 25 mai. 2021.

SERRA, J. Pronunciamento de José Serra em 04/03/2015. **Senado Federal**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/411299>>. Acesso em 25 mai. 2021.

SERRA, J. **Plano de governo**, mimeo, 2010.

TEMER, M. **O Brasil no Mundo: Abertura e Responsabilidade**. Brasília, Funag, 2018.

TOLOTTI, Rodrigo. “Não quero que ela saia, quero sangrar a Dilma”, diz Aloysio Nunes. Info Money. 09 de março de 2015. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/politica/nao-queiro-que-ela-saia-queiro-sangrar-a-dilma-diz-aloysio-nunes/>. Acesso em 25 agosto. 2021.

TUSSIE, D.; TRUCCO, P., **Nación y Región en América Del Sur**: los actores nacionales y la economía de La integración sudamericana. Buenos Aires: Teseo, 2010.

VEIGA, P; RÍOS S., O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **Série Comércio Internacional**, 82. CEPAL, 2007.

Recebido em: junho/2021.

Aprovado em: setembro/2021.

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral Especial | volume 10 | edição nº 1 | 2021

*O Estatuto da Cidadania do Mercosul:  
os fundamentos jurídico-institucionais  
para a construção de uma cidadania  
regional*

Marcus Maurer de Salles; Guilherme  
Augusto Guimarães Ferreira; Maurício Dias



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

## O ESTATUTO DA CIDADANIA DO MERCOSUL: OS FUNDAMENTOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADANIA REGIONAL

*Marcus Maurer de Salles<sup>1</sup>; Guilherme Augusto Guimarães Ferreira<sup>2</sup>; Maurício  
Luiz Borges Ramos Dias<sup>3</sup>*

---

**Resumo:** O artigo apresenta um estudo exploratório do Estatuto da Cidadania do Mercosul (ECM), com o objetivo de compreender suas limitações e discutir os desafios para a efetiva implementação dos direitos elencados. Por meio de uma revisão bibliográfica e análise documental, foi realizada a análise da criação do ECM através de uma discussão sobre a trajetória da construção da agenda social do Mercosul e do processo de execução do Plano de Ação para conformação do Estatuto da Cidadania do Mercosul (PA-ECM). Na análise do texto final do ECM, são apresentados os direitos e temas tratados pelo Estatuto, bem como identificadas suas limitações temáticas e institucionais. Argumenta-se que o ECM é resultado de um processo amplo de construção de uma agenda social no Mercosul, em que merece destaque o ineditismo da articulação intra-institucional na execução do PA-ECM. Ao mesmo tempo, dada a opção de não estabelecer o ECM no formato de um protocolo, aponta-se a fragilidade e os desafios para sua efetiva implementação.

**Palavras-chave:** Mercosul. Mercosul Social. Cidadania Regional. Estatuto da Cidadania do Mercosul.

### THE MERCOSUR CITIZENSHIP STATUTE: THE LEGAL- INSTITUTIONAL FOUNDATIONS FOR BUILDING REGIONAL CITIZENSHIP

**Abstract:** The article presents an exploratory study of the Mercosur Citizenship Statute (MCS), with the aim of understanding its limitations and discussing the challenges for the effective implementation of the listed rights. Through a literature review and document analysis, an analysis of the creation of the MCS was carried out through a discussion on the trajectory of the construction of the Mercosur social agenda and the execution process of the Action Plan for the conformation of the Mercosur Citizenship Statute (AP-MCS). In the analysis of the final text of the MCS, the rights and themes covered by the Statute are presented, as well as their thematic and

---

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Relações Internacionais da UNIFESP, Pesquisador Visitante do IPEA e Membro do Observatório de Regionalismo (ODR). Suas áreas de interesse são Integração Regional, Comércio Internacional e Regimes Econômicos Internacionais. Email: [marcus.salles@unifesp.br](mailto:marcus.salles@unifesp.br)

<sup>2</sup> Professor da Universidade Anhembi Morumbi, Doutor e Mestre em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). Membro do Observatório de Regionalismo (ODR). Suas áreas de interesse são Regionalismo e Integração regional na América Latina. Email: [guilherme.g.ferreira@unesp.br](mailto:guilherme.g.ferreira@unesp.br)

<sup>3</sup> Mestrando em Relações Internacionais pelo PPGRI San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), bolsista da CAPES. Bacharel em Relações Internacionais pela UNIPAMPA. Membro do Observatório de Regionalismo (ODR). Suas áreas de interesse são Política externa japonesa, Política externa coreana e Regionalismo. Email: [mauriciolbrdias@gmail.com](mailto:mauriciolbrdias@gmail.com)

institutional limitations are identified. It is argued that the MCS is the result of a broad process of construction of a social agenda in Mercosur, in which the uniqueness of the intra-institutional articulation in the execution of the AP-MCS deserves to be highlighted. At the same time, given the option of not establishing the MCS in the form of a protocol, the fragility and challenges for its effective implementation are pointed out.

**Keywords:** Mercosur. Social Mercosur. Regional Citizenship. Mercosur Citizenship Statute.

---

## I. Introdução

Em 26 de março de 2021, por ocasião da reunião em comemoração do aniversário de 30 anos do Mercado Comum do Sul (Mercosul), foi anunciado o Estatuto da Cidadania do Mercosul (ECM), documento que consolida um rol de direitos aos nacionais, cidadãos e residentes dos Estados Partes do bloco. À vista disso, este artigo tem por objetivo uma análise exploratória do ECM a fim de compreender as limitações dos temas e direitos elencados no Estatuto e discutir os desafios para sua efetiva implementação.

As mudanças nos governos dos Estados Parte do Mercosul no início dos anos 2000, na chamada “onda rosa” ou “virada à esquerda” (BEASLEY-MURRAY; CAMERON; HERSHBERG, 2009), provocou alterações significativas na compreensão sobre o papel dos processos de integração regional na América do Sul, sintetizadas pela ideia da substituição do “Regionalismo Aberto” (CEPAL, 1994) pelo “Regionalismo Pós-Hegemônico” (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), também denominado como “Regionalismo Pós-Liberal” (VEIGA; RÍOS, 2007).

Nesse contexto, a despeito das diferentes nomenclaturas, o fato é que as iniciativas de integração regional na América do Sul passaram por um processo de reformulação e ampliação de seus objetivos e agendas. Segundo Veiga e Ríos (2007), a agenda dos processos de integração regional na América do Sul baseou-se em dois diagnósticos: um primeiro, em uma abordagem estruturalista, que identificava a complementação da agenda comercial com políticas industriais regionais como necessária, pois essa seria a forma que tornaria possível disseminar os benefícios da integração regional para todos os Estados-membros; e um segundo, de caráter mais político, que propunha o deslocamento da agenda de integração dos temas econômicos para as questões culturais, sociais e políticas, atribuindo o protagonismo aos Estados e aos atores sociais.



No caso específico do Mercosul, a decisão nº 26/03, que estabeleceu o Plano de Trabalho do Mercosul 2004-2006, é ilustrativa desse processo de ampliação da agenda da integração, no sentido de que divide a agenda de bloco em três dimensões: Mercosul econômico-comercial; Mercosul Social; e Mercosul Institucional. Merece destaque a ideia de Mercosul Social que, a partir de então, passa a denominar as diversas iniciativas que se dedicam ao estabelecimento de direitos e políticas sociais em âmbito regional, dentre as quais está a ideia de construção de uma cidadania regional que culminou, em 2021, no ECM, objeto de estudo deste artigo.

À vista do exposto, foi realizada uma revisão bibliográfica e análise documental que permitiu compreender a trajetória da construção da agenda social do Mercosul e o processo de execução do Plano de Ação para conformação do Estatuto da Cidadania do Mercosul (PA-ECM), bem como identificar os direitos, temas e limitações do ECM, de forma a contribuir com as discussões sobre os avanços e desafios na construção da cidadania regional no Mercosul.

Argumenta-se, a título de considerações finais, que o ECM é resultado de um processo amplo de construção de uma agenda social no Mercosul, em que vale ressaltar o ineditismo da articulação intra-institucional na execução do PA-ECM. Ao mesmo tempo, dada a opção de não estabelecer o ECM no formato de um protocolo, como tem sido padrão nas decisões sobre políticas públicas regionais do Mercosul, aponta-se que existem diversas fragilidades e desafios para que os direitos elencados sejam efetivamente garantidos. Ademais, fica evidente a histórica recusa dos Estados-Membros de construção de aparatos legais e institucionais com capacidade de *enforcement* das decisões do Mercosul.

O artigo está organizado em quatro seções, para além desta introdução. Primeiramente, é apresentada a construção histórica da dimensão social e cidadã do Mercosul, de forma a localizar o ECM dentro de um processo mais amplo de construção da agenda social do Mercosul. Em seguida, descrevemos e discutimos a execução do Plano de Ação do ECM, com foco nos desafios e conquistas da sua execução para as dinâmicas e articulações intra-institucionais no Mercosul. Na terceira seção, analisamos o texto final do ECM, de modo a expor os direitos elencados no Estatuto, bem como identificar suas limitações. Por fim, em nossas considerações finais, discutimos os desafios para a efetiva implementação do ECM.

## **II. A construção histórica da dimensão social e cidadã do Mercosul**

Muito embora o termo Mercosul Social seja associado às discussões acadêmicas sobre o Mercosul a partir dos anos 2000, sobretudo com a nomenclatura trazida pelo Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006 (estabelecido pela Decisão CMC Nº 26/03), o tratamento de agendas vinculada à dimensão social e cidadã do processo de integração regional, que em seu sentido amplo dizem respeito àquelas que não estão envolvidas diretamente com a disciplina aduaneira e regras comerciais, estiveram presentes desde o início das atividades do bloco.

O Tratado de Assunção, por exemplo, alude a uma preocupação ampla com os efeitos sociais da integração regional quando expressa em seu preâmbulo que o Mercosul “constitui condição fundamental para acelerar seus [dos Estados Partes] processos de desenvolvimento econômico com justiça social” (MERCOSUL, 1991, s/p). Ademais, coloca a melhoria das condições de vida dos nacionais dos Estados Partes como um de seus objetivos.

No contexto do chamado período de transição, compreendido entre a assinatura do Tratado de Assunção em 26 março de 1991 e o prazo estabelecido para início da vigência da união aduaneira, em 31 de dezembro de 1994, apesar da agenda ter estado predominantemente dedicada aos temas comerciais, sobretudo a partir da aprovação do Cronograma de *Las Leñas*, em 1992, os frágeis mecanismos de participação de atores sociais possibilitaram que temas sociais fossem inseridos nas atividades do bloco. Os estudos realizados por Vigevani (1998), Vaz (2002), Mariano (2015), Budini (2015) e outros, demonstram a atuação do setor sindical durante o período de transição e a inserção da temática trabalhista na agenda do Mercosul, especificamente com a criação do então Subgrupo de Trabalho (SGT) 11 – Assuntos Trabalhistas, atual SGT 10 – Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social.

A estrutura institucional criada pelo Protocolo de Ouro Preto, em vigência desde 1995, consolidou a opção por uma institucionalidade que tornou possível a construção de uma dimensão social, sobretudo trabalhista, no Mercosul. A criação do Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), das Reuniões de Ministros da Educação e os Subgrupos de Trabalho (SGTs) dedicados ao meio ambiente e aos assuntos trabalhistas, por exemplo, evidenciam a existência de mecanismos institucionais não vinculados diretamente à disciplina comercial. Não se está, contudo, negando que a agenda de liberalização comercial foi protagonista das atividades do bloco ao longo dos anos 1990, mas apenas reconhecendo que a integração orientada aos temas sociais já estava colocada, ainda que de forma periférica.

De maneira mais específica destaca-se que, ao longo dos anos 1990, a dimensão social do Mercosul foi liderada pelos sindicatos de trabalhadores que, organizados na Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), mobilizaram-se regionalmente para pressionar

os governos a ratificar as convenções discutidas no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), bem como no sentido de construir normas regionais de proteção ao trabalho. Foi neste íterim que se desenvolveu a proposta da CCSCS de adoção de uma Carta Social dos Trabalhadores do Mercosul que buscava estabelecer mecanismos de controle regional que possibilitassem a adoção de sanções caso ocorressem violações aos direitos dos trabalhadores em algum dos Estados Partes.

Embora não tenha havido consenso em torno da Carta Social, a continuidade dos trabalhos da CCSCS no SGT resultou, posteriormente, no Acordo Multilateral de Segurança Social do Mercosul, de 1997, e na Declaração Sócio Laboral, de 1998. O acordo de 1997 regula o reconhecimento de direitos de segurança social aos trabalhadores nacionais de qualquer dos Estados Partes do Mercosul que tenham exercido atividade formal de trabalho em qualquer outro Estado Parte do bloco. A declaração de 1998, por sua vez, estabelece direitos individuais e coletivos de proteção ao trabalhador e indicou o compromisso dos governos dos Estados signatários em promover sua aplicação via legislação nacional, dado o caráter não vinculante do documento.

A Declaração Socio laboral do Mercosul de 1998, posteriormente atualizada em 2015, foi um dos principais marcos da agenda social do Mercosul nos anos 1990, na medida em que se constituiu como um instrumento regional que estabelece princípios e direitos tanto individuais quanto coletivos que afirmam o compromisso regional com políticas públicas para lidar com os impactos sociais da liberalização comercial, sobretudo no que diz respeito à proteção do direito ao trabalho e dos direitos do trabalhador.

No contexto do imediato pós-crise do final dos anos 1990 e início do chamado “relançamento” do Mercosul, ficaram evidentes as fragilidades das opções realizadas na década de 1990 e a necessidade de repensar as estratégias de integração regional limitadas, sobremaneira, à liberalização comercial e à precária agenda trabalhista, também chamada dimensão sócio laboral (CAMARGO, 2006; DABÈNE, 2012; PHILLIPS, 2001). É nessa conjuntura que, dentre outras iniciativas, foi assinada a Carta de Buenos Aires sobre o Compromisso Social no Mercosul, em junho de 2000, documento em que a ideia de uma “dimensão social” aparece de forma explicitamente vinculada à necessidade de se pensar mecanismos de combate à pobreza e de promoção do desenvolvimento.

Institucionalmente, a dimensão social se materializa na criação da Reunião de Ministros e Autoridade de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS) e, posteriormente, na já citada Decisão CMC N° 23/03. É no Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006, portanto, que a anunciada “dimensão social” ganha contornos mais precisos no âmbito do



Mercosul Social, com a determinação de ações, prazos e órgãos competentes responsáveis por dar andamento em cada uma das agendas temáticas, tais como proteção aos direitos humanos, combate à pobreza, promoção de políticas públicas de cultura e educação, dentre outras. Vale destacar, ainda, que é neste mesmo documento que a constituição de um “Mercosul Cidadão” é colocada como parte dos objetivos do bloco.

Os trabalhos da RMADS se deram no sentido de construir consensos políticos em torno dos objetivos do Mercosul Social, resultando em diversos compromissos estabelecidos ao longo de 2004 e 2005 que culminaram no estabelecimento do mandato dos Presidentes dos Estados partes do Mercosul para a construção de um Plano Estratégico de Ação Social para o bloco (PEAS). Ademais, evidenciou-se a importância da RMADS na consolidação da “Declaração de Princípios do Mercosul Social”, de 2007, documento que consolida os resultados dos trabalhos desenvolvidos até então e se tornou um dos instrumentos marco para a construção de políticas públicas regionais e de todo o aparato institucional de apoio à dimensão social do Mercosul.

Como consequência, ainda em 2007, foi criado o Instituto Social do Mercosul (ISM), órgão permanente de apoio cujas funções giram em torno da realização de pesquisas e promoção de intercâmbio, articulação e difusão de políticas sociais regionais. Neste mesmo sentido, em 2009, foi inaugurado o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH), com foco no desenho e acompanhamento de políticas públicas de promoção e proteção aos Direitos Humanos, visando o fortalecimento do Estado de Direito, considerado eixo fundamental da identidade e desenvolvimento do Mercosul.

Com o objetivo de ampliar a articulação política em torno da criação do PEAS, em 2008, foi criada a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM) que, dentre outras funções, responsabilizou-se pela coordenação dos trabalhos de todos os órgãos do Mercosul interessados e envolvidos no PEAS, de forma a garantir ampla contribuição ao plano de ação.

Em 2011, a decisão nº 12/11 do CMC aprovou o PEAS, que passou a ser o instrumento guia para articulação e desenvolvimento das ações vinculadas ao Mercosul Social. O plano é composto por 10 eixos, 26 diretrizes e 101 objetivos prioritários acerca de temas como erradicação da fome, combate à pobreza, redução das desigualdades sociais, promoção de políticas públicas redistributivas, garantia dos direitos humanos, igualdade racial e de gênero, promoção de políticas e práticas de sustentabilidade e proteção ao meio ambiente, fortalecimento de políticas públicas de educação e saúde, dentre outros.

O PEAS destaca-se por sua multidimensionalidade e transversalidade, tanto temática, quanto no que diz respeito aos órgãos do Mercosul envolvidos na sua execução. A declaração sócio laboral de 2015 é um exemplo dos impactos da multidimensionalidade do PEAS, na medida em que inclui questões transversais como igualdade de raça e gênero, prevenção e erradicação do trabalho infantil, preocupações socioambientais e outros temas ausentes do documento de 1998.

Concomitantemente às discussões para elaboração e aprovação do PEAS, em 2010, foram criados o cargo de Alto Representante Geral do MERCOSUL (ARGM) e a Unidade de Participação Social (UPS), ambos com o objetivo de fortalecer a articulação governamental e a participação de organizações sociais com vistas a, entre outros objetivos, contribuir com a produção de propostas de políticas públicas regionais vinculadas à dimensão social da integração regional. É no bojo do ARGM que se estabelece o Plano de Ação para Consolidação do PA-ECM, objeto específico deste artigo.

Em síntese, portanto, apesar do conteúdo predominantemente comercial da agenda do Mercosul no contexto do “regionalismo aberto” dos anos 1990, temas vinculados à agenda trabalhista foram incorporados às atividades do Mercosul, ainda que de forma periférica. Com a criação da RMADS e estabelecimento do Plano de Trabalho do Mercosul 2003-2006, a ideia do Mercosul Social se fortalece e, com o PEAS e atuação do ARGM, torna-se multidimensional e transversal às atividades do bloco, com destaque às agendas vinculadas às políticas de gênero e para a juventude. O ECM deve, portanto, ser entendido como resultado desse processo amplo e contínuo de construção da agenda social do Mercosul.

### **III. O Plano de Ação do Estatuto da Cidadania do Mercosul**

Conforme apresentado na seção anterior, a dimensão social e cidadã esteve presente na agenda do Mercosul ao longo dos seus 30 anos, e se constituiu em um dos eixos centrais do processo de integração regional, no marco do qual foram lançados importantes desafios a serem cumpridos em relação a essa matéria. Dentre eles, se destacou o objetivo de formulação do ECM.

Em 2010, a Decisão CMC Nº 64/10 criou o Plano de Ação para Conformação do Estatuto da Cidadania do Mercosul (PA-ECM), cujo objetivo final era consolidar um conjunto de direitos fundamentais para os nacionais dos Estados Partes do Mercosul, nos seguintes termos:

Art. 2º - O Estatuto da Cidadania do MERCOSUL estará integrado por um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e se conformará com base, entre outros, nos seguintes objetivos oportunamente elencados nos Tratados Fundamentais do MERCOSUL e na normativa derivada:

- Implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região.
- Igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL.
- Igualdade de condições de acesso ao trabalho, à saúde e à educação. (MERCOSUL, 2010, s/p).

O preâmbulo da Decisão CMC Nº 64/10 traz elementos conceituais importantes para compreender os valores sociais e cidadãos presentes na agenda do Mercosul, no momento de lançamento do PA-ECM. Reconhece justamente que, no espírito do Tratado de Assunção, o Mercosul implementou ao longo das últimas décadas: “uma estratégia regional de avanço progressivo e um enfoque multidimensional da integração, que contempla ações e medidas em matéria política, econômica, comercial, social, educativa, cultural, de cooperação judicial e em temas de segurança” (MERCOSUL, 2010, s/p).

Além disso, reforça a necessidade de avançar no: “aprofundamento da dimensão social e cidadã do processo de integração, com vistas a alcançar um desenvolvimento sustentável, com justiça e inclusão social em benefício dos nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL” (MERCOSUL, 2010, s/p).

Em 2017, o PA-ECM foi atualizado pela Decisão CMC Nº 32/17 que, além de reafirmar a relevância da consolidação jurídico-institucional da dimensão social do Mercosul como prioridade política do bloco: a) transfere para a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM) a responsabilidade de coordenação dos trabalhos do Plano de Ação, até então encarregada ao ARGM; b) incorpora ao PA-ECM o recém-criado SGT 18 “Integração Fronteiriça”.

Com as atualizações sofridas pela norma de 2017, os mandatos institucionais vinculados ao PA-ECM passaram a ser os seguintes:

A CRPM acompanhará, com o apoio da Secretaria do MERCOSUL/SAT, o desenvolvimento do Plano de Ação e apresentará relatório de avanços nas Reuniões Ordinárias do Conselho do Mercado Comum. Para tanto, poderá apresentar ao GMC sugestões a serem encaminhadas aos foros do MERCOSUL mencionados no Artigo 3º [...]

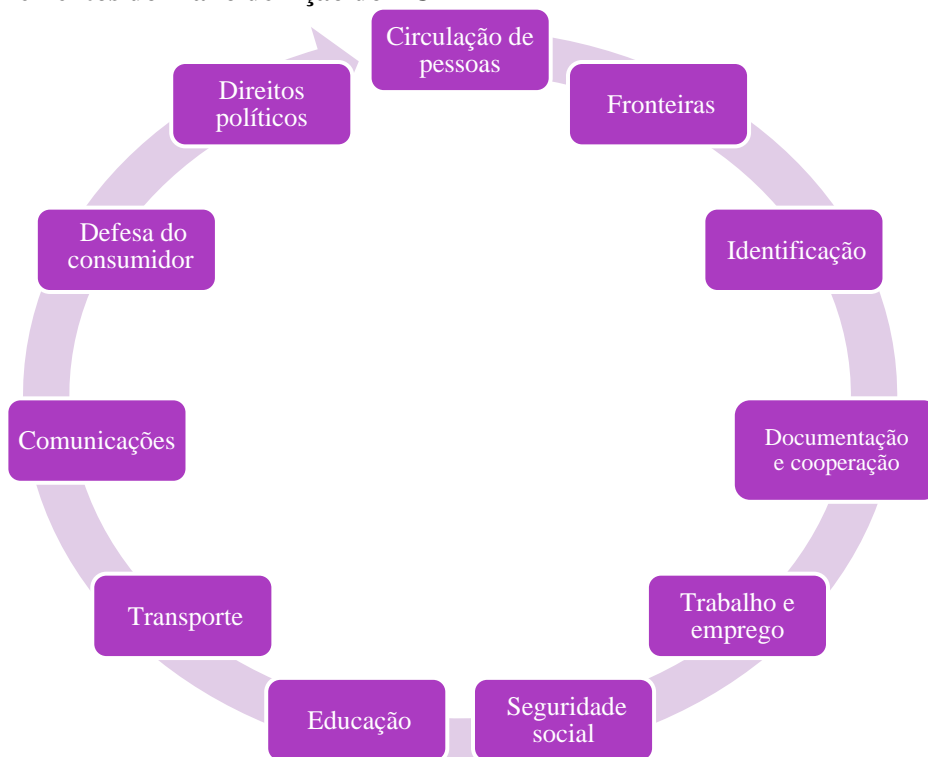
O Conselho do Mercado Comum poderá atualizar e/ou ampliar o Plano de Ação com base nas recomendações dos foros mencionados no Artigo 3º e da CRPM com o apoio da Secretaria do MERCOSUL/SAT [...]

Os foros do MERCOSUL mencionados no Artigo 3º elaborarão um cronograma de trabalho, de até 10 anos, para a implementação progressiva dos elementos que integram o Plano de Ação, tendo em conta os objetivos indicados no Artigo 2º (MERCOSUL, 2017, s/p).

Mediante esses esforços do Plano de Ação, pretendeu-se implementar o ECM no aniversário de trinta anos do Mercosul, em 2021. Outrossim, conforme citado no artigo 7º da decisão CMC Nº 64/10, existiu a possibilidade do ECM se tornar parte do Tratado de Assunção, por meio de sua assinatura como um protocolo internacional que conteria o conceito de “Cidadão do Mercosul”.

Em termos operativos, o PA-ECM trabalha basicamente com dois conjuntos de informação: por um lado, os elementos e linhas de ação, uma lista de temas sobre os quais é necessário avançar na produção de direitos fundamentais, benefícios e ações concretas orientadas aos cidadãos dos Estados Partes. Por outro, a lista de foros indicados, expressamente relacionados e vinculados a cada conjunto temático de elementos e linhas de ação, a depender da afinidade temática de cada foro. Para melhor compreensão, se transcrevem a seguir, na Figura 1 e no Quadro 1, ambos conjuntos de informação:

**FIGURA 1. Elementos do Plano de Ação do ECM**



**Fonte:** elaboração dos autores, com base nas Decisões Nº 64/10 e Nº 32/17 de CMC.

**QUADRO 1. Foros relacionados no Plano de Ação do ECM**

<p><b>CMC</b></p> <p>Reunião de Ministros de Justiça <i>Comissão Técnica</i></p> <p>Reunião de Ministros de Interior e de Segurança <i>Foro Especializado Migratório</i></p> <p>Reunião de Ministros de Educação <i>Comitê Coordenador Regional</i></p> <p>Reunião de Ministros de Trabalho Foro de Consulta e Concertação Política <i>GT sobre Assuntos Consulares e Jurídicos</i></p>
<p><b>GMC</b></p> <p>SGT N° 1 “Comunicações”</p> <p>SGT N° 5 “Transporte”</p> <p>SGT N° 10 “Assuntos Laborais, Emprego e Seguridade Social”</p> <p>SGT N° 18 “Integração Fronteiriça”</p> <p>Grupo <i>Ad Hoc</i> para la Elaboração e Implementação da Placa MERCOSUL</p>
<p><b>CCM</b></p> <p>CT N° 2 “Assuntos Aduaneiros e Facilitação do Comércio”</p> <p>CT N°7 “Defesa do Consumidor”</p>

**Fonte:** elaboração dos autores, com base nas decisões N° 64/10 e N° 32/17 de CMC.

Além de esforços institucionais para a conformação desses direitos, vale ressaltar que a Decisão CMC N° 32/17, através de seu artigo 3º, determinou a necessidade de a CRPM apresentar relatórios informativos que demonstrem o acompanhamento das pautas em desenvolvimento e superadas do Plano de Ação, permitindo uma maior clareza dos encaminhamentos assegurados pela iniciativa semestralmente.

Nesse sentido, em março de 2018, foi conformado no âmbito da CRPM um Grupo de Trabalho para monitoramento do Plano de Ação do ECM (GT-ECM). O GT-ECM foi constituído com representantes titulares e suplentes de todas as delegações das representações permanentes dos Estados Partes na CRPM, funcionários do Setor de Assessoria Técnica da Secretaria do Mercosul (SM/SAT), além de funcionários da Unidade de Comunicação Institucional do Mercosul (UCIM).

Em suas primeiras reuniões, o GT-ECM desenhou estratégica e metodologicamente seu mandato a fim de poder cumprir com sua função de ser, ao mesmo tempo, apoio político-diplomático e técnico-operativo para o avanço progressivo do Plano de Ação. Nesse sentido, desenhou-se um Plano de Trabalho para o triênio 2018-2020, que esteve estruturado ao redor

de três eixos de trabalho: Monitoramento da matriz de avanços do PA-ECM; elaboração e/ou atualização de relatórios temáticos; e criação de relatórios semestrais destinados ao CMC.

**QUADRO 2. Matriz de monitoramento temático do PA-ECM**

ELEMENTOS	RMJ	RMI	FEM	CT2	GTAJC	FCCP	SGT18	RMT	GMC	SGT10	RME	SGT1	GAHPM	SGT5	CT7
1. CIRCULAÇÃO DE PESSOAS	x	x	x	x			x								
2. INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA		x	x	x	x		x								
3. IDENTIFICAÇÃO	x	x	x		x	x	x								
4. DOCUMENTAÇÃO E COOPERAÇÃO CONSULAR	x	x	x		x	x									
5. TRABALHO E EMPREGO								x	x	x					
6. SEGURIDADE SOCIAL								x	x	x					
7. EDUCAÇÃO											x				
8. TRANSPORTE									x					x	
9. COMUNICAÇÕES									x			x	x		
10. DEFESA DO CONSUMIDOR															x
11. DIREITOS POLÍTICOS	x	x													

Fonte: elaboração dos autores, com base nas Decisões Nº 64/10 e Nº 32/17 de CMC.

Em termos de relacionamento com os foros relacionados no Plano de Ação, o GT-ECM desenvolveu dinâmicas de trabalho intra-institucional até o presente momento inéditas dentro da estrutura do Mercosul, tanto para a CRPM quanto para a Secretaria do Mercosul: *i)* Manter contato permanente e direto do GT-ECM com pontos focais dos foros derivados, sem necessidade de comunicar por meio do órgão decisório vinculado; *ii)* Acompanhar e participar das reuniões dos foros relacionados, nos pontos de agenda vinculados ao PA-ECM; *iii)* Prestar assessoria técnica aos foros nos temas e linhas de ação vinculadas ao PA-ECM; e *iv)* Facilitar e apoiar a comunicação e coordenação com outros foros da estrutura, especialmente aqueles vinculados aos órgãos decisórios diferentes.

Ao longo dos três anos de trabalho, entre 14/03/2018 e 08/12/2020, o GT-ECM realizou trinta e quatro (34) reuniões internas de trabalho; participou em mais de cinquenta (50) reuniões dos foros negociadores, por meio presencial e/ou virtual; exerceu função de coordenação técnica com outros órgãos da sede ISM e IPPDH nos temas que vinculam o PA-ECM com o PEAS e o acervo de Direitos Humanos; atuou na articulação política com os parlamentos nacionais, por meio do Parlamento do Mercosul (PARLASUL), para impulso e monitoramento da incorporação das normas relacionadas ao ECM; elaborou seis (6) relatórios semestrais ao CMC e, por fim, elevou o anteprojeto do Estatuto de Cidadania.

Dentre as atividades relacionadas, merece destaque a dinâmica de elaboração sistemática dos relatórios semestrais pela CRPM dirigidas ao CMC. A natureza diagnóstica de tais relatórios, visando identificar constante e progressivamente os avanços alcançados nos temas e linhas de ação do PA-ECM, envolveu não apenas os integrantes do GT-ECM, mas também a participação ativa dos pontos focais/integrantes dos foros. Assim, foi sendo gerada uma dinâmica de trabalho coletivo interno de toda a estrutura institucional do Mercosul ao redor do PA-ECM por meio da elaboração do relatório semestral ao CMC. Em 2020, foi concluído pela CRPM o trabalho de consolidação do Estatuto, que elevou o mesmo ao CMC, para aprovação e implementação em 2021.

Em síntese, entre dezembro de 2010 e de 2021, a construção do ECM iniciou um processo de novos esforços institucionais para a integração regional de caráter social e cidadã no Cone Sul, possibilitando a ampliação gradual de direitos fundamentais e benefícios compartilhados entre os cidadãos nacionais dos Estados Partes da organização.

Nesse percurso de quase 10 anos de esforços, os objetivos do Plano de Ação foram utilizados como uma estratégia regional integrada, proporcionando uma abrangência de normativas vinculadas à livre circulação de pessoas; fronteiras; identificação; documentação e

cooperação consular; trabalho e emprego; previdência social; educação; transporte; comunicações; defesa do consumidor; e, por fim, direitos políticos.

Estes 10 anos de cumprimento do PA-ECM revelou diversos desafios e conquistas. Em primeiro lugar, demonstrou que a construção jurídico-institucional da dimensão social e cidadã do Mercosul é um esforço que vem sendo focado desde o surgimento do Mercosul, variando em termos de ênfase política e impulso institucional, mas sempre presente na agenda prioritária dos órgãos decisórios e derivados. Em segundo lugar, constatou-se que o PA-ECM foi um dos mais importantes laboratórios de articulação intra-institucional do Mercosul, proporcionando mecanismos de diálogo e cooperação institucional até então inéditos para o Mercosul. Por fim, vale destacar que o PA-ECM foi igualmente um trabalho que contou desde o seu início com o apoio permanente da Secretaria do Mercosul, em especial, do Setor de Assessoria Técnica (SAT/SM). As metodologias de sistematização e de recompilação acompanhadas pela *expertise* dos funcionários internacionais foram elementos que reforçam e confirmam a relevância do perfil técnico trazido pelo SAT/SM e a importância da natureza permanente da Secretaria do Mercosul para o processo de integração.

#### **IV. O Estatuto da Cidadania do Mercosul**

Em relação ao primeiro objetivo do PA-ECM, de garantir a livre circulação de pessoas entre os nacionais dos Estado Parte, constatou-se uma sucessão de regulamentações nesse âmbito que se somaram aos direitos fundamentais já existentes, tais como Acordo de Residência do Mercosul, criado em 2002, que permitiu a residência temporária de até dois anos, sendo necessário somente comprovar a nacionalidade do indivíduo, e residência permanente através de requerimento prévio de noventa dias antes do limite de dois anos ser alcançado.

Dentre esses avanços, teve-se a decisão CMC nº 46/15 que aprovou o Acordo sobre Documentos de Viagem e de Retorno dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, concedendo uma maior circulação de pessoas ao passo que os nacionais dos Estados Partes podem transitar entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai apresentando documentos de identificação específicos de cada país, mas que não necessitam ser um passaporte. Outra normativa protocolada foi a CMC nº 53/15 vinculada ao Acordo sobre Registro Migratório Eletrônico. A partir de sua sucessiva efetivação, os nacionais Mercosulinos dos Estados Partes, antes de atravessar postos de controle de trânsito, podem registrar seus dados de forma virtual, ao invés de somente no formato físico.



Em busca da efetivação da livre circulação de pessoas, foi necessário regulamentar normas vinculadas ao controle de fronteiras. Para tanto, notou-se que o ECM não só criou normativas relacionadas aos seus interesses, mas também agregou ao seu escopo regulamentações do Mercosul que estavam vigentes antes de 2010. Dentre elas, destacaram-se o Acordo de Recife e o Primeiro Protocolo Adicional e o Acordo de Recife, ambos realizados no ano 2000, que facilitaram os fluxos interestatais de pessoas, padronizaram sistemas operativos de controle integrados nos processos de entrada e saída de pessoas e transportes, simplificaram os processos de aquisição de bens entre regiões fronteiriças, além de permitirem maior regulação dos limites aduaneiros. No entanto, verificou-se que o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas de 2019, que possibilita o acesso gratuito, em reciprocidade, a instituições de ensino entre fronteiras e a não necessidade de declaração de produtos de consumo pessoais ou familiares ao atravessar pontos aduaneiros, como uma medida inovadora do ECM em processo de regulamentação.

Em encaminhamento semelhante ao controle de fronteiras, normativas de transporte como o Regulamento Único de Trânsito, Segurança Viária de 1992 foram anexadas ao ECM, reforçando que os “Cidadãos do Mercosul” detentores de uma licença de habilitação de veículo de alguma instituição de trânsito competente de sua nação tem garantido o reconhecimento desse documento nos Estados Partes. Outrossim, ainda que esteja em processo de se tornar vigente, vale ressaltar a criação em 2010 da placa veicular comum do Mercosul cujo uso é obrigatório para todos os veículos novos dos Estados Partes.

Para a conquista do segundo objetivo do PA-ECM, relacionado ao respeito igualitário de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas, elaboraram-se regulamentações nos âmbitos da cooperação judicial e consular, defesa do consumidor, comunicações e garantias políticas. Na esfera da cooperação judicial, incorporou-se ao ECM, apesar de vigente somente no Brasil e Paraguai, o Acordo sobre o Benefício da Justiça Gratuita e Assistência Jurídica Gratuita entre os Estados Partes do Mercosul de 2000, garantindo auxílio jurídico aos cidadãos dos Estados Partes independentemente de seu poder econômico.

Em processo de validação desde 2019, destaca-se o Acordo sobre Mecanismo de Cooperação Consular entre os Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, oferecendo uma maior abrangência de proteção aos nacionais Mercosulinos do Cone Sul. Mediante sua resolução, será possível que os nacionais argentinos, brasileiros, uruguaios e paraguaios utilizem representações diplomáticas e consulares de outro Estado Parte quando seu país não tiver essas disposições em seu local de vivência.

Em relação aos direitos do comprador, o ECM perpetuou normas jurídicas anteriores à consumação do Plano de Ação, tais como, por exemplo, os direitos básicos do consumidor de 1996, sendo alguns deles: 1) proteção de sua saúde, segurança e vida no recebimento de produtos e serviços; 2) autonomia de escolha e tratamento igualitário durante o consumo; 3) reparação de possíveis danos morais e/ou patrimoniais desde em direitos individuais até coletivos; 4) defesa diante de propaganda enganosa. Já a pasta de comunicação do ECM, também organizada somente por resoluções prévias a 2010, garante o serviço de telefonia básica internacional fronteira a preços mais acessíveis possíveis em um raio reto de distância de 50 km e serviços postais acessíveis entre municípios fronteiriços, tais como, a título de exemplo, entre as cidades de Santana do Livramento – Brasil e de Rivera – Uruguai.

Diante disso, constatou-se que as proteções jurídicas relacionadas ao direito de consumo de produtos e serviços foram complementadas pelas normativas de comunicação, e vice-versa, fortalecendo a defesa e a igualdade econômica dos nacionais dos Estados Partes do Mercosul.

Como último agrupamento de medidas intencionadas para a garantia do segundo objetivo do Plano de Ação, teve-se o relacionado aos direitos políticos e acesso dos cidadãos às entidades Mercosulinas. À vista disso, respaldados pelo Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul de 2004, foi garantida a representação institucional dos cidadãos dos Estados Partes e a possibilidade de petições individuais vinculadas ao Mercosul serem protocoladas pelo Parlamento Mercosulino.

Diante disso, constatou-se que, embora não existam regras comuns no Mercosul sobre o exercício dos direitos políticos, o PARLASUL pode ser uma ferramenta capaz de garantir representação política regional. Por fim, foi reforçado que, ante o Protocolo de Olivos vigente desde 2004, possíveis controvérsias relacionadas a, por exemplo, medidas restritivas, discriminatórias ou de concorrência desleal efetivada por algum Estado Parte diferente ao do cidadão Mercosulino afetado podem ser reclamadas oficialmente ao seu respectivo representante nacional.

Em virtude do terceiro objetivo do Plano de Ação, de garantir acesso ao trabalho, saúde e ensino com equidade entre os cidadãos dos Estados Partes, o ECM dispôs de subseções relacionadas ao emprego, seguridade social e educação. Nessa sequência, a Declaração Socio laboral de 2015 determinou o compromisso dos Estados Partes em formular e executar normas e direitos comuns garantidos entre seus cidadãos, apesar de particularidades em cada legislação. Sendo assim, agenciaram-se três formas de direitos comuns no âmbito do trabalho, sendo eles: 1) os individuais que visam assegurar a não

discriminação, o incremento das condições laborais dos trabalhadores migrantes e fronteiriços, a erradicação do trabalho forçado e infantil, o respeito ao salário mínimo e a obtenção de férias; 2) os coletivos que determinam o direito à greve e à liberdade de atuação sindical; 3) e, por fim, demais garantias relacionadas ao incentivo de postos de trabalho e inspeção da seguridade social, assim como segurança e saúde no ambiente laboral.

Contribuindo para uma maior seguridade social, a Declaração Socio laboral de 2015 também almejou promover políticas públicas universais que protejam socialmente todos os seus habitantes, logo, incluindo estrangeiros, em questões de velhice, morte, doença, invalidez e deficiência. Ademais, ao enfatizar mais uma decisão anterior à concepção do Plano de Ação, o ECM destacou, por meio do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul de 1997, que direitos relacionados à previdência social podem ser obtidos por trabalhadores de Estados Partes que tenham exercido serviços em quaisquer Estados Partes, assim como, caso deslocado por motivo de emprego, que instituições de saúde tem potencial de atender tanto o trabalhador, quanto seus familiares e assemelhados.

Na esfera educacional, pelo Protocolo de Integração Educativa de 2010, garantiu-se, entre os Estados Partes, o reconhecimento dos títulos e certificados desde o ensino primário ao médio e secundário, possibilitando aos estudantes a realização de intercâmbios acadêmicos e o avanço ao ensino superior. Apesar de não estar ainda em vigor, em 2018 foi assinado o Acordo sobre Revalidação de Títulos ou Diplomas de Ensino Superior em Nível de Graduação no Mercosul, no qual títulos de graduação credenciados no Sistema de Acreditação Regional de Cursos de Graduação do Mercosul poderão ser reconhecidos entre os Estados Partes.

Outrossim, como fruto do Plano de Ação, para estudantes, professores e pesquisadores vinculados a instituições de ensino superior, o Plano de Funcionamento do Sistema Integrado de Mobilidade do Mercosul de 2014 estimulou a expansão da mobilidade acadêmica entre sistemas educativos que se articulem entre si, inclusive com bolsas de estudo. Destarte, respaldados pelo Acordo sobre Gratuidade de Vistos para Estudantes e Docentes dos Estados Partes do Mercosul de 2006, os nacionais dos Estados Partes têm o direito de adquirir vistos gratuitos quando realizarem, temporariamente, cursos de graduação ou pós-graduação, cursos secundários e atividades de pesquisa ou docência.

A partir do exposto, averiguou-se que o ECM de 2021 foi constituído, de maneira geral, por normativas regionais implementadas a partir do PA-ECM de 2010, por resoluções existentes previamente ao objetivo de formação do Estatuto e, também, por acordos em processo de vigência. Ante essa elaboração, vale destacar que não necessariamente a

consumação do Plano de Ação trouxe inovações em todas as pastas do ECM, tais como sistematizado nas de comunicação, defesa do consumidor e direitos políticos. Outrossim, diante disso, foi possível questionar até que ponto o ECM representou a contemporaneidade das políticas Mercosulinas, tendo em vista a inexistência de garantias suas que versem sobre, por exemplo, igualdade de gênero e respeito aos Direitos Humanos, embora o Mercosul tenha ordenamentos institucionais nesses temas.

Por fim, no que concerne ao Plano de Ação, um de seus compromissos não foi efetivado até a inauguração do ECM nos trinta anos de Mercosul, sendo ele o objetivo vinculado à igualdade de acesso à saúde entre os nacionais dos Estados Partes. Nesse sentido, ao longo do ECM, direitos relacionados à saúde eram mencionados secundariamente em garantias, por exemplo, trabalhistas e de seguridade social. Dessa forma, o Plano de Ação foi executado sem que fossem desenvolvidos acordos que compreendessem a matéria de saúde em sua abrangência nacional e regional.

Além do mais, ao não seguir a proposta do artigo 7º da decisão Nº 64/10 do CMC, em que se mencionou que o ECM poderia ser consagrado como um protocolo internacional anexado ao Tratado de Assunção, impediu-se que os direitos reconhecidos pelo Estatuto adquirissem um status supranacional, criando, em contrapartida, um documento de aplicação nacional.

## **V. Considerações Finais**

A partir da caracterização e análise exploratória do ECM apresentada neste artigo, entendemos que se fazem necessárias algumas considerações no que diz respeito aos desafios para a efetiva implementação dos direitos elencados no texto final do Estatuto bem como sobre a agenda de pesquisa que se coloca a partir da necessidade de monitorar sua implementação.

Antes, porém, é preciso ressaltar que, conforme apresentado, o ECM é resultado de um processo amplo de construção de uma agenda social no Mercosul que, ainda que com variações de ênfase política e impulso institucional, esteve presente desde os anos 1990 na agenda do bloco, notadamente com as discussões em torno da dimensão sócio laboral.

Ademais, merece destaque a articulação intra-institucional, sobretudo a atuação da Secretaria do Mercosul, na execução do PA-ECM e conseqüente construção do Estatuto. Tratou-se de um processo inédito de diálogo e cooperação institucional do Mercosul que reforçou a importância da Secretaria do Mercosul e permitiu o desenvolvimento de

metodologias de trabalho com potencial de, no longo prazo, ampliar a capacidade de construção de políticas regionais.

Ao mesmo tempo, a opção de lançamento do ECM no formato de uma “cartilha de divulgação” e não de um protocolo, traz imensos desafios para que os direitos elencados sejam garantidos e, como tem sido padrão nas decisões sobre políticas públicas regionais, demonstra a recusa na construção de aparatos legais e institucionais com capacidade de *enforcement* das decisões do Mercosul.

A partir da aprovação do Estatuto em 2021, abriram-se diversos caminhos de ação necessários para se assegurar a consolidação da cidadania regional e a plena vigência do ECM, dentre os quais: 1) a implementação dos direitos fundamentais pelos Estados; 2) o acompanhamento do processo de ratificação das normas vinculadas do Mercosul 3) e o monitoramento, em termos quantitativos e qualitativos, dos direitos fundamentais relacionados no Estatuto.

Além disso, embora haja um denso acervo jurídico vigente no âmbito do Mercosul que consolida os elementos temáticos do ECM, a conclusão dos trabalhos revela as limitações temáticas dos elementos elencados no PA-ECM, demandando ampliação do Estatuto para abarcar temas essenciais. Em contrapartida, percebeu-se também a falta de normativas relacionadas à igualdade no direito à saúde, colocando em dúvida até que ponto o segundo objetivo do PA-ECM foi de fato alcançado.

Como resultado da não vinculação do ECM ao Tratado de Assunção sob caráter de protocolo internacional, destacou-se que o seu formato cartilha, acompanhado da inexistência de um órgão responsável por coordenar suas normativas, não possui capacidade jurídica e institucional apta em garantir o respeito e a implementação centralizada de suas prerrogativas. Diante disso, ampliou-se a necessidade da academia e da sociedade civil, em especial dos Estados Parte, participarem do monitoramento da execução do ECM nacional e regionalmente.

## VI. Referências

BEASLEY-MURRAY, Jon; CAMERON, Maxwell A.; HERSHBERG, Eric. Latin America's Left Turns: an introduction. **Third World Quarterly**, [S. l.], v. 30, n. 2, p. 319–330, 2009.

BUDINI, Terra Friedrich. **Encontros com o Mercosul: a atuação de organizações da sociedade civil brasileira na integração regional**. 2015. Universidade de São Paulo, 2015.

CAMARGO, Sonia De. MERCOSUL: crise de crescimento ou crise terminal? **Lua Nova**, v. 68, p. 57–90, 2006.

CEPAL. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile: CEPAL, 1994.

DABÈNE, Olivier. Consistency and Resilience through Cycles of Repoliticization. In: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (org.). **The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. New York: Springer, 2012.

MARIANO, Karina Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MERCOSUL. **Estatuto da Cidadania do Mercosul Plano de Ação**. 2010.

MERCOSUL. **Estatuto da Cidadania do Mercosul Plano de Ação Atualização da Decisão CMC N° 64/10**. 2017.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. 1991.

PHILLIPS, N. Regionalist governance in the new political economy of development: “Relaunching” the Mercosur. **Third World Quarterly**, v. 22, n. 4, p. 565–583, 2001.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. **The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. New York: Springer, 2012.

VAZ, Alcides Costa. **Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra Polónia. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 93, p. 34–60, 2007.

VIGEVANI, Tullo. **Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos**. São Paulo: LTr, 1998.

Recebido em: junho/2021.

Aprovado em: setembro/2021.



# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral Especial | volume 10 | edição nº 1 | 2021

*Imigrantes no regionalismo:  
percepções desde o Mercosul e a  
União Europeia*

Karina Lilia Pasquariello Mariano; Letícia  
Figueiredo Ferreira; Vitória Totti Salgado



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex

## IMIGRANTES NO REGIONALISMO: PERCEPÇÕES DESDE O MERCOSUL E A UNIÃO EUROPEIA

*Karina Lilia Pasquariello Mariano<sup>1</sup>; Letícia Figueiredo Ferreira<sup>2</sup>; Vitória Totti Salgado<sup>3</sup>*

---

**Resumo:** A construção de políticas migratórias sempre foi uma questão central para os países, especialmente, nas últimas décadas, com a intensificação dos processos de integração ao redor do mundo, que passaram a incorporar o debate sobre a livre circulação de pessoas e a harmonização das regras de migração entre os Estados-Membros. Enquanto a União Europeia desenvolveu uma política comum que abrange tanto a questão da circulação interna de pessoas como as regras de entrada de migrantes extrabloco, no Mercosul, a política migratória é exclusivamente nacional, havendo discussões entre os membros apenas sobre princípios comuns. Apesar das diferenças, nos últimos trinta anos houve uma mudança na compreensão dos migrantes em ambos os processos de integração regional, marcada pelo fortalecimento da desconfiança em relação aos que vêm de regiões externas. O objetivo deste artigo é discutir o processo de securitização da agenda migratória nos dois blocos regionais, analisando suas distinções e especificidades. Não pretendemos realizar uma comparação entre os blocos, mas demonstrar que existe uma dinâmica semelhante em ambos apesar de suas diferenças. A hipótese de nossa análise é que essa mudança na percepção dos migrantes está relacionada a uma narrativa de crise que estimulou o surgimento de movimentos extremistas e nacionalistas no século XXI, concomitante ao aumento dos fluxos migratórios nos dois continentes. O artigo baseia-se em um enfoque histórico, fundamentado em documentos oficiais da União Europeia, do Mercosul (e seus respectivos Estados-membros) e de organismos internacionais.

**Palavras-chave:** Migração, Securitização, União Europeia, Mercosul.

### MIGRANTS IN REGIONALISM: PERCEPTIONS FROM MERCOSUR AND THE EUROPEAN UNION

---

<sup>1</sup> Professora Associada da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP e do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC/SP). Coordenadora da Rede DIPP (Development, International Politics and Peace), financiada pelo Programa CAPES-Print. Pesquisadora do INCT-INEU, do Observatório de Regionalismo (ODR) e da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI). Bolsista produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Email: [karina.mariano@unesp.br](mailto:karina.mariano@unesp.br)

<sup>2</sup> Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas' (Unesp, Unicamp, PUC-SP), com pesquisa financiada pela CAPES. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da UFRJ e bacharela em Relações Internacionais pela mesma universidade. Pesquisadora vinculada ao Observatório de Regionalismo (ODR), à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI), ao Núcleo de Estudos e Análises Internacionais (NEAI) e ao Grupo de Estudos da Eurásia (GEEU). Email: [leticiaierreff@gmail.com](mailto:leticiaierreff@gmail.com)

<sup>3</sup> Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais 'San Tiago Dantas' (Unesp, Unicamp, PUC-SP), com pesquisa parcialmente financiada pela CAPES. Bacharela em Relações Internacionais pela Unesp. Pesquisadora vinculada ao Observatório de Regionalismo (ODR), à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI), ao Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES) e à Rede de Pesquisa Internacional DIPP (Development, International Politics and Peace). Email: [vitoria.totti@unesp.br](mailto:vitoria.totti@unesp.br)



**Abstract:** The construction of migration policies has always been a central issue for countries, especially in recent decades with the intensification of integration processes around the world, which began to incorporate the debate on the free movement of people and the harmonization of migration rules between Member States. While the European Union has developed a common policy that covers both the issue of internal movement of people and the rules for the entry of extra-bloc migrants, in the case of Mercosur, the migration policy is exclusively national, with discussions within the bloc regarding common principles. Despite the differences, over the past thirty years there has been a shift in the understanding of migrants within both regional integration processes, characterized by an increasing distrust towards those who come from external regions. The aim of this article is to discuss the process of securitization of the migratory agenda in both regional blocs, analyzing their distinctions and specificities. We do not intend to compare the blocs, but to demonstrate that there is a similar dynamic between them despite their differences. The hypothesis of our analysis is that this change in the perception of migrants is related to a crisis narrative that stimulated the rise of extremist and nationalist movements in the 21st century, concomitant to the increase in migratory flows on both continents. The article relies on a historical approach, based on official documents from the European Union, Mercosur (and its respective member states), and international organizations.

**Keywords:** Migration, Securitization, European Union, Mercosur.

---

## I. Introdução

As características dos processos de integração regional são centrais para a definição do tratamento da questão da imigração. No âmbito interno, quando há um mercado comum, pressupõe-se a livre-circulação de pessoas entre os Estados-membros e a necessidade de harmonização das regras para migração; enquanto estágios de união aduaneira e área de livre-comércio mantêm as lógicas nacionais. Da mesma forma, a existência de um mercado comum pressupõe o tratamento unificado para os imigrantes oriundos de países terceiros, ao passo que nos demais tipos de integração esse tratamento pode ser harmonizado ou não.

A União Europeia desenvolveu uma política comum que abarca tanto a questão da circulação interna de pessoas, quanto as regras para a entrada de imigrantes extrabloco. No caso do Mercosul, a política migratória é exclusivamente nacional, havendo discussões no âmbito do bloco em relação a princípios comuns. Apesar das diferenças, verifica-se ao longo dos últimos trinta anos que, em ambos os processos de integração, desenvolveu-se uma diferenciação no entendimento sobre o imigrante dentro dos blocos regionais.

O objetivo deste artigo é discutir o processo de securitização da pauta migratória em

ambos os blocos regionais, analisando suas distinções e especificidades. Considerando que a proposta do dossiê se refere aos 30 anos do Mercosul, este artigo não pretende comparar os processos de integração, mas demonstrar que há uma dinâmica semelhante entre os dois apesar das diferenças, dando ênfase ao caso do Cone Sul. Argumentamos que essa mudança na percepção sobre o imigrante está relacionada a uma narrativa de crise que favoreceu a ascensão da extrema direita no século XXI, concomitante ao aumento dos fluxos migratórios nos dois continentes. O trabalho seguirá uma abordagem histórica, fundamentada nos documentos oficiais da União Europeia, do Mercosul (e seus respectivos membros) e de organizações internacionais. Como aporte teórico, recorreremos ao arcabouço da teoria da securitização, especificamente as formulações da Escola de Copenhague.

Além da introdução e das considerações finais, o artigo está dividido em três seções. A primeira aborda o aumento dos deslocamentos internacionais na última década e a intensificação da securitização da migração, promovida por partidos de extrema direita que chegam ao poder através da instrumentalização de cenários sucessivos de crise. A segunda discorre sobre a política de migração e asilo comum da União Europeia, avaliando a tendência de exteriorização dos controles de fronteiras pelo bloco. A terceira seção, por fim, aborda o debate sobre a pauta migratória no Mercosul e as divergências entre os Estados-parte sobre a temática.

## **II. A Securitização da Migração**

No século XXI, o fenômeno da globalização econômica, a disseminação de conflitos armados e instabilidades políticas, e o aumento da interdependência entre Estados repercutiu na intensificação da mobilidade humana, identificada nos altos números de migrantes e refugiados registrados nos últimos anos. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) denominou os últimos dez anos de “A Década do Deslocamento” (“*A Decade of Displacement*”), e os dados da agência contabilizaram ao menos 100 milhões de pessoas deslocadas forçosamente entre 2010 e 2019 (UNHCR, 2019). Somente em 2019, foram registrados 26 milhões de refugiados, 45,7 milhões de deslocados internos e 4,2 milhões de requerentes de asilo, todos deslocados em resultado da escalada de violência em conflitos, perseguições, violações de direitos humanos, e eventos que perturbaram a ordem pública em seus países de origem. Dos refugiados, quase 40% são oriundos da Síria e da Venezuela, especificamente 6,6 milhões sírios e 3,7 milhões venezuelanos, devido à situação de conflito e de crise política, econômica e social dos dois países (UNHCR, 2019).

Destaca-se, também, o aumento no número de migrantes internacionais entre os anos 2000 e 2020, chegando a um total de 281 milhões em 2020. De acordo com as Nações Unidas, nas últimas duas décadas, o contingente internacional de migrantes cresceu anualmente a uma média de 2,4% (UN DESA, 2020). Em 2000, o total de migrantes internacionais era de 173 milhões, enquanto em 2010 o montante já havia atingido os 220 milhões. Como o número de migrantes internacionais cresceu mais rápido do que a população mundial, a porcentagem de migrantes internacionais na população total aumentou de 2,8% em 2000 para 3,2%, em 2010, e chegou ao patamar de 3,6%, em 2020 (UN DESA, 2020).

No cenário de aumento da mobilidade transfronteiriça, diferenciam-se duas categorias principais: as migrações forçadas e as migrações espontâneas. Por “migrações forçadas”, entende-se o movimento migratório em que existe um elemento de coação, seja esse provocado pelo homem ou por fenômenos naturais. Os migrantes ou deslocados forçados são, portanto, coagidos a saírem de seus países em decorrência da ameaça à sua vida ou à sua sobrevivência devido a conflitos, perseguição, desastres ambientais, fome, entre outros fatores. É importante ressaltar, porém, que “migração forçada” não é um conceito legal, e sim analítico, que abarca uma ampla gama de fenômenos responsáveis pelo deslocamento forçado de pessoas (OIM, 2009, p. 41). A categoria “refugiado”, por sua vez, é definida pelo direito internacional e pressupõe um conjunto de obrigações legais em relação a eles (ONU, 1951). Contrariamente, as migrações espontâneas ou voluntárias comportam um projeto de vida, planejado e desejado, geralmente causado por fatores de atração e de repulsão dos países (OIM, 2009, p. 41).

Nesse contexto, as Américas e a Europa apresentam-se como duas regiões que foram fortemente acometidas pelo afluxo de migrantes e de refugiados na última década. No caso da Europa, os fluxos migratórios são majoritariamente do Norte da África e do Oriente Médio. Já nas Américas encontramos dois movimentos distintos, um primeiro fluxo dirige-se principalmente aos Estados Unidos, com imigrantes provenientes da América Central, México e Ásia, principalmente, e outro direciona-se ao Cone Sul, tendo como origem da migração a Venezuela e o Haiti (BRIGIDO; UEBEL, 2020). Em ambos os continentes, a presença de organizações regionais impacta diretamente no disciplinamento da mobilidade humana, sobretudo nas experiências em que se optou pelo desenvolvimento de um mercado comum (CAVALCANTE FILHO; BARZA, 2020).

Embora não seja um pressuposto de uma área de livre-comércio, a questão da migração sempre foi uma questão sensível na integração da América do Norte. Em um primeiro momento, o Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA) teve forte preocupação com os deslocamentos internos (especialmente com a entrada

de mexicanos nos Estados Unidos) e, mais recentemente, a revisão desse acordo deu origem ao Acordo Estados Unidos-México-Canadá (*United States-México-Canada Agreement*, USMCA), que buscou estabelecer as regras para regulamentar a situação do México como porta de entrada para as migrações de países terceiros.

Já nas iniciativas voltadas à construção de um mercado comum, encontramos uma disparidade interessante. Tanto o Mercado Comum do Sul (Mercosul) quanto a União Europeia (UE), a despeito de suas diferenças, pressupõem a livre circulação de seus nacionais e residentes em suas legislações internas (BRIGIDO; UEBEL, 2020). Portanto, o aumento no fluxo de migrantes e de refugiados para os Estados-membros desses blocos pode provocar impactos no sistema de livre circulação de nacionais. Na União Europeia, o auge da crise de refugiados, em 2015, foi acompanhado do fechamento de fronteiras dentro do Espaço Schengen, limitando a circulação de nacionais e de residentes no bloco. No Mercosul, a crise da Venezuela, a partir de 2015, e à época ainda um Estado-parte pleno do bloco<sup>4</sup>, estimulou um crescimento significativo no fluxo de migrantes e gerou divergências de posicionamentos entre os países mercosulinos.

Concomitantemente à intensificação das migrações, identifica-se a ascensão da chamada Nova Direita, populista e nacionalista, que, ancorada em narrativas de crise socioeconômica, política e de ordem pública, promove discursos xenofóbicos e securitários a respeito dos fluxos migratórios. Tanto nos países em que a extrema-direita aumentou sua popularidade e participação parlamentar, quanto naqueles em que efetivamente governa, sua prática discursiva de incitamento do ódio a migrantes e refugiados contribuiu enormemente para a construção da figura do estrangeiro como “inimigo da nação”, que se torna aos poucos um “bode expiatório” e representa uma ameaça constante ao funcionamento dos serviços públicos e aos valores e tradições nacionais. Essa tendência política aponta para uma mudança na ordem internacional, que parece transitar da globalização e da governança global para o nacionalismo e a reação crescente contra as organizações internacionais e regionais (COPELOVICH; PEVEHOUSE, 2019).

No caso europeu, os efeitos persistentes da crise financeira da zona do euro, a crise migratória e o Brexit<sup>5</sup> expuseram as fraturas do projeto de integração regional e alimentaram os anseios antiglobalização de parcela da população, além de terem servido como plataforma política para o crescimento da extrema-direita europeia (COPELOVICH; PEVEHOUSE, 2019). Por sua vez, o Mercosul enfrenta uma crise estrutural devido ao desalinhamento político-

---

<sup>4</sup> A Venezuela foi formalmente suspensa do Mercosul a partir de agosto de 2017.

<sup>5</sup> Termo que se refere à saída do Reino Unido da União Europeia.

ideológico entre Brasil e Argentina, e a ascensão de governos de direita e extrema-direita no Brasil, Uruguai e Paraguai. Em ambas as regiões, nota-se uma mobilização da frustração social pela direita para obter vitórias eleitorais e, uma vez no poder, demolir os projetos políticos construídos anteriormente, contestando inclusive os avanços em relação à integração regional.

No aniversário de trinta anos do Mercosul, este artigo propõe-se à reflexão dos efeitos da securitização dos fluxos migratórios para o desenvolvimento desta pauta no seio do bloco, utilizando o caso europeu para elucidar algumas questões a respeito do fenômeno da securitização. Entendemos que a comunidade europeia tem historicamente servido como um referencial de integração a outros blocos regionais, incluindo o Mercosul, e que o debate sobre a política migratória e de asilo na Europa influencia as discussões sobre o tema na América do Sul. Ademais, avaliamos a instrumentalização do discurso securitário da migração como plataforma para alavancar partidos de direita nacionalistas, que frequentemente opõe-se ao desenvolvimento de organizações regionais.

Para compreender essa instrumentalização do discurso em relação às migrações, é preciso apresentar uma breve explanação acerca do quadro teórico da securitização, segundo os preceitos da Escola de Copenhague. A securitização é o movimento discursivo em que uma ameaça existencial é invocada por um agente securitizador e, subsequentemente, legitimada por uma audiência (BUZAN et al, 1998). Três elementos compõem o processo de securitização: (i) objeto referente; (ii) agente securitizador; e (iii) audiência. Grosso modo, o objeto referente é aquilo que deve ser protegido, a todo custo, de uma ameaça existencial; o agente securitizador é o ator que, por meio do discurso, enuncia uma questão enquanto ameaça, em busca de convencer a audiência da necessidade de medidas emergenciais para a sua tratativa; e a audiência, por fim, é quem deverá legitimar o processo de securitização e a adoção de medidas excepcionais para o combate da suposta ameaça.

Assim, ao rotular uma questão como ameaça existencial, o agente securitizador busca construir o apoio da audiência a fim de ganhar a legitimidade, formal e/ou moral, para usar quaisquer meios necessários para neutralizar a dita ameaça. Nesse sentido, a teoria da securitização elabora que nenhuma questão é essencialmente uma ameaça, mas sim que algumas questões se tornam ameaças por meio do discurso, que, então, assume um papel performático de fundador e criador de uma ameaça pelo agente securitizador. Pouco importa a natureza intrínseca da ameaça, ou a sua concretude na realidade, mas sim a capacidade que o discurso tem de ganhar suficiente ressonância em relação a uma ameaça existencial, viabilizando a criação de uma plataforma que legitime tais ações (MOTTA, 2018).

Ao analisarmos o impacto da securitização da migração para o avanço do regionalismo

na pauta migratória, a identificação dos elementos torna-se difusa devido à amplitude regional do nível de análise. Os agentes securitizadores, ou seja, aqueles que enunciam a ameaça, podem ser identificados tanto no âmbito nacional (partidos políticos, burocracia e elites), como na própria estrutura burocrática do bloco regional. A audiência, por sua vez, encontra-se ainda mais difusa, podendo ser identificada nos governos dos países membros do bloco, nas burocracias tomadoras de decisão das instituições regionais, e na opinião pública em geral.

Por essa razão, faz-se uma distinção entre a legitimidade moral e formal de uma ameaça por parte da audiência. A identificação da audiência (ou audiências) depende do contexto do processo de securitização, bem como da sua capacidade em autorizar o discurso de segurança e legitimar as ações buscadas pelo agente securitizador (CÔTÉ, 2016, p. 546). Apesar de ambas as legitimidades, moral e formal, serem desejáveis para o sucesso do processo de securitização, geralmente a legitimidade formal é suficiente. A anuência de instituições formais, nacionais e/ou regionais, é o que confere ao agente securitizador o poder para converter o discurso securitário em políticas securitárias. Contrariamente, a legitimidade moral não é suficiente para a adoção de políticas, apesar de conferir credibilidade ao agente securitizador. Isso explica porque, ao mesmo tempo em que os políticos buscam aquiescência formal do discurso, esses ocultam argumentos de segurança no repertório semântico do público nacional para ganhar apoio da opinião pública (BALZACQ, 2011). No caso das migrações, o discurso securitário está frequentemente intrincado com uma abordagem de ajuda humanitária, que pode ser empregada, por exemplo, para deslocar o foco do acolhimento aos migrantes para a contenção da migração por meio de incentivos ao desenvolvimento do entorno estratégico.

O discurso securitário da migração está relacionado à questão da formação de identidades coletivas em diferentes níveis, seja regional, estatal ou subestatal. Nesse sentido, identifica-se como agente securitizador preponderante, tanto na Europa como na América do Sul, os movimentos e partidos políticos de extrema-direita, que se valem do discurso da “ameaça à identidade” para alavancar seus projetos políticos. Conforme mencionado, distingue-se ao menos duas audiências, a depender do contexto político em que se insere o partido: o público de maneira geral, ao intentar mobilizar eleitores com o discurso anti-imigração e, após as eleições, os congressos nacionais e instituições competentes para a adoção de políticas securitárias frente à pauta migratória.

Três questões estão presentes na identificação de ameaças às identidades coletivas, conforme Buzan et al. (1998, p. 121): a questão migratória, a competição horizontal e a competição vertical. A questão migratória, como dito anteriormente, diz respeito à construção do imigrante como ameaça à identidade nacional ou regional, que seria “distorcida” devido aos

altos fluxos migratórios. Somado a isso, a competição horizontal trata-se de uma competição de valores e culturas devido à presença de comunidades diferentes em um mesmo Estado ou região, o que dialoga diretamente com a integração de migrantes e a livre circulação nos blocos regionais. Por fim, a competição vertical refere-se especificamente ao processo de integração regional e à conformação de uma outra identidade coletiva mais ampla, o que ameaça as identidades nacionais ou de grupos minoritários. Essas três questões se misturam nos discursos da Nova Direita, que procura mobilizar as massas e as elites políticas sob o argumento de que a ordem pública e o estilo de vida tradicionais estão ameaçados por forças centrípetas de integração regional e harmonização de legislações migratórias.

Consonante a isso, percebe-se que as próprias instituições da União Europeia, por vezes, apresentam-se como agentes securitizadores - e, por vezes, como audiência -, uma vez que a noção de uma identidade europeia coesa é fortalecida pela narrativa securitária de diferenciação e de exclusão de migrantes de países terceiros, em uma lógica de distinção entre “Nós” e “Eles”. Enquanto a livre circulação intrabloco está consolidada e possui incentivos à mobilidade dos nacionais dos países-membros, os fluxos migratórios e de refugiados de países terceiros são geridos sob uma abordagem securitária. No caso do Mercosul, diferentemente, as instituições do bloco não parecem assumir papel de agente na questão do gerenciamento da circulação, intra e extrabloco, prevalecendo lógicas nacionais. O bloco sul-americano, portanto, apresenta-se como instrumento para reforçar as políticas migratórias nacionais, o que resulta no embate de diferentes posições político-ideológicas entre os Estados-parte.

Como se debaterá em detalhe nas próximas seções, as crises econômicas recentes e o crescimento exponencial dos fluxos migratórios nos últimos anos, na Europa e no Cone Sul, capitalizados pela extrema direita, ajudam a criar uma atmosfera de “urgência” em proteger as populações nacionais e a legitimar a securitização da migração.

### **III. Políticas Migratórias e de Asilo na União Europeia**

Na Europa, o debate a respeito da remoção de barreiras ao trânsito de pessoas avançou concomitantemente ao aprofundamento da integração econômica e à criação do mercado único europeu. De fato, a celebração do Acordo de Schengen<sup>6</sup>, em 1985, ocorreu um ano antes do Ato Único Europeu e insere-se em um contexto de reforma dos Tratados de Roma (1957) e de consolidação do mercado comum, então incompleto, como forma de restabelecer a

---

<sup>6</sup> O Acordo de Schengen é uma convenção entre países europeus que foi incorporado à legislação da UE com o Tratado de Amsterdã, como será apontado mais adiante no texto.

competitividade europeia após a crise econômica dos anos 1970 (URWIN, 1994). Por outro lado, ao iniciar o processo de abertura de fronteiras no continente, necessário à livre circulação de bens, serviços, capitais e trabalhadores, Schengen também contribuiu para a integração política que deu origem à União Europeia (UE), que, por meio do Tratado de Maastricht (1992), passou a deter competências em matéria de Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e de Justiça e Assuntos Internos (JAI), com destaque para a cooperação judiciária e policial (PECEQUILO, 2014).

Isso porque a liberdade de movimento dentro do bloco criou demandas pela harmonização e pelo fortalecimento dos controles nas fronteiras externas do mesmo, assentando a ideia de um interior seguro em contraposição a um exterior inseguro e pavimentando, assim, o caminho para a chamada “fortaleza europeia” (BENEDICTO; BRUNET, 2018). Desde os seus primórdios, quando ainda se restringia a cinco membros fundadores – isto é, França, Alemanha e Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo) –, o Espaço Schengen previa um modelo integrado de segurança alicerçado na maior vigilância das fronteiras externas. O mesmo buscava restringir a entrada de imigrantes de países terceiros indesejados no território de livre circulação, sob a pecha da irregularidade ou ilegalidade (UNIÃO EUROPEIA, 1990). Nesse primeiro momento, a fronteira com o Leste Europeu era a principal linha de defesa dos signatários do acordo, preocupados com os efeitos desestabilizadores do fluxo de imigrantes provenientes da Europa Oriental após o desmantelamento da Cortina de Ferro (MENEZES, 2008).

No fim da década de 1990, frente às transformações na agenda de segurança pós-Guerra Fria e à progressiva conceituação da imigração como uma das “novas ameaças” por sua conexão com crimes transfronteiriços, a pauta migratória passou a receber um tratamento diferente. A originária cooperação intergovernamental deu lugar ao debate comunitário sobre a livre circulação de cidadãos europeus, tendo o Tratado de Amsterdã (1997) atribuído à Comunidade Europeia a competência de formular regras para a construção de uma política migratória comum. Com esse propósito, o Tratado incorporou o Acervo de Schengen<sup>7</sup>, instituiu a cidadania da União e delimitou o objetivo de criar um Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) (UNIÃO EUROPEIA, 1999). A partir de então, a implementação de uma política de migração e asilo comum passou a ser debatida regularmente pelo Conselho Europeu, o que resultou nos programas quinquenais de Tampere (1999), Haia (2004) e Estocolmo (2009).

Na cimeira de Tampere, os Estados-membros da UE se comprometeram pela primeira

---

<sup>7</sup> Irlanda e Reino Unido não são signatários do Acordo de Schengen, apesar de serem membros da UE à época, mas se comprometeram a respeitar suas normas.



vez a frear a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos em sua raiz, agindo em parceria com os países de origem e de trânsito. As diretrizes para os cinco anos seguintes envolviam, além da cooperação com países terceiros, um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros, e a gestão dos fluxos migratórios (PARLAMENTO EUROPEU, 1999). No que concerne ao sistema de asilo, a UE então contava apenas com a Convenção de Dublin, assinada em 1990 e em vigor desde 1997, que define que pedidos de asilo devem ser tratados pelo Estado-membro em que o requerente entrar pela primeira vez. Foi também nesse período que a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) entrou em plena atividade, tendo sido o seu mandato, inicialmente destinado à luta contra o tráfico de drogas, progressivamente alargado para também abarcar o combate ao terrorismo e ao tráfico de seres humanos (MENEZES, 2008).

Já o programa de Haia foi apresentado na esteira de dois eventos significativos, um regional e outro internacional. No início de 2001, a assinatura do Tratado de Nice regulamentou o alargamento da UE em direção à Europa Centro-Oriental e reformou as instituições da União para incorporar plenamente os novos membros, processo que foi concluído em 2004 (UNIÃO EUROPEIA, 2001). Outro marco importante desse ano foram os ataques terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos, que engendraram uma nova revisão do paradigma de segurança ocidental. Influenciada pela securitização da agenda de segurança interna estadunidense para lidar com o terrorismo global e transnacional, a PESC tornou-se cada vez mais militarizada e a percepção europeia da imigração como uma ameaça foi fortalecida (BENEDICTO; BRUNET, 2018). Somado a isso, os atentados ao sistema de trens de Madri, em 2004, elevaram a sensação de urgência em traçar novas diretrizes para aprimorar o ELSJ (MENEZES, 2008).

O plano de ação de Haia definiu como prioridades a luta contra o terrorismo, por meio do intercâmbio de informações entre Estados-membros e da colaboração com países terceiros; e contra a imigração ilegal, via gestão integrada das fronteiras externas, desenvolvimento de procedimentos comuns de asilo, instalação de um Sistema de Informações sobre Vistos, e uso de identificadores biométricos em documentos de viagem e identificação (COMISSÃO EUROPEIA, 2005), como o *European Dactyloscopy* (Eurodac), sistema de registro de entradas que havia sido criado em 2003 para evitar a duplicação de pedidos de asilo<sup>8</sup> (COMISSÃO EUROPEIA, 2021). Data também do final de 2004 a criação da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia,

---

<sup>8</sup> O Eurodac possui uma base de dados de impressões digitais que permite aos Estados-Membros da UE verificar se um requerente já solicitou asilo ou se entrou no bloco de forma irregular através de outro Estado-Membro, a fim de determinar quem é responsável pela análise do pedido (COMISSÃO EUROPEIA, 2021).

a Frontex, que, dando assistência à Europol, objetivava estreitar a cooperação intrabloco, especialmente nas novas fronteiras ao leste da União e com países vizinhos (MENEZES, 2008).

A correlação estabelecida pelas instituições europeias entre imigração irregular, crime organizado e terrorismo internacional foi reforçada pelo atentado ao metrô de Londres de 2005. A esse seguiram-se novas políticas de externalização dos controles migratórios, em uma estratégia preventiva de supressão da migração, por meio de acordos regionais ou bilaterais com países do Sul do Mediterrâneo e da Parceria Oriental<sup>9</sup>, além de fundos de ajuda humanitária e ao desenvolvimento (BENEDICTO; BRUNET, 2018). Isso ficou patente na Abordagem Global das Migrações, também de 2005, que constituiu pela primeira vez o quadro regulatório para a cooperação da UE com países terceiros na área de migração e asilo, sendo posteriormente reforçada em 2011; e no Pacto Europeu sobre a Migração e o Asilo, celebrado em 2008. O Pacto não trouxe muitos avanços em relação ao programa de Haia, mas evidenciou o teor do debate europeu à época. O primeiro compromisso do Pacto ressaltava a necessidade de organizar o acolhimento de imigrantes regulares de acordo com as capacidades de cada Estado-membro, enquanto o segundo exortava o retorno de imigrantes irregulares a seus países de origem ou um país de trânsito (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2008).

Essa visão utilitarista da imigração como mero problema administrativo e a flexibilidade da UE em atender interesses nacionais mostrar-se-á a marca duradoura da cooperação europeia em temas de migração e asilo. Contribuiu para isso a reforma fomentada pelo Tratado de Lisboa (2007), que introduziu a votação por maioria qualificada no Conselho para as decisões referentes à migração e asilo, no âmbito do ELSJ (UNIÃO EUROPEIA, 2007). Não obstante, o Programa de Estocolmo, lançado em 2009, se destacou pela defesa das liberdades fundamentais e da diversidade, promovendo simultaneamente o combate ao racismo e à xenofobia e a garantia da segurança na Europa (UNIÃO EUROPEIA, 2009). A proposta ia de encontro à crescente hostilidade contra comunidades muçulmanas, exacerbada pelos ataques de células terroristas islâmicas nos anos 2000 e que se agravaria nas décadas seguintes, especialmente após 2015.

Nesse ano teve início a crise migratória europeia, cujos desdobramentos renovaram o desafio de implementação de uma política migratória e de asilo comum. O número sem precedentes de imigrantes e de requerentes de asilo que passou a chegar à Europa, o maior desde a Segunda Guerra Mundial, impactou principalmente Grécia e Itália, que se tornaram a “porta de entrada” para os fluxos provenientes do Oriente Médio e Norte da África através da

---

<sup>9</sup> A Parceria Oriental é uma iniciativa de cooperação político-econômica entre os Estados-membros da UE e seis vizinhos do Leste Europeu e do Cáucaso: Bielorrússia, Ucrânia, Moldávia, Geórgia, Armênia e Azerbaijão.

rota do Mediterrâneo Oriental<sup>10</sup>. Uma vez em solo europeu, parte desses imigrantes cruzava outra rota, a dos Bálcãs Ocidentais, em direção a países do Norte da Europa, especialmente para a Alemanha e a Suécia, sendo a Hungria o Estado-membro mais afetado por esse fluxo secundário (UNHCR, 2016). A fim de apoiar os Estados da “linha de frente” do Sul da Europa, recém-saídos da crise das dívidas soberanas e em maiores dificuldades político-econômicas, a Comissão Europeia propôs a criação de um Sistema de Resposta de Emergência, um mecanismo *ad hoc* de redistribuição de refugiados mantido por fundos orçamentários da UE e operacionalizado pelo Fundo de Asilo, Migração e Integração (AMIF) (COMISSÃO EUROPEIA, 2015a).

O novo regime previa a realocação de pessoas chegadas à Itália e à Grécia para outros Estados-membros durante 24 meses, empregando quatro critérios: tamanho da população; PIB (Produto Interno Bruto) nacional; número médio de pedidos de asilo espontâneos e número de refugiados já reassentados; e nível de desemprego (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2015). Outrossim, seguindo proposta do Parlamento Europeu, os requerentes de asilo tinham a possibilidade de eleger uma ordem de preferência de destino, segundo habilidades linguísticas, estadias anteriores, estudos e experiência de trabalho (PARLAMENTO EUROPEU, 2015). Poucas semanas depois, o agravamento da crise levou a Comissão a ampliar o mecanismo e incluir Budapeste como beneficiária (COMISSÃO EUROPEIA, 2015b). Contudo, a Hungria abdicou da prerrogativa e rechaçou a adoção de cotas fixas de redistribuição, sendo seguida pelas vizinhas Polônia, República Tcheca e Eslováquia. Em pouco tempo, a questão migratória tornou-se uma das principais fontes de divergência entre o centro e as periferias a sul e a leste do bloco.

Nos anos seguintes, apesar de os países mais ricos da UE terem sido os mais afetados por atentados terroristas – como os ataques à Paris, em 2015, à Nice e à Bruxelas, em 2016, e a Manchester, em 2017 –, houve um crescimento generalizado da islamofobia na Europa. No Sul do continente, nomeadamente na Grécia e na Itália, a securitização da migração e a intensificação do sentimento anti-Islã, instrumentalizados por partidos populistas de extrema-direita, decorrem de uma sobrecarga real dos serviços públicos nacionais causada pelo grande afluxo de refugiados – vistos como um fardo político e econômico. Nesse sentido, o aumento da xenofobia nesses países não pode ser desvinculado da crise do euro de 2010, que em grande

---

<sup>10</sup> Segundo a Frontex ([2021]), há três rotas que cruzam o Mar Mediterrâneo com destino para a União Europeia: Oriental, Central e Ocidental (*Eastern Mediterranean Route*, *Central Mediterranean Route*, *Western Mediterranean Route*). A ACNUR, no entanto, nomeia o trajeto que compreende as rotas Oriental e Central como somente “rota do Mediterrâneo Oriental”. A Frontex identifica ainda duas outras rotas para a UE: rota das Fronteiras Orientais (*Eastern Borders Route*) e rota dos Bálcãs Ocidentais (*Western Balkan Route*).

medida favoreceu a ascensão política de partidos como o Vox, na Espanha, a Aurora Dourada, na Grécia, e a Liga Norte na Itália. Algo semelhante aconteceu na Hungria e na Polônia, onde a instrumentalização de narrativas de crise, primeiro a econômica e mais tarde a migratória, consolidou no poder, respectivamente, os partidos Fidesz e Lei e Justiça.

Contudo, os níveis de imigração para o Leste Europeu são muito menores do que os dos vizinhos do Mediterrâneo ou das economias maiores do Norte da Europa. Na realidade, a região funciona predominantemente como um corredor de passagem para outros destinos finais e, portanto, a baixa quantidade de requerentes de asilo que desejam estabelecer residência ali não condiz com as alegações de risco à ordem pública e à segurança interna apresentadas pelos governos locais. Por essa razão, a hostilidade contra imigrantes muçulmanos na Europa Oriental vem sendo tratada como uma islamofobia “platônica” ou “fantasma”, enraizada tanto no racismo característico de sociedades étnica, religiosa e culturalmente homogêneas, onde a perseguição a minorias étnicas (como ciganos e judeus) é um problema antigo (MAREŠ, 2014); quanto no medo historicamente fundado de ameaça à soberania e desaparecimento do Estado-nação, experiências genuínas na região (KENDE; KREKÓ, 2020).

No final de 2017, a Corte de Justiça da UE iniciou procedimentos legais contra a Polónia, a Hungria e a República Tcheca por terem se recusado a receber a parcela de requerentes de asilo definida pela Comissão Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, 2017); enquanto a Eslováquia concordou com o acolhimento de refugiados para evitar o processo judicial. Por decisão da Corte no início de 2020, os três Estados foram considerados infratores das regras da UE, o que abriu a possibilidade de imposição de sanções pecuniárias aos mesmos (CVRIA, 2020). Contudo, uma “política de apaziguamento” veio no final do mesmo ano sob a forma do Novo Pacto Europeu sobre Migração e Asilo. Buscando restabelecer a solidariedade intrabloco, o Novo Pacto estipulou um sistema flexível e de responsabilidades proporcionais, segundo as condições econômicas e demográficas de cada Estado-membro. As competências variam entre a realocação de requerentes de asilo e o apoio logístico na criação de centros de acolhimento e no retorno de migrantes sem direito de permanência (COMISSÃO EUROPEIA, 2020).

O Novo Pacto acentua a exteriorização dos controles de fronteiras, introduzindo uma triagem pré-entrada para identificar todos que entraram no território da União sem autorização ou que desembarcaram após uma operação de busca e salvamento; e acelera os procedimentos de asilo e retorno, devendo um pedido ser aceito ou negado no prazo de 12 semanas (COMISSÃO EUROPEIA, 2020). O cronograma de implementação do Novo Pacto também prevê o fortalecimento da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, denominação assumida

pela Frontex em 2016, e a criação de um cargo de Coordenador de Retornos da UE. Por fim, o bloco continua apostando em acordos com países terceiros, como o acordo de readmissão de requerentes irregulares de asilo celebrado com a Turquia em 2016<sup>11</sup>. De foco cada vez mais restrito e adotando medidas que beiram à violação do princípio de não-devolução<sup>12</sup> de refugiados consagrado pelo Direito Internacional, a política de migração e asilo na UE parece ter incorporado as lógicas nacionais de securitização da migração em voga no continente.

#### IV. A Migração no Mercosul

De modo análogo ao caso europeu, a construção de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, previsto pelo Tratado de Assunção (1991), pressupunha a implementação de mecanismos e regras para a livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas. No entanto, em seu desenvolvimento, esse objetivo do bloco foi se reduzindo à constituição de uma união aduaneira que enfatizou muito mais a mobilidade comercial e financeira do que a de pessoas (NOVICK; HENER; DALLE, 2005). A explicação para esse descompasso nas agendas deve-se a dois fatores principais: dificuldade em harmonizar as legislações nacionais, pois prevalecem concepções e posturas bastante distintas entre os parceiros, limitando a construção de um consenso regional; e as implicações institucionais da incorporação dessa temática, uma vez que o enfrentamento da mesma estimularia a constituição de instâncias regionais com maior autonomia, fugindo à lógica estritamente intergovernamental do Mercosul.

Encontramos entre os países do Mercosul não só variações legislativas no tratamento do migrante, como percepções distintas sobre o assunto. No início da história desses países encontramos posturas de maior convergência, uma vez que todos eles foram formados a partir de processos migratórios, seja pela própria lógica da colonização (incluindo neste caso, o tráfico de pessoas escravizadas), mas também, a partir da segunda metade do século XIX e primeiras décadas do século XX, por meio de políticas estatais que estimularam a vinda de grandes contingentes migratórios oriundos principalmente da Europa. Durante essa primeira fase, houve uma postura positiva desses governos, que se caracterizaram por políticas mais liberais de

---

<sup>11</sup> No início de 2020, frente à deterioração do relacionamento com a UE e em represália a desdobramentos na Guerra da Síria, a Turquia abriu temporariamente suas fronteiras e permitiu a travessia de refugiados para a Europa.

<sup>12</sup> O princípio de não-devolução ou *non-refoulement* refere-se às disposições do artigo 33 da Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), que estabelece que “Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude de sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas” (ONU, 1951, art. 3, n. 1).

imigração, buscando facilitar e estimular a entrada dos imigrantes. Mesmo porque a procedência desses imigrantes era vista como um elemento importante, pois representava a chegada de grupos étnicos não-negros, o que no caso específico brasileiro fazia parte da estratégia de promover um branqueamento social.

A partir da década de 1970, a crise econômica que assolou a América Latina e o advento de governos autoritários promoveram alterações na postura dos governos em relação ao tratamento dos migrantes. À medida que as economias nacionais perdiam sua capacidade de assimilar novos contingentes de trabalhadores, deixavam de ser destinos atraentes para a imigração. Ao mesmo tempo, os governos autoritários passaram a incorporar novos requisitos para a aceitação de imigrantes, e assumiram posições mais severas contra a imigração ilegal (OCAMPO; MARTIN, 2003). Essa tendência implementou de distintas formas, criando na América Latina uma pluralidade de regimes regulatórios para lidar com a migração, sendo a fragmentação uma marca característica dessa região (BERNAL; PRADA; UREÑA, 2015). Como resultado, o tratamento dado aos imigrantes por cada governo varia de acordo com seu país de origem e com a existência (ou não) de acordos bilaterais entre o país receptor e o país de origem.

Essa fragmentação é mitigada pela existência de dois blocos regionais principais, o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN), os quais promoveram uma convergência entre seus membros para abordar a questão da migração, especialmente no que diz respeito à mobilidade dos trabalhadores, mas, ainda assim, não foi possível estabelecer um parâmetro comum para a região. Um bom exemplo dessa divergência pode ser encontrado no Acordo de Residência de Nacionais dos Estados do Mercosul, Bolívia e Chile presente na Decisão CMC Nº 28/02 (MERCOSUL, 2002), elaborado com a finalidade de facilitar a imigração interna ao bloco. O referido acordo levou sete anos para ser ratificado, entrando em vigor apenas em 2009, fato que por si só já revela a dificuldade de conseguir construir consensos internos para a aprovação de medidas que pretendem harmonizar políticas entre os países do Mercosul.

No lado brasileiro, o acordo foi entendido como um estímulo para reduzir a burocracia exigida ao migrante para a concessão do visto permanente, mas não propriamente como um instrumento facilitador, pois ainda se manteve a exigência de uma série de documentos comprobatórios, bem como a prova de que o imigrante tem condições de subsistência para si e sua família em atividades lícitas. Este último requisito é um dos principais obstáculos para a obtenção da residência permanente, uma vez que boa parte dos imigrantes são trabalhadores informais e acabam tendo dificuldade em apresentar esta prova. Diante dessa dificuldade, muitos têm que retomar o processo, solicitando a residência temporária (com duração de até

dois anos), utilizando esse período para tentar ingressar no mercado de trabalho formal e comprovar sua capacidade de subsistência. Ademais, a aquisição do visto de residência permanente não finaliza o processo burocrático. No Brasil, o imigrante é obrigado a renovar periodicamente seu visto (atualmente a cada dez anos) e não tem direitos políticos. Só é considerado um cidadão com direitos políticos se realizar o processo de naturalização.

Essa não é a lógica que prevalece em outros países do Mercosul. Argentina e Uruguai adotaram medidas que buscam garantir maior igualdade de tratamento aos nacionais e imigrantes, visando uma maior integração sociocultural dos migrantes. No caso específico da Argentina, o artigo 11 da Lei de Migração de 2003 (Lei 25.871) garante aos imigrantes a participação nas decisões públicas e administrativas locais por meio do direito ao voto. Esse avanço legal garante a participação democrática do imigrante na localidade de sua residência, facilitando sua integração na comunidade. A Lei do Migrante Argentino de 2003 resultou de um amplo processo de negociação e deliberação no Congresso Nacional a partir de 1999, devido ao aumento do contingente de imigrantes recebidos e a dificuldade econômica do país em assimilar essa massa de novos trabalhadores. Perante um contexto de crescente tensão com essa situação, o governo do Presidente Néstor Kirchner (2003-2007) conseguiu estabelecer um consenso sobre a nova legislação migratória com base na intenção de regularizar a situação dos imigrantes, resultando numa normalização relativamente avançada no que diz respeito aos seus aspectos sociais.

Esse novo posicionamento extrapolou as fronteiras, buscando construir um novo consenso regional. O governo da Argentina propôs aos seus parceiros do Mercosul um novo comportamento para facilitar a imigração entre os residentes desses países, resultando no Acordo de Residência, transferindo princípios semelhantes aos adotados nacionalmente para a região. No entanto, esse posicionamento encontrou resistência por parte do Brasil e do Paraguai, explicando inclusive a demora na ratificação do acordo e as restrições nele mantidas visando inibir a entrada de imigrantes. Por outro lado, a necessidade do Mercosul de discutir e estabelecer algumas regras comuns em relação aos imigrantes não pode ser atribuída apenas ao interesse argentino. Ela envolve também a crescente securitização da pauta migratória, a qual se tornou tema de maior relevância nos debates internacionais, criando novos constrangimentos aos governos do Mercosul. Ainda assim, a incorporação dessas discussões e o estabelecimento de alguns mecanismos comuns podem ser considerados como prelúdios para uma futura política migratória regional.

A partir da última década do século XX, aumentaram as pressões para flexibilizar a lógica mais restritiva nas políticas migratórias, porque no novo contexto internacional

globalizado não só os fluxos comerciais aumentaram, mas também o de pessoas, forçando os governos a se adaptarem a essa nova realidade de transnacionalização da produção e da migração do trabalho (ROBINSON, 2009). Em 2002 ocorreu a primeira mudança no discurso das migrações no interior do Mercosul, com a assinatura do Acordo de Residência para Nacionais dos Estados do Mercosul, Bolívia e Chile, apontado anteriormente, e do Acordo de Regulação Migratória Interna. O Acordo de Residência Livre foi uma retomada da questão migratória na agenda de integração e na institucionalidade do bloco, chamando também a atenção para o fato de esse acordo ter sido alargado aos países associados: Chile e Bolívia, que aderiram ao mesmo em 2004 (ILLES, 2012), e Equador e Peru, em 2011 (BERNAL; PRADA; UREÑA, 2015).

Lunardi (2015) considera esses acordos como um marco no Mercosul, no qual a livre circulação de pessoas dentro do bloco era tratada na prática como um tabu, pois embora inicialmente o Tratado de Assunção apontasse o objetivo de estabelecer um mercado comum entre os países, não houve um movimento real de implementar políticas nesse sentido. A ascensão de novos governos - que impulsionaram a chamada Onda Rosa - e o relançamento do Mercosul, trouxeram um novo olhar para o tema migratório, que se refletiu inclusive na constituição do Fórum Especializado de Migração do Mercosul, criado em 2003. Essa atenção ao tema das migrações dentro do Mercosul a partir de 2002 é entendida por alguns autores (ILLES, 2012) como um grande avanço na proteção dos direitos humanos na região.

O Acordo de Residência para Nacionais do Mercosul é um instrumento que visava a regularização da imigração interna de cidadãos do Mercosul, permitindo que imigrantes ilegais, cujo país de origem fosse signatário do acordo, pudessem receber vistos de permanência. Ao mesmo tempo, o acordo estabeleceu novas regras para facilitar os procedimentos burocráticos para novos imigrantes, tendo como base apenas o critério de nacionalidade (natural ou adquirida há pelo menos 5 anos) de um dos países do bloco ampliado. Esse princípio também está presente na norma que permite que esse pedido seja feito tanto por quem deseja migrar para o país, como por quem já está nele em situação irregular.

O Acordo estabeleceu um princípio comum no Mercosul para o tratamento dos imigrantes oriundos do próprio bloco no que se refere ao recebimento de pedidos de obtenção do visto de residência. Ressaltamos que a partir desse ponto, todo o processo segue as normas nacionais, ou seja, o tipo de residência (permanente ou temporária) e os trâmites jurídico-burocráticos necessários ao cumprimento da legislação nacional. Não há harmonização desse processo dentro do Mercosul, embora o acordo pressuponha a elaboração de mecanismos comuns que permitam uma coordenação entre os Estados-membros do Mercosul.



Ainda dentro dessa lógica de facilitação da imigração interna para o Mercosul ampliado (considera o bloco e seus associados), os governos assinaram em 2006 dois documentos complementares, o Acordo de Residência de Nacionais dos Estados do Mercosul, Bolívia e Chile e o Acordo de Isenção de Tradução de Documentos Administrativos para Imigração entre os Estados Partes do Mercosul. E em 2008, o Acordo sobre o Benefício da Justiça e Assistência Jurídica Gratuitas entre os Estados-Membros do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile.

Esse posicionamento de maior flexibilização e facilitação da migração contava com o apoio da opinião pública. No entanto, o crescimento econômico vivido pelos países da região no período da "Onda Rosa" (2003-2015) promoveu um fluxo crescente de imigrantes para Argentina e Brasil, revertendo a percepção positiva sobre os migrantes. De acordo com dados estatísticos dos países do Mercosul ampliado, houve um acréscimo de aproximadamente 871.000 pessoas a mais em 2010 do que os números registrados na virada do século. A exceção foi o Uruguai, que registrou uma retração no número de imigrantes recebidos, com um decréscimo de cerca de 30.000 pessoas. Esses imigrantes direcionam-se prioritariamente para dois países do bloco: Argentina e Brasil, sendo a primeira o grande polo de atração desses imigrantes, país onde mais de dois terços de seus imigrantes são oriundos do Mercosul ampliado.

Esses fluxos migratórios mostram que a grande maioria dos imigrantes do bloco é originária dos países do Mercosul ampliado; com exceção do Brasil e do Chile, nos quais a maioria dos imigrantes é de fora. O Brasil recebeu fluxos de imigrantes principalmente do Haiti, China, Bolívia, Colômbia, Argentina, Portugal, Paraguai e, mais recentemente, da Venezuela (que só entrou no Mercosul em 2012), enquanto na Argentina havia um forte contingente de migrantes peruanos, bolivianos e paraguaios na última década. Essa intensificação dos deslocamentos populacionais entre os nacionais dos países da região era explicada por Patarra (1994) e Pellegrino (1995) como consequência do próprio processo de integração que facilitaria o trânsito de pessoas entre os países sul-americanos, e teria contribuído para a intensificação das populações deslocadas.

Essa explicação, porém, esbarrava em uma contradição: como os processos de integração poderiam estimular o aumento do fluxo populacional, se, em 2002, o Mercosul se caracterizava por não tratar adequadamente o assunto e não estabelecer regras que pudessem estimular esses movimentos? Além disso, é importante observar que grande parte desses imigrantes não era oriunda de países membros do Mercosul. Diante dessa realidade, Pellegrino (2009) revisou sua posição, afirmando que a situação das migrações na região do Mercosul

estaria mais relacionada às assimetrias econômicas produzidas pelos processos de desenvolvimento nacional do que à própria integração. Portanto, os movimentos migratórios corresponderiam às dificuldades econômicas e políticas vividas por cada país, ou, no caso brasileiro, ao desenvolvimento econômico promovido durante o segundo governo Lula da Silva (2007-2011), que elevou o país à condição de potência regional emergente e, portanto, como polo de atração de imigrantes.

No entanto, esse contexto brasileiro de atração de fluxos migratórios não representou uma reformulação rápida de sua legislação a fim de facilitar tais migrações. O Brasil manteve até recentemente o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980), que foi concebido e instituído durante o regime militar com base na lógica da doutrina da segurança nacional. O tema vinha sendo debatido no Congresso Nacional desde a promulgação da Constituição em 1988, mas só foi substituído em 2017, com a promulgação de uma nova legislação. Em 2013, o então senador Aloysio Nunes (PSDB-SP) apresentou um projeto de lei para regular essa questão, o qual tramitou durante dois anos nessa Casa, até que foi remetido para aprovação na Câmara dos Deputados e sancionado dois anos depois pelo presidente Michel Temer (2016-2018), tornando-se a Lei nº 13.445 de 24/05/2017. O referido projeto gerou muita polêmica ao ter sido considerado um avanço no reconhecimento do migrante como um sujeito de direitos.

Essa mudança de posicionamento por parte do Congresso brasileiro gerou protestos de grupos conservadores. A retórica de ameaça à segurança nacional foi amplamente utilizada por esses opositores, que chegaram a realizar manifestações públicas contra a aprovação da nova lei. Mas as pressões contrárias não vinham somente da opinião pública; setores da Polícia Federal, do Ministério da Defesa e do Gabinete de Segurança Institucional também se posicionaram desfavoravelmente, o que levou o presidente a sancionar o projeto com vetos importantes, entre os quais a anistia aos migrantes irregulares (que ingressaram antes de 6 de julho de 2016), a livre circulação de povos indígenas entre fronteiras em terras ocupadas tradicionalmente por essas populações, direito aos migrantes de exercer cargo, emprego ou função pública, e a definição de grupos vulneráveis.

É importante apontar que há uma sobreposição entre os grupos opositores à nova Lei de Migração e aqueles que apoiam o governo de Jair Bolsonaro, que tem se destacado na mídia nacional e internacional como um expoente do radicalismo da extrema-direita. Com um discurso fortemente nacionalista e autoritário, esse grupo ressuscita a visão do período ditatorial, expressado em vários momentos, como no caso do então senador Ronaldo Caiado (DEM-GO), que acusou a proposta original de dificultar o controle nas fronteiras e colocar em

risco a segurança do Brasil, colocando-se como defensor dos vetos (AGÊNCIA SENADO, 2017). A securitização dessa questão também ocorreu na Argentina durante o governo de Maurício Macri (2015-2019) que, por meio do DNU N°70/2017, ampliou e facilitou os mecanismos para expulsar imigrantes.

As justificativas encontradas para sustentar esses comportamentos de caráter mais xenófobos estão basicamente fundamentadas em percepções e narrativas construídas para identificar o migrante como uma ameaça à sociedade receptora, sem necessariamente estar ancorada em fatos concretos. Tanto é assim, que o novo presidente argentino, Alberto Fernández revogou esse decreto, restabelecendo a Lei de Migrações de 2004, alegando que as premissas que motivaram o decreto não se sustentavam. O fato é que o novo presidente se enquadra no espectro político de centro-esquerda e não coaduna com o discurso xenofóbico do outro polo.

As divergências políticas entre os principais parceiros do Mercosul geraram uma crise profunda no processo de integração. Nos últimos anos, a integração tem passado por uma etapa revisionista que em sua narrativa indica buscar retomar os princípios originários do bloco, mas centrados nos aspectos relativos ao comércio e à investimentos. Essa tendência tem se acirrado desde que, no Brasil e no Uruguai, governos assumidamente identificados com posicionamento de extrema-direita defendem a flexibilização das normas do Mercosul, especialmente de tarifas e para a negociação de tratados comerciais. A mesma tendência é encontrada na agenda e institucionalidade do bloco, que têm sido sistematicamente enxugadas, sob a justificativa de trazer mais eficiência, como é o caso da norma aprovada pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) em 2019, já sob a presidência pró-tempore do Brasil, que prevê a supressão da estrutura institucional do Mercosul das instâncias que não se reuniram nos últimos dois anos. Considerando que muitas delas dependem da convocatória governamental, pode-se deduzir que a nova regra facilita o processo de desmonte de estruturas institucionais pensadas para discutir temas que não se adequem aos programas políticos dos governos de ocasião.

## **V. Considerações Finais**

Ao analisar como o tema das migrações foi abordado nos dois processos de integração, é possível perceber dois processos distintos entre si: enquanto no aspecto da institucionalidade encontramos uma tendência de divergência entre os dois blocos, percebemos que, nos últimos anos, houve forte convergência na construção de um discurso sobre o migrante. Também é importante apontar que essa segunda tendência está alinhada com o crescimento do ceticismo

em relação à própria integração em si e ao crescimento de grupos políticos de extrema-direita ao redor do mundo.

Na primeira tendência identificada, apontamos como no caso europeu a questão migratória apresenta uma forte vinculação com o processo de aprofundamento da integração e a construção do mercado comum, assim como com a posterior política de ampliação do bloco. Por outro lado, o objetivo inicial do Mercosul de estabelecer um mercado comum desapareceu do horizonte político dos governos, aferrando-se ao princípio da intergovernamentalidade e da manutenção da soberania nacional.

Consequentemente, na Europa presenciamos o desenvolvimento de uma política comum e a harmonização de regras, mas não necessariamente de tratamentos aos imigrantes, revelando que os consensos obtidos estão permeados por distintas concepções sobre o tema. Enquanto isso, no Mercosul os consensos referem-se a aspectos e princípios bastante genéricos que não resultaram numa construção coletiva para abordar o assunto e, tampouco, na convergência de normas para lidar com os migrantes.

Ao mesmo tempo, percebemos em ambos os casos um fortalecimento do discurso securitizador, que instrumentaliza narrativas de crise relacionando-as com a pauta migratória. Nesse aspecto, o posicionamento europeu apresenta um duplo discurso: há uma valorização da migração interna relacionada diretamente ao fortalecimento da lógica de livre-circulação do mercado único, enquanto o imigrante de fora da União Europeia é tratado como uma ameaça potencial ao bem-estar dos países, especialmente quando oriundo da África e do Oriente Médio.

A narrativa destaca a ameaça que a imigração representa para a identidade das sociedades que incorporem indivíduos com aspectos étnicos e culturais muito distintos. Ressalta-se, ainda, a pressão que esses imigrantes representam para os sistemas de seguridade social e para o mercado de trabalho que, nas últimas décadas, sofreram fortes pressões por conta do processo de globalização. Finalmente, há uma associação discursiva desses grupos migratórios com o aumento da criminalidade e da insegurança pública, o que mobiliza um dos principais sentimentos reativos do ser humano que é o medo.

Já no caso do Mercosul, o discurso centra-se na reafirmação da nacionalidade e na ideia de que o imigrante somente vai sobrecarregar os sistemas de segurança social, que reconhecidamente são incapazes de atender satisfatoriamente a sociedade nacional. Por isso mesmo, não há distinção entre o migrante interno ou externo ao bloco. No caso específico do Brasil, essa situação é agravada por uma lógica histórica de diferenciar a receptividade do imigrante de acordo com a sua origem. Enquanto os oriundos dos chamados países desenvolvidos são vistos positivamente, aqueles que vêm das nações vizinhas ou regiões

subdesenvolvidas encontram maiores resistências.

Talvez o melhor exemplo dessa resistência esteja no tratamento dado aos refugiados venezuelanos. Inicialmente, estes foram acolhidos pelos governos de Dilma Rousseff e Michel Temer, reconhecendo as dificuldades crescentes enfrentadas pela Venezuela desde a ascensão do presidente Nicolás Maduro, em 2013. No entanto, o governo Bolsonaro mostrou-se muito mais intransigente em relação a esses migrantes, chegando a fechar as fronteiras com a Venezuela na tentativa de impedir a entrada dos refugiados.

Seu posicionamento explica-se pelas tensões diplomáticas existentes entre os dois governos: não por causa do crescente volume de refugiados ou pelo recrudescimento do autoritarismo na Venezuela, mas porque há uma divergência ideológica entre ambos. Enquanto o chavismo de Maduro busca reforçar seu vínculo com o pensamento de esquerda, o presidente Bolsonaro assume explicitamente seu posicionamento de extrema-direita. Dessa forma, os venezuelanos que adentram o país são apresentados como uma ameaça, inimigos que devem ser combatidos, sem reconhecer que a Venezuela ainda é um Estado-parte do Mercosul, suspenso, mas não expulso.

Conclui-se, portanto, que o processo de securitização da pauta migratória, tanto na União Europeia como no Mercosul, está ancorado na construção de uma narrativa que apresenta os imigrantes como ameaças às identidades nacionais, enunciada, principalmente, por grupos políticos de extrema-direita. Tendo em vista que a livre circulação de pessoas é preceito para o desenvolvimento da integração regional em ambos os blocos, com as suas devidas particularidades, o avanço do debate sobre a temática das migrações no âmbito institucional da União Europeia e do Mercosul é essencial para a perenidade dos projetos de integração regional. Destarte, o discurso anti-imigração propagado pela Nova Direita é nocivo ao regionalismo e revela os limites da integração regional, na medida em que se destacam os palanques de partidos políticos nacionalistas.

## VI. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Nova Lei de Imigração é sancionada com vetos**. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/05/nova-lei-de-imigracao-e-sancionada-com-vetos-1>. Acesso em: 09 junho 2021.

BALZACQ, Thierry. A theory of securitization: origins, core assumptions, and variants. In: BALZACQ, Thierry (ed.). **Securitization Theory: How security problems emerge and dissolve**. London and New York: Routledge, 2011, p. 1-30.

BENEDICTO, Ainhoa Ruiz; BRUNET, Pere. **Building Walls: Fear and Securitization in the European Union**. Transnational Institute, Centre Delàs d'Estudis per la Pau, Stop

Wapenhandel, Report 35, 2018. Disponível em: [https://www.tni.org/files/publication-downloads/building\\_walls\\_-\\_full\\_report\\_-\\_english.pdf](https://www.tni.org/files/publication-downloads/building_walls_-_full_report_-_english.pdf). Acesso em: 18 maio 2021.

BRIGIDO, Eveline V.; UEBEL, Roberto R. G. Efeitos da pandemia da COVID-19 nas migrações internacionais para o Mercosul e a União Europeia: aspectos normativos e cenários políticos. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 27, maio/ago, 2020, p. 37-53.

BERNAL, Natalia; PRADA, María Angélica; UREÑA, René. “Intra-regional mobility in South America: The Andean Community and MERCOSUR”. In: PANIZZON, Marion; ZÜRCHER, Gottfried; FORMALÉ, Elisa (ed.). **The Palgrave handbook of international labour migration: Law and policy perspectives**. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder; London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CAVALCANTE FILHO, João M. M.; BARZA, Eugênia C. N. R. Os limites normativos da mobilidade humana em processos de integração regional: os efeitos da pandemia de COVID-19 e as restrições à circulação de pessoas na União Europeia e no MERCOSUL. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 65, n. 2, maio/ago 2020, p. 177-205.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos. Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, segurança e justiça**, 2005. Disponível em: <https://europa.eu/!My67Nf>. Acesso em: 18 maio 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **Proposal for a COUNCIL DECISION establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece**, 2015a. Disponível em: <https://europa.eu/!bb78xV>. Acesso em: 19 maio 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **Proposal for a COUNCIL DECISION establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary**, 2015b. Disponível em: <https://europa.eu/!Nd49GJ>. Acesso em: 19 maio 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **COMMUNICATION FROM THE COMMISSION on a New Pact on Migration and Asylum**, 2020. Disponível em: <https://europa.eu/!nx73yu>. Acesso em: 19 maio 2021.

COMISSÃO EUROPEIA. **Identification of applicants (Eurodac)**, 2021. Disponível em: <https://europa.eu/!RV74Vg>. Acesso em: 18 maio 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Pacto Europeu sobre a Migração e o Asilo**, 2008. Disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/pt/pdf>. Acesso em: 18 maio 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **COUNCIL DECISION (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece**, 2015. Jornal Oficial da União Europeia, nº L239, 2015. Disponível em: <https://europa.eu/!fU38pC>. Acesso em: 19 maio 2021.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **EU-Turkey statement, 18 March 2016**, 2016.

Disponível em: <https://europa.eu/!Uk83Xp>. Acesso em: 19 maio 2021.

COPELOVICH, Mark; PEVEHOUSE, Jon C. W. International organizations in a new era of populist nationalism. **The Review of International Organizations**, v. 14, 2019, p. 169-186.

CORTE DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA (CVRIA). **By refusing to comply with the temporary mechanism for the relocation of applicants for international protection, Poland, Hungary and the Czech Republic have failed to fulfil their obligations under European Union law**, 2020. Disponível em: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-04/cp200040en.pdf>. Acesso em: 19 maio 2021.

CÔTÉ, Adam. Agents without agency: Assessing the role of the audience in securitization theory. **Security Dialogue**, v. 47, n. 6, 2016, p. 541-558.

FRONTEX. **Migratory Routes**. [2021?]. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/we-know/migratory-routes/eastern-borders-route/>. Acesso em: 09 junho 2021.

ILLES, P. 10 anos do acordo de Livre Trânsito e Residência no Mercosul. CDHIC, 2012. Disponível em: <http://www.cdhic.org.br/?p=119>. Acesso em: mar 2015.

KENDE, Anna; KREKÓ, Péter. Xenophobia, Prejudice, and Right-Wing Populism in East-Central Europe. **Current Opinion in Behavioral Sciences**, v. 34, 2020, p. 29-33.

LUNARDI, Thamirys Mendes. O Acordo para Residência de Nacionais de Estados Partes do Mercado Comum do Sul, Bolívia e Chile de 2009: política migratória e integração regional. In: I Seminário Internacional de Ciência Política, 2015, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

MAREŠ, Miroslav. The Extreme Right's Relationship with Islam and Islamism in East-Central Europe: From Allies to Enemies. **East European Politics and Societies**, v. 28, n. 1, 2014, p. 205-224.

MENEZES, Livia Campos de. **De Tampere ao Programa de Haia: Decisões Políticas sobre a Imigração na União Européia (1999-2004). Uma Cidadela Revigorada?**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em História. Franca: Universidade Estadual Paulista, Faculdade de História, Direito e Serviço Social, 2008.

MERCOSUL. **MERCOSUL/CMC/DEC. N° 28/02. Acordos emanados da XII Reunião de ministros do interior do MERCOSUL, da república da Bolívia e da república do Chile**, 2002. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/normativa/>. Acesso em: 25 maio 2014.

MOTTA, Bárbara V. C. Securitização. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (orgs.) **Dicionário de Segurança e Defesa**. São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018, p. 1113-1122.

NOVICK, Susana; HENER, Alejandro; DALLE, Pablo. El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes. **Documentos de Trabajo no 46**. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales,

Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2005.

OCAMPO, José A.; MARTIN, Juan. **Globalisation and Development: A Latin American and Caribbean Perspective**. Palo Alto: Stanford University Press, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**, 28 de julho de 1951. Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 09 junho 2021.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). Glossário sobre Migração. **Direito Internacional da Migração**, N° 22, 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>. Acesso em: 09 junho 2021.

PARLAMENTO EUROPEU. **Conselho Europeu de Tampere, 15 e 16 de Outubro de 1999, Conclusões da Presidência**, 1999. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_pt.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm). Acesso em: 18 maio 2021.

PARLAMENTO EUROPEU. **Resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 9 de setembro de 2015, sobre a proposta de decisão do Conselho que estabelece medidas provisórias a favor da Itália e da Grécia no domínio da proteção internacional (COM(2015)0286 – C8-0156/2015 – 2015/0125(NLE))**, 2015. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0306\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0306_PT.html). Acesso em: 19 maio 2021.

PECEQUILO, Cristina S. **A União Europeia: os desafios, a crise e o futuro da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 1ª ed., 2014.

ROBINSON, William I. Saskia Sassen and the Sociology of Globalization: A Critical Appraisal. **Sociological Analysis**, v. 3, n. 1, Spring 2009.

THE UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (UN DESA), Population Division. **International Migration Stock**, 2020. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>. Acesso em: 19 maio 2021.

THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Global Trends: Forced Displacement in 2015, 2016**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/576408cd7>. Acesso em: 18 maio 2021.

THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Global Trends: Forced Displacement in 2019**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/globaltrends2019/>. Acesso em: 19 maio 2021.

UNIÃO EUROPEIA (1990). **Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns**. Jornal Oficial da União Europeia, nº L239, 2000, p.



19-62. Disponível em: <https://europa.eu/!rD69fQ>. Acesso em: 18 maio 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Amsterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados**. Jornal Oficial da União Europeia, nº C340, 1997, p. 1-144. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/ams/sign>. Acesso em: 18 maio 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Nice que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados, assinado em Nice em 26 de Fevereiro de 2001**. Jornal Oficial da União Europeia, nº C080, 2001, p. 1-87. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/treaty/nice/sign>. Acesso em: 18 maio 2021.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007**. Jornal Oficial da União Europeia, nº C306, 2007. Disponível em: <https://europa.eu/!Mu68XD>. Acesso em: 18 maio 2021.

UNIÃO EUROPEIA (2009). **Programa de Estocolmo - Uma Europa Aberta e Segura que Sirva e Proteja os Cidadão**. Jornal Oficial da União Europeia, nº C115, 2010. Disponível em: <https://europa.eu/!cD94Cd>. Acesso em: 18 maio 2021.

URWIN, Derek W. (1994). **The Community of Europe: A History of European Integration since 1945**. Nova Iorque: Routledge, 2ª ed., 2014.

Recebido em: junho/2021.

Aprovado em: setembro/2021.

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral Especial | volume 10 | edição nº 1 | 2021

*Supranationalism as a taboo:  
analysing the 30 years of  
Mercosur's institutional  
development*

Bruno Theodoro Luciano; André  
Campos



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

## SUPRANATIONALISM AS A TABOO: ANALYSING THE 30 YEARS OF MERCOSUR'S INSTITUTIONAL DEVELOPMENT

*Bruno Theodoro Luciano<sup>1</sup>; André Sanches Siqueira Campos<sup>2</sup>*

---

**Abstract:** This article assesses the development of Mercosur's institutions across its 30 years of history. It aims to stress how the insertion of supranational instances in the bloc was historically disregarded by Member States, in the context of both right and left-wings governments. However, the creation of a Technical Secretariat, a Permanent Review Tribunal, and a regional parliament (Parlasur) institutionalized non-executive forums, which have become autonomous regional arenas, despite their marginalized position within the bloc's decision-making system. Although these bodies have never seriously challenged Mercosur's intergovernmental, and even interpresidential, institutional design, they have enabled the bloc to expand its agenda beyond the governments' priorities. Thus, this article aimed to unveil the causes of Mercosur's resistance to supranational institutional change. The qualitative methodological approach is based on specialized literature, but also draws on primary sources and the normative analysis of official documents and reports which have gone through a deductive assessment. First, the article will introduce the main institutional changes seen in Mercosur during its 30 years of existence. Secondly, we argue that these transformations have maintained Mercosur's intergovernmentalism as its main institutional feature, although additional non-executive bodies were set up in the 2000s. Afterwards, it reflects upon the current circumstances of the bloc, addressing whether future institutional reforms would alter Mercosur's structural configurations.

**Keywords:** Mercosur; Intergovernmentalism; Supranationalism; Institutional reforms; Technical Secretariat; Permanent Review Tribunal; Mercosur Parliament.

### O SUPRANACIONALISMO COMO TABU: ANALISANDO OS 30 ANOS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL

**Resumo:** Este artigo avalia o desenvolvimento das instituições do Mercosul ao longo de seus 30 anos de história. O objetivo é ressaltar como a inserção de instâncias supranacionais no bloco foi historicamente desconsiderada pelos Estados membros, tanto no contexto de governos de direita como de esquerda. No entanto, a criação da Secretaria Técnica do Mercosul, do Tribunal Permanente de Revisão e de um parlamento regional (Parlasul)

---

<sup>1</sup> Pesquisador Jovem Talento no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Doutor em Ciência Política e Estudos Internacionais pela Universidade de Birmingham, com bolsa de doutorado pleno no exterior (CAPES). Email: [brutheodoro@hotmail.com](mailto:brutheodoro@hotmail.com)

<sup>2</sup> Visiting Researcher no Leuven Centre for Global Governance Studies da Universiteit Katholieke Leuven (KU Leuven), Jean Monnet Centre of Excellence, Bélgica (2020-2021). Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Mestre em Relações Internacionais pela UFU. Especialista em Direito Internacional pela Faculdade de Direito Damásio. Email: [andre\\_brazil44@hotmail.com](mailto:andre_brazil44@hotmail.com)

institucionalizaram fóruns não executivos, que se tornaram arenas regionais autônomas, apesar de sua posição marginalizada no processo decisório do bloco. Embora esses órgãos nunca tenham questionado seriamente o desenho institucional intergovernamental, e mesmo interpresidencial do Mercosul, eles permitiram ao bloco expandir sua agenda para além das prioridades dos governos. Este artigo buscou elucidar as causas da resistência à mudança institucional supranacional no Mercosul. A abordagem metodológica qualitativa empregada tem base na literatura especializada, mas também se baseia em fontes primárias, como a análise normativa de documentos oficiais e relatórios que passaram por uma avaliação dedutiva. Em primeiro lugar, o artigo apresentará as principais mudanças institucionais observadas no Mercosul ao longo de seus 30 anos de existência. Em segundo lugar, argumentamos que embora outros órgãos não-executivos tenham sido criados na década de 2000, essas transformações mantiveram o intergovernamentalismo do Mercosul como sua principal característica institucional. Por fim, refletiremos sobre as atuais circunstâncias do bloco, abordando se futuras reformas institucionais alterariam as configurações estruturais do Mercosul.

**Palavras-chave:** Mercosul; Intergovernamentalismo; Supranacionalismo; reformas institucionais; Secretaria Técnica do Mercosul; Tribunal Permanente de Revisão; Parlamento do Mercosul.

---

## I. Introduction

When it comes to analyzing a regional integration project, one must take into consideration whether Member States decide to share, protect or renounce their sovereignty to regional institutions which may gain the competences and political legitimacy to undertake actions such as conduct external negotiations, mediate conflict resolutions, as well as lead cooperation and peacekeeping projects. In this sense, the literature has shown that regional integration in South America has been configured by a shallow integration model with traditional inclination to developing sovereign-protection mechanisms (Bouzas et al., 2002; Christensen, 2007; Kaltenthaler and Mora 2000; Vigevani and Ramanzini, 2010; Mariano and Ramanzini, 2011; Borzel and Risse, 2016). In fact, the Southern Common Market (Mercosur) is one of those intergovernmental institutions, whose institutional design is based on the low level of pooling and delegation<sup>3</sup> (Borzel and Risse, 2016).

The origins of Mercosur relate to the debates over the conformation of a regional economic market for Latin America. Regional integration blocs is a way of characterizing the

---

<sup>3</sup>According to Hooghe and Marks (2015), pooling is the joint exercise of authority by Member States in a collective body, while delegation is a conditional grant of authority by Member States to an independent body: i.e. judicial delegation or political delegation.

security and economic architecture aspects of a region, attributing common social and political principles to a group of states, which influence the distribution of power, leading to a transformation of the international order (Hurrell, 2007). Regional dynamics in South America are responses to the economic marginalization of the Global South during the Cold War. Braga (2002) and Corazza (2006) argue that regional integration could be understood as the second best trade option vis-à-vis the multilateral level, contributing as an instrument for protecting national economies and strengthening their international competitiveness in less asymmetric conditions.

The Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) had also a significant influence on the thinking of Latin American regional integration initiatives, initially based on studies of Keynes and Prebisch, which focused on the model of inward-looking development. One of the first initiatives, the Latin American Free Trade Association (ALALC), dates back to the 1960s, which was succeeded by the Latin American Integration Association (ALADI) in the 1980s. Overall, regional integration processes were considered compatible with the principles of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

In 1985, Argentina and Brazil signed the Iguazu Declaration which established a bilateral commission followed by a series of trade agreements known as the Economic Integration and Cooperation Program (PICE) in 1986. This agreement between the two countries stimulated cooperation in preferential economic sectors and it was a framework for a productive integration model. In 1988, both countries signed the Integration, Cooperation and Development Treaty in the course of establishing a common market in which other Latin American countries could join in. Finally, Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay signed the Treaty of Asunción in 1991, an agreement that established the Southern Common Market (MERCOSUR), a trade alliance with the objective of fostering the regional economy, and the promotion of exchange of goods, people, workforce and capital among Member States.

In 1994, those countries signed an additional instrument to the Treaty of Asunción, known as the Protocol of Ouro Preto. This instrument provided an international legal personality to Mercosur and designed its institutional framework, setting out the *modus operandi* of the bloc. This protocol solidified a decision-making process based on consensus, the adoption of the Common External Tariff (TEC), besides other characteristics (Almeida, 1998; Oliveira, 2003; Mariano, 2007). In 1998, the four Member States in addition to Bolivia and Chile signed the Protocol of Ushuaia on Mercosur's Democratic Commitment, reaffirming the relevance of democratic institutions as an essential condition for the development of the regional integration among Member States.

In the 1990s, Mercosur was guided by the logic of Open Regionalism, aiming to overcome the economic and exchange crisis that plagued the region, but also looking for a better international insertion of the economies and the defense of democratic regimes. The first decades of the bloc were influenced by the effects of the globalization process and by the diffusion of the guidelines of the Washington Consensus in 1989, which characterized the neoliberal policies carried out by Latin American countries in the 1990s. In the 2000s, South America regional integration was carried out in coherence with the resumption of ECLAC's thinking introduced during the 1960s. Nonetheless, despite efforts of Mercosur's institutional changes in the political and social dimensions, regional integration in the 2000s did not detached itself from the logic of the neoliberalism, the predominant model of the 1990s (Dabène, 2012).

Although the signature of the Buenos Aires Consensus by Argentina and Brazil in 2003 symbolized the beginning of a developmentalist strategy, which criticized the Washington Consensus, some authors (Dabène, 2012, Quiliconi and Espinoza, 2016) pointed out that the bloc kept its economic liberalization commitments while including new social agendas, blending developmentalism and neoliberalism to foster regional integration. The expansion of Mercosur institutions in the 2000s aimed to strengthened regional integration by improving regulatory mechanisms that encouraged trade, political and social exchanges in the bloc. Nevertheless, neither in the 1990s nor in the 2000s Mercosur seemed to move towards a supranational path, which traditionally remained as a taboo for national governments and diplomats.

Considering this institutional trajectory, the aim of this article is to assess the development of Mercosur's institutions across its 30 years of history focusing on the analysis of how the insertion of supranational instances in the bloc was historically disregarded by Member States, in the context of both right and left-wings governments. The qualitative methodological approach employed is grounded on relevant specialized literature on Mercosur's institutional development, but also draws on primary sources and the normative analysis of official documents and reports which were assessed via a deductive approach. Therefore, the article is concerned with understanding the causes for the lack of supranational institutions in Mercosur and is organized as follows: The first section introduces some hypotheses and respective expectations regarding how Member States have resisted significant institutional changes in the creation of non-executive bodies of Mercosur such as a Technical Secretariat, a Permanent Review Tribunal, and a regional parliament (Mercosur Parliament - *Parlasur*), which are explored as the three case studies of this study. Finally, we



analyze some implications and difficulties to the deepening of the bloc towards supranationalism, pointing out some perspectives for the coming years of Mercosur institutional development.

## **II. Building hypotheses and argumentative elements for resistance to institutional changes in Mercosur**

This section develops a set of hypotheses and expectations which aim to explain the resistance from Member States to develop strong supranational institutions within Mercosur. By assessing concrete cases of institutional innovations such as the creation of a Technical Secretariat, a Permanent Review Tribunal (TPR), and a regional parliament (Parlasur), we argue that these organs have never seriously challenged Mercosur's intergovernmentalism as its main institutional feature. Those additional non-executive bodies were set up in the 2000s, enabling the bloc to expand its agenda beyond the government's priorities. Even though they have become autonomous regional arenas, they have consistently occupied a marginalized position within the bloc's decision-making process.

The establishment of these regional bodies was selected due to the fact that they represent political events where non-executive bodies carried out policies and proposed debates in which they could have initiated some movement within the bloc towards supranationalism. However, we argue that there has never been a strong defense of such propositions, especially by representative of national governments. Hence, hypotheses are built in order to unveil what would be the reasons behind tensions between those non-executive bodies of Mercosur and executive resistance to change Mercosur's intergovernmental/interpresidential institutional design.

This article not only takes into consideration assumptions from specialized literature on the topic, but also draws on primary sources and the normative analysis of official documents, reports of executive meetings, sectoral councils and propositions of those non-executive bodies of Mercosur. As secondary sources, such research hinges on a deductive analysis based on the solid existing literature on regional integration in South America (Almeida, 1998; Dabène, 2012; Hirst and Lima, 2010; Hurrell, 2007; Lafer, 2002; Lima and Santos, 2008; Malamud, 2010; Mariano and Ramanzini, 2012; Nolte, 2010; Saraiva, 2011; Vigevani and Cepaluni, 2011; Vigevani and Ramanzini, 2010; 2014; just to mention a few). Based on these sources and research strategy, the article seeks to contribute to the literature on Mercosur integration by researching the following overarching question: *Why have*

*supranational institutions never been created in Mercosur?* Based on this research question, this article set out three preliminary hypotheses marked as *H1*, *H2* and *H3* in order to unveil the causes of resistance to supranational institutional change in Mercosur:

(*H1*) The bloc's political traditions or the presidential system imposes difficulties or generates greater resistance to institutional changes.

Interpresidentialism, an exacerbated version of the notion of intergovernmentalism, is often seen as one of Mercosur's main institutional feature. According to Malamud (2003, p.69), "Mercosur differs widely from the European Union in that the former does not present a pattern of increasing institutionalization at a supranational level, but progresses through inter-governmental mechanisms, in a more politicized, as opposed to institutionalized, shape". Therefore, *H1* focused on how South American presidentialism has shaped Mercosur's institutions and have constrained over time any development of supranational institutions in the bloc, which would ultimately contain the foreign policy autonomy of the Presidents of Mercosur countries.

(*H2*) The paymaster country is not interested in or has no willingness to support the bloc's institutional change process.

This expectation is grounded on the strategy of state behavior which Mattli (1990) defined as *paymaster*, i.e. when one or some countries in the region with sufficient material capabilities assume the economic and political costs of regional integration. In the case of Mercosur, Brazil – alone or alongside Argentina – is the likely country with enough resources to play a paymaster role. However, Mariano and Ramanzini (2012) and Vigevani and Cepaluni (2007) have argued that the intergovernmental profile of the South American bloc is characterized by a "MERCOSUR contained in Brazilian foreign policy", which means regional institutions must be compatible with Brazilian major objectives of development and autonomy, which imposes limitations to any deepening of the regional bloc, in particular towards supranational institutions. Brazil's intention within Mercosur is to preserve the level of autonomy of Member States (especially itself), allowing the country with greater regional preponderance to intervene in political strategies for regional integration and, at the same time, keep pursuing its own global ambitions.



(H3) Non-executive institutions of the bloc have limited influence to shape the regional decision-making processes.

H3 assumes that non-executive bodies may display relevant agency in becoming stronger regional instances, but also highlights the ‘institutional trap’ in which they have been inserted since their establishment. Given their original marginalized and advisory role within Mercosur’s decision-making process, these bodies have never possessed significant institutional means to demand or gain additional competences over time, which have in practice hindered the transformation of these non-executive institutions into supranational bodies. Although decisions taken by non-executive bodies have influence within the scope of their technical and specialized competence, they have not led to a change of Mercosur’s overall intergovernmental institutional design (Mariano, 2011).

In order to test the set of hypotheses above, we will examine in the next section three case studies, which have been seen as Mercosur’s main institutional reforms of the 2000s, namely (a) the transformation of the Mercosur Administrative Secretariat into a Technical Secretariat, (b) the creation of Mercosur’s Permanent Review Tribunal (TPR), and (c) the establishment of the Mercosur Parliament (Parlasur). The empirical analysis is organized into three case studies (George and Bennett, 2005; Yin, 2015), which were selected by taking into consideration their political and institutional relevance as non-executive and autonomous institutions of Mercosur.

### **III. Case Studies**

#### *III.1. Mercosur Technical Secretariat*

Mercosur constitutive documents of the 1990s stipulated the creation of an Administrative Secretariat in Montevideo, Uruguay, responsible for cataloging Mercosur official documents and supporting the activities of the Common Market Group. However, one of the first institutional reforms seen within Mercosur in the 2000s refers to the bloc’s Secretariat, which gained a more operational and technical dimension with the selection an independent group of experts to provide technical assistance to Mercosur executive institutions

The creation, within the Secretariat, of a Technical Assistance Sector (SAT), with the recruitment of four high level experts on a merit basis, served the

purpose of forming a space of common reflection on the development and consolidation of the integration process (Dabène, 2012, p.54).

The insertion of new agents with technical expertise on regional integration issues and a strong pro-integration commitment could bring new dynamics to Mercosur's integration project if they truly become relevant policy entrepreneurs over time. The first years of the new SAT saw a proactivism of these actors, who seized the context of reformulation of the bloc to push towards the development of supranational institutions. In a moment when the bloc was discussing institutional reforms after 10 years of the Ouro Preto Protocol, members of the SAT independently organized preparatory workshops to reflect on the future transformations of Mercosur (Dabène, 2005).

The SAT soon proved to be an active entrepreneur of integration. The four experts were academics defending the general interest of MERCOSUR, and pressing for the process to deepen. During its first year of existence, the SAT clashed several times with some diplomats, and in particular the Director of the Secretariat, keen to secure its control over the integration process and preserve its strictly intergovernmental dimension (Dabène, 2012, p.54).

However, the intergovernmental/interpresidential logic of the bloc (H1) has restrained further activism of SAT members. Diplomatic representatives of Member States were able to halt the more ambitious proposals of experts reducing – or even annulling – decision-making competencies of new regional bodies. At the same time, the recurrent institutional battles lost by the SAT led to the marginalization of this body and the loss of its initial impetus for institutional change. Eventually, its members have either left their position at the Mercosur Secretariat or assumed a low profile in the following years, accepting Mercosur's intergovernmental fate.

Another reason that reinforced the maintenance of intergovernmental features is Brazil's regional and global ambitions in the 2000s: "Despite many declarations of intention, the fact of the matter is that Lula prioritized multilateral diplomacy over his regional commitments, and in the region favored South America over MERCOSUR" (Dabène, 2012, p.55). In fact, the country has traditionally seen regionalism as an instrument to securing regional stability and a positive international reputation, without necessarily assuming significant leadership costs (Lazarou and Luciano, 2015). As Mercosur's decisions are consensus-based, Itamaraty (Brazilian Foreign Ministry) could in practice exert a veto-power over any increased role of the Technical Secretariat (H2).

In fact, the case study of the SAT's reform showed the limited influence of non-executive institutions of Mercosur (H3) even in a juncture of institutional reforms. The

independence, proactivity and expertise of members of the SAT were not sufficient conditions to alter the structures of Mercosur's institutions towards supranationalism.

### *III.2. Permanent Review Tribunal (TPR)*

The launch of Mercosur in 1991 represented a new legal framework system to be incorporated by the Member States. Giupponi (2010) affirms that the sources of law in Mercosur include not only the founding treaties, but also the norms that integrate secondary law. The Treaty of Asunción established a new legislative order, in which the development of Mercosur is related to the level of commitment of the Member States expressed in accordance with law established at the regional level, with international law practices and the harmonization of domestic laws. Therefore, according to Giupponi (2010), a supranational legal system in Mercosur was not set with the creation of the bloc.

In 1991, the Protocol of Brasilia on dispute resolution was signed during the 1st Meeting of the Common Market Council. According to Martins (2006), the protocol establishes a legal framework under which certain governments or private agents were appointed by another agent (public or private) for noncompliance with rules established within Mercosur<sup>4</sup>. The Protocol of Brasilia provides that disputes resolution settlement of Mercosur's can be brought to the World Trade Organization (WTO) system, allowing them to be resolved both through regional and multilateral instances.

We have identified in Almeida (2008) that the negotiation process for the stages of the Mercosur customs union focused since the beginning on eliminating the obstacles that prevented the development of the process of regional integration between the four countries. At the time, negotiations already considered the process of legal harmonization in the bloc.

The transition period was more focused on removing the most diverse obstacles to the free movement of goods, capital and productive factors between the territories of the four member countries than on the creation of political and economic structures of a community type. In other words, the tasks focused on eliminating obstacles and barriers to intra-zone free trade, identifying sectoral and institutional asymmetries that hindered fluidity in exchange, correcting or harmonizing legal rules (some of an institutional nature) and administrative measures that prevented or hindered the freedom of trade, as well as in the adoption of common regulations and procedures to facilitate the achievement of the fixed objective of the customs union (Almeida, 1998, p. 52-53).

---

<sup>4</sup>The dispute settlement in MERCOSUR is based on the following phases: 1) Direct negotiations between the parties to the dispute, carried out within 15 days; 2) Intervention by the Common Market Group (GMC), carried out within 30 days; 3) *Ad Hoc* Arbitral Tribunal, carried out within 60 to 90 days (Martins, 2006).

In 2002, the review of the disputes resolution settlement foreseen by the Brasilia Protocol led Mercosur Member States to take a step further and agreed to approve the Protocol of Olivos. It was a legal framework within the bloc that launched the Permanent Review Tribunal, a non-executive body that came into effect in 2004. Member States were in commitment with the need to ensure the correct interpretation, application and compliance of Protocol of Olivos with the fundamental instruments of regional integration and Mercosur normative set in a consistent and systematic manner.

When it comes to Mercosur integration, the primary source of law consists of the founding treaties ratified by the Member States which have the nature of public international law rules and impose obligations on them. The secondary norms of Mercosur<sup>5</sup> need to be internalized in the constitutional law. It means they need to be transformed into national legislation in order to be adopted by the Member States (Giupponi, 2010). As the bloc is characterized as an intergovernmental organization, Guipponi (2010) points out that the most problematic issue is related to the lack of supremacy of Mercosur laws since we cannot observe the delegation of sovereignty which reinforces the argument of bloc based on sovereignty-protection and a shallow integration model pointed out at the introduction section.

Therefore, Mercosur law can be classified in the specialized category of international public law of integration or “community law in status nascendi” (Guipponi (2010, p. 64). This means that it is possible to identify elements that reinforce the progressive affirmation of an autonomous community law in the bloc, such as in the WTO/DS332/AB/R (2007) decision in the case of the Importation of Retreaded Tires from Uruguay (2005). In this case, the provisions established in Mercosur law prevailed. The Permanent Review Tribunal understood that the norms of international law included in the Protocol of Olivos have subsidiary application. This situation illustrates the operational potential of TPR in leading Mercosur to a condition of supranationality in the future.

However, Cezar (2002) draws attention to the fact that Mercosur should move forward with the adoption of Community Law mechanisms instead of using a legal system that frequently finds obstructions of international law and requires (re)analysis of cases through domestic legislation. Although institutional advances in the Mercosur legal framework in the 2000s strengthened the regional integration process, the stage of Integration Law status

---

<sup>5</sup> Secondary norms of Mercosur are produced through the attribution of legislative powers shared by different bodies, according to the Protocol of Ouro Preto (1994): Common Market Council (CCM); Common Market Group (GMC); and Mercosur Trade Commission (MTC) (Guipponi, 2010).

continues to reinforce the absence of supranationality in the bloc and do not challenge institutional change once the norms must be incorporated into the national legislation of Member States.

However, the internalization process is only carried out after the approval of the national executive body, centered on the figure of the President. This means that institutional changes in the Mercosur are limited to the political will of the Presidents, which reinforces the argument raised by H1. Malamud (2003, p. 64) complements this interpretation by stating that there is an element “omnipresent throughout the history of Mercosur, the high profile of national presidents”. Presidential diplomacy responds to the region’s own logic of integration and provides greater flexibility in negotiation, whose political motivations are related to the understanding of the cyclical difficulties of the Member States. It supports the idea of Mercosur being guided more by a political logic than a legal logic of integration, undermining judicial activism in the bloc.

The article 19 of the Brasília Protocol (1991) for Dispute Settlement and the article 34 of the Applicable Law of the Protocol of Olivos emphasize that the TPR must apply the norms of public international law, in accordance with the Mercosur legal system:

Article 19 - The Arbitral Tribunal shall decide the dispute on the basis of the provisions of the Treaty of Asunción, the agreements concluded within the scope of the same, the decisions of the Common Market Council, the resolutions of the Common Market Group, as well as the principles and provisions of applicable international law. in the matter. 2. This provision does not restrict the power of the Arbitral Tribunal to decide a dispute *ex aequo et bono*, if the parties so agree (Brasília Protocol, 1991, translation of the author).<sup>6</sup>

and

Article 34 - The *Ad Hoc* Arbitral Tribunals and the Permanent Review Tribunal shall decide the dispute settlement based on the Treaty of Asunción, the Protocol of Ouro Preto, the protocols and agreements concluded within the framework of the Treaty of Asuncion, the Decisions of the Common Market Council, the Resolutions of the Common Market Group and in the Directives of the Mercosur Trade Commission, as well as in the principles and provisions of International Law applicable to the matter. 2 - This provision does not restrict the option of the *Ad Hoc* Arbitral Tribunals or that of the Permanent Review Tribunal, when acting as a direct and sole body in accordance with the provisions of article 23, to decide the dispute *ex*

---

<sup>6</sup> Original version of Article 19 of the Protocol of Brasilia: Artigo 19 - O Tribunal Arbitral decidirá a controvérsia com base nas disposições do Tratado de Assunção, nos acordos celebrados no âmbito do mesmo, nas decisões do Conselho do Mercado Comum, nas resoluções do Grupo Mercado Comum, bem como nos princípios e disposições de direito internacional aplicáveis na matéria. 2. A presente disposição não restringe a faculdade do Tribunal Arbitral de decidir uma controvérsia *ex aequo et bono*, se as partes assim o convierem (Protocolo de Brasília, 1991).

*aequo et bono*, if the parties so agree (Protocol of Olivos, 2004, translation of the author).<sup>7</sup>

The creation of the Permanent Review Tribunal, on the one hand, provides the bloc with a consistent interpretation of the Mercosur law. On the other hand, a permanent judicial body within the institutional framework of Mercosur is also an element that imposes difficulties to the bloc due to the absence of a uniform application of the Mercosur norms in the constitutional law towards a Community law adopted by Member States. Norms that do not require legislative approval are internalized through normative acts (resolutions, ordinances, etc.). There is no international obligation to enforce the norms issued by Mercosur by Member States. International norms with intergovernmental bodies are subject to the process of incorporation into national legal systems, in the manner defined by national constitutions. As Mercosur's countries are grounded in Presidential systems, this means that the national executives, and particularly the Presidents, are responsible for signing international treaties and starting the internationalization process of Mercosur norms by submitting them to legislative ratification (H1).

Mercosur also lacks a jurisprudential framework that is capable of standardizing the existing jurisprudence in national tribunals, regarding the enforcement of the bloc's norms and the hierarchical character of those norms<sup>8</sup>. Member States attribute different interpretations and regimes to the validity of international law at the domestic level which is defined by either monism or dualism constitutionalist theories. These norms can add a complicated element to the advance of regional integration towards supranationality and also could lead Member States to an inevitable conflict during dispute settlements.

This lack of regulation led the Mercosur Group to issue the Resolution/GMC No. 91/93, which was later supplemented by Resolution/GMC No. 23/98. It was determined that the competent authorities would be in charge of taking the necessary measures to ensure its implementation internally. The Protocol of Ouro Preto, in its article 40, determined that

---

<sup>7</sup> Original version of Article 34 of the Protocol of Olivos: Artigo 34- Os Tribunais Arbitrais Ad Hoc e o Tribunal Permanente de Revisão decidirão a controvérsia com base no Tratado de Assunção, no Protocolo de Ouro Preto, nos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, nas Decisões do Conselho do Mercado Comum, nas Resoluções do Grupo Mercado Comum e nas Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul, bem como nos princípios e disposições de Direito Internacional aplicáveis à matéria. 2 - A presente disposição não restringe a faculdade dos Tribunais Arbitrais Ad Hoc ou a do Tribunal Permanente de Revisão, quando atue como instância direta e única conforme o disposto no artigo 23, de decidir a controvérsia *ex aequo et bono*, se as partes assim acordarem (Protocolo de Olivos, 2004)

<sup>8</sup> Monism and Dualism regimes of Mercosur Member States: Argentina – Monism; Brazil – Dualism; Paraguay - Supremacy of International Treaties (Article 137 of the National Constitution of Paraguay), Mercosur norms: Constitutional or Supralegal norm; Uruguay - There is no provision for the hierarchical position of MERCOSUR norms in the internal legal system, Article 239 states the Constitution is the supreme law. Venezuela - Mixed system: Monism and Dualism. The Law of Mercosur (2010).

Mercosur norms will enter into force simultaneously in all Member States after thirty days from the communication on the procedure of internalization to the Mercosur Technical Secretariat. This could prevent norms from taking effect on different dates in the Member States, which could generate instability in the bloc.

The expansion of Mercosur institutions introduced to the bloc in the 2000s could be seen as an attempt to improve the bloc's legal system. We can conclude that the Mercosur legal system is still intergovernmental, since the Member States have not yet shared or delegated sovereign powers. Neither the Protocol of Ouro Preto nor the Protocol of Olivos have established a supranational law and conferred supranational powers to the Permanent Review Tribunal (H1) or to any other body of Mercosur. Mariano (2011) reinforces our argument by stating that although the bloc advocates for a deepening of integration, the institutional logic remains strictly intergovernmental, with no willingness on the part of negotiators to give more autonomy to regional bodies.

Contrary to European Union experience, which set over time the Primacy of Community Law, the norms of Mercosur have the legal nature of general international law which is not endowed with supranationality. The issue of Mercosur's international legal personality is based on the fact that Mercosur's bodies are committed to the intergovernmental structure of the Member States or to the Presidentialism model (Malamud, 2003), reflecting national interests, and devoiding any decision-making capacity to regional bodies (H1). This became clearer with Decision/CMC No. 23/00 issued at the beginning of the 2000s, which stated that Mercosur norms should be incorporated in the national legal systems through procedures indicated by the legislation of each country.

However, according to the item 3 "MERCOSUR Institutional" of CMC Decision 26 of 2003 (*Programa de Trabalho do Mercosul 2004-2006*), there was a concern with the democratic strengthening of the bloc that could be achieved by improving legislative and judiciary institutions in regional integration, which referred respectively to Parlasur and the Permanent Review Tribunal<sup>9</sup>. As mentioned, the case of the Prohibition of Importing Retreaded Tires from Uruguay (2005) demonstrates a path for the institutional improvement of the bloc's judicial power and reinforces greater autonomy in relation to international law. Nonetheless, although regional institutions were attempting to become more autonomous to some degree, they were not sufficient to change the regional decision-making process (H3).

---

<sup>9</sup> MERCOSUL/CMC/DEC. N.26/03. Retrieved from:  
<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2603p.asp>. Accessed 06 May 2021.

Mercosur is an international organization characterized by an intergovernmental model. Nonetheless, once the Member States ratified the Protocol of Ouro Preto and the Protocol of Olivos, they should not have discretion of incorporating or not the norms, but the opposite, Member States should have an obligation to incorporate the norms of Mercosur, respecting their legal internalization process. According to Guipponi (2010, p. 69), “the Permanent Review Tribunal has as its main function to guarantee the uniform interpretation of MERCOSUR law”. According to the decisions of the TPR as well as the legal opinions of scholars (Kleinheisterkamp, 2000; Giupponi, 2010; Jerabek, 2016), we understand that the harmonization process and the uniform interpretation of norms could contribute to Mercosur moving forward to develop a Community Law and grant the Permanent Review Tribunal more autonomy to enforce law, engage and strengthen Mercosur integration.

Giupponi (2012) also drew attention to the Advisory Opinion 1/2008<sup>10</sup> (MERCOSUR 2008), which emphasized the primacy of Mercosur community law over domestic legislation and international law. The institutional improvement of the Mercosur legal framework is related to the increase of economic integration. The Permanent Review Tribunal must adapt its legislation and follow closer the development of regional integration in order to be able to respond to the bloc’s current challenges. However, the weak response of the TPR to cases of non-compliance with the legal system and the bloc's intergovernmental profile weaken the bloc's attempts of institutional changes that could lead Mercosur to a supranational model (H3).

According to Martins (2006), the changes in the dispute settlement system adopted by the Protocol of Olivos follow the arbitration model, despite discussions that pointed to the adoption of a supranational legal order, as seen in the European Union, which ensures uniform interpretation and application of norms. Mercosur’s dispute settlement system remains built on the principles of pragmatism, realism and gradualism. These characteristics have provided greater flexibility to the system, favoring a negotiated solution in a region with political and economic instability. Thus, the TPR does not yet provide a basis of legal security to advance towards a supranational South American regional integration process. As reminded by Jerabek (2016), Mercosur institutional framework was not inspired by the EU, despite the exchange of experiences between those regional institutions.

### *III.3. Mercosur Parliament (Parlasur)*

---

<sup>10</sup> MERCOSUR. Tribunal Permanente de Revisión. Advisory Opinion 1/2008. Retrieved from [https://www.tprmercursosur.org/es/docum/opin/OpinCon\\_01\\_2008\\_es.pdf](https://www.tprmercursosur.org/es/docum/opin/OpinCon_01_2008_es.pdf)



Another significant institutional change seen in Mercosur during the 2000s was the establishment of the Mercosur Parliament (Parlasur), which replaced the Joint Parliamentary Commission (JPC) originally set out in the Asunción Treaty. Within the juncture of Mercosur's reformulation of the 2000s towards further social and participatory regionalism, the creation of a regional parliament would increase the democratic legitimacy of the bloc by bringing parliamentary elites and political parties closer to regional integration policies. What is more, the proposal of composing the parliament with direct-elected parliamentarians with an exclusive regional mandate would potentially unleash new political dynamics within the bloc (Mariano, 2011).

In this respect, members of the JPC led the process of drafting Parlasur's Constitutive Protocol, which could become a significant moment for parliamentarians to influence the regional decision-making process in their favor. However, parliamentary capabilities to exert further influence in the bloc's institutional features were once again unable to result in concrete institutional change (H3):

Following the latter the CPC recruited a number of independent experts. Some ambitious parts of the initial drafts, such as the parliamentary power of control over the whole MERCOSUR budget or the power to appoint the director of the MERCOSUR Technical Secretariat, were removed by the representatives of the member states (Gardini, 2011, p.693).

Thus, one can observe that the establishment of Parlasur has not developed a supranational legislature. Likewise the original JPC, Parlasur has remained as a consultative assembly, without clear decision-making and control competences at Mercosur level (Gardini, 2011). Besides, not even relevant achievements of Parlasur's Constitutive Protocol such as the provision of direct elections in all Member States were fully implemented: elections were held only in Argentina and Paraguay, but in 2019 Member States' Foreign Ministers decided to indefinitely interrupt the direct elections of Mercosur's parliamentarians. Once again, the intergovernmental structures of the bloc (H1) have resisted institutional deepening towards the creation of a supranational body responsible for scrutinizing the executives. In fact, "Parlasur is the ultimate example of the reluctance of Mercosur national authorities to share sovereignty and delegate power. In spite of the rhetoric surrounding it, the Executives did not empower an agency that could challenge their power" (Malamud and Dri, 2013, p.234). Likewise the reform of Mercosur's Secretariat, the creation of Parlasur has not led to any dynamics of sovereignty-sharing (Dabène, 2007).

Moreover, Parlasur's Constitutive Document set out a proportional criterion for the composition of the parliament, which granted to the most populated countries, in particular Brazil, a larger parliamentary delegation (Drummond, 2009; Luciano, 2012). Nonetheless, this proposition has not necessarily led to an increased Brazilian parliamentary leadership nor Brazil showed any willingness to assume more responsibilities for integration costs (H2). In fact, the country has never approved the direct elections of its own parliamentarians, in contrast to Argentina and Paraguay, which meant that only few committed members of the Brazilian parliamentary delegation – usually restrained to its President and Vice-President, who were also members of Parlasur's Executive Board – were regularly involved in Parlasur's activities, while most of the members of the Brazilian parliamentary delegation were majorly concerned with their national mandates as Federal Senators or Deputies.

#### **IV. Discussion and comparative assessment**

The regional initiatives of the 2000s demonstrated the efforts of Mercosur countries to establish a bloc that could go beyond its economic dimensions. Deepening and strengthening of political and social aspects of the bloc resulted in the reform of the Mercosur Administrative Secretariat into a Mercosur Technical Secretariat, and in the launch of the Permanent Review Tribunal (TPR) and the Mercosur Parliament (Parlasur).

This article aimed to assess why these institutional changes seen in the 2000s have not led to the development of supranational institutions in Mercosur, setting out three hypotheses which highlight likely explanations of why supranationality remains a taboo in the bloc. Firstly, our case studies confirmed that the national profile of centralized decision-making processes of Member States or as Malamud (2003) stated, a concentrated subtype of presidentialism based on a historical model and traditions (H1), weakened the prospects for a deepening of the bloc.

For instance, despite the institutional improvements and new institutions emerged in the 2000s, we noted that the decision of the Common Market Council n° 27/03 which refers to Structural Funds, despite recalling the “need to provide MERCOSUR with instruments that enable the effective use of the opportunities generated by the integration process, especially regarding the available resources, the improvement of physical connectivity, industrial complementation of different sectors of the economy based on the principles of gradualism, flexibility and balance” (MERCOSUR. CMC 27/03), did not mention any initiative regarding legislative cohesion, as we see in the European Union's structural funds. We also noticed that

the term flexibility within Mercosur seems to denote the political will to maintain the autonomy and discretion of Member States.

Secondly, we identified according to H2 a significant link between the interest of Brazil on South American regional integration (Dabène, 2012), which collaborated to establishing a neo-developmental paradigm and providing the country with the resources to induce national development. It meant that Brazilian political transition and foreign policy preferences in the 2000s at the time moved towards a more interconnected integration, signaling the country's rehearsal of taking up a paymaster role. However, our case studies have not shown any Brazilian formal commitment to pay the leadership costs and to grant powers to regional authorities, avoiding further institutional changes in the bloc.

In this sense, we conclude that H1 and H2 of this article were confirmed in the three case studies, as the institutional features of Mercosur reflect the structural limits of its intergovernmental model and is clearly associated with the objectives of Brazilian foreign policy, since Brazil as a significant regional power is often seen as the regional leader or the potential paymaster (Mariano and Ramanzini, 2012). However, Brazil has not led Mercosur towards supranational changes, regardless of whether other Mercosur Member States have identified any potential leadership in Brazil. It means that Mercosur's limited institutional changes are also constrained by the low commitment of its potential paymaster.

According to H2, the deepening of the bloc would imply the rupture of the principle of national autonomy, which would require from Brazil to make stronger commitments to regional mechanisms of a supranational character instituted in Mercosur. The Brazilian development policy would be partially linked to the needs to overcome the underdeveloped condition of the region and to the guidelines of the dominant political and economic groups which implicate a greater degree of commitment from Brasilia. However, our case studies have demonstrated the inexistence of any strong intention from Brazil to develop supranational institutions within Mercosur. In fact, proposals of developing a more political Secretariat and regional parliament with legislative competences were rejected by the Brazilian diplomacy. In addition, even though proportional representation criteria of Parlasur would transform the Brazilian delegation into the largest and most influential one, the fact that Brazil has never held direct elections for its own Mercosur parliamentarians, in contrast to Argentina and Paraguay, highlights how Brazilian political actors have not seen the regional parliament as a relevant institutional arena for the country.

As reminded by Lafer (1993) and raised by H2, the bloc's current intergovernmental model allows greater political freedom for Brazil in the process of its international insertion,

which is reflected in the country's participation in international fora, in the cooperation with other developing countries, in the coordination of South-South cooperation, as well as in the process of expanding the export markets for Brazilian goods and services. Given that the intergovernmental model of the Mercosur is instrumentalized as a platform of international insertion for Brazil, the South America regional integration processes does not require a shared long term vision of development with other Member States.

Dabène (2012) mentioned a tendency towards integration “*à la carte*”, a flexible model in which each country endorses its level of commitment to integration agreements. Brazil's distance from Mercosur, as by far the largest country of South America and the least dependent on Mercosur intra-regional trade, is a result of an instrumental rationality that defines the Nation-State as a central factor in international relations. When acting from the logic of self-interest, regional asymmetries in the bloc tend to increase.

Finally, as we have seen in the case studies and highlighted by the H3, our results confirm that the expansion of Mercosur's institutions analyzed within the scope of non-executive bodies (Mercosur Technical Secretariat, Permanent Review Tribunal, and Parlasur) have encountered structural limitations. This means that the three regional bodies created/reformed in the 2000s have not been able to surpass the flexible and intergovernmental model of Mercosur integration. Besides, non-executive limited activism faced the lack of political willingness or interest, especially from Brazil as highlighted by the H2, in supporting a deepening integration process that would imply sovereignty-sharing and, consequently, the reduction of national autonomy.

## V. Conclusion

There is a common assumption in part of the literature on Latin American regionalism that an "adequate" or “successful” regional integration process should move towards a level of institutionalization similar to the EU. This assumption does not consider that regional integration elsewhere in the world could develop under favorable conditions without necessarily having the same level of the EU's institutionalization. Nevertheless, the objective of this article is to provide some explanatory elements that contribute to understanding some of the reasons why propositions on supranationality have never been seriously considered by Mercosur's Member States, making a supranational model of regional integration a taboo in the Southern Cone. Meanwhile, we also aimed to shed some light on how non-executive

bodies have not demonstrated enough capability to bring about deeper institutional changes in order to challenge the current intergovernmental feature of Mercosur.

Throughout its 30 years of history, Mercosur has been challenged by the international order in transformation and by many other circumstances that have been impacting world politics, such as the 2008 financial crisis; fragmentation regional initiatives; the emergence of China; the rise of nationalisms; government and democratic instability; and most recently the Covid-19 pandemic. Besides, changes in the region's political leadership also affected the performance of regional organizations and led to the institutional paralysis of certain agendas of Mercosur.

Although these many challenges have impacted Mercosur performance over the past years, they were not sufficient to undermine Mercosur's initial regional integration commitments, evidencing the resilience of Mercosur institutions despite their loose characteristics. Another challenge imposed to Mercosur is on its capability to converge national and external agendas. This could contribute to the deepening political cooperation among Member States and to strengthening of the role of Mercosur's non-executive bodies. In sum, the objective of this article was to discuss some of the elements that might constrain institutional changes of Mercosur towards a supranational path, focusing on the initiatives of reforms of the 2000s, and to contribute to the literature on Mercosur's institutional development by providing a set of hypotheses and cases studies which enable us to reflect over interconnected and existing challenges in South American regionalism.

## **VI. References**

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Mercosul: Fundamentos e Perspectivas**, São Paulo: LTR, 1998, pp. 159, 1998.

BORZEL, Tanja; RISSE, Thomas (eds). **The Oxford Handbook of Comparative Regionalism**, Oxford Handbooks, pp. 704, 2016.

BOUZAS, Roberto; VEIGA, Pedro Da Motta; TORRENT, Ramon. **In-Depth Analysis of Mercosur Integration, Its prospectives and the effects thereof on the market access of EU goods, services and investments**, Observatory of Globalisation, University of Barcelona, pp. 530, 2002.

BRAGA, Márcio Bobik. **Integração econômica regional na América Latina: Uma interpretação das contribuições da CEPAL**, Prolam, São Paulo, v. 1, n. 1, pp. 1-26, 2002.

BRASIL, Congresso Nacional. **Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL**, In: Legislação Brasileira no Parlamento do Mercosul, Legislação e Textos Básicos, Ed. 5, Modificada e Revisada, Brasília, 2010.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias**, In: Sistemas, Assuntos, Protocolo de Brasília, Brasília, 1991.

CEZAR, Érica Lopes. **Direito Comunitário e Tribunal Supranacional: um futuro para a integração das Américas, Uma visão à luz do Mercosul e da União Europeia**, Tese de doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, pp. 303, 2002.

CHRISTENSEN, Steen F. **The influence of nationalism in Mercosur and in South America – can the regional integration project survive?**, Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 50, n. 1, pp. 139-158, 2007.

CORAZZA, Gentil; Herrera, Rémy. **O ‘regionalismo aberto’ da Cepal e a inserção da América Latina na Globalização**, Porto Alegre: Ensaio FEE, v. 27, n. 1, p. 135-151, 2006.

DABÈNE, Olivier. **La relance du Mercosur. Ouro Preto II ou le temps des réformes Politiques**, Critique internationale, Vol.1, No.26, p. 35-43, 2005.

DABÈNE, Olivier. **Virage à gauche et intégration régionale en Amérique latine**, Transcontinentales, Vol. 4, pp.45-58, 2007.

DABÈNE, Olivier. **Consistency and Resilience through Cycles of Repoliticization**, In Riggirozzi, Pía; Tussie, Diana (eds), *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America* (Springer), 2012.

DRUMMOND, Maria Claudia. **Representación Ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político**, Puente @ Europa, 12, Dec., 2009.

GARDINI, Gian Luca. **MERCOSUR: What You See Is Not (Always) What You Get**, European Law Journal, Vol. 17, No. 5, September 2011, pp. 683-700, 2011.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew. **Case Studies and Theory Development in the Social Sciences**, Harvard, 2005.

GIUPPONI, María Belém Olmos. **Sources of Law in MERCOSUR**, In: Marcílio Toscano Franca Filho, Lucas Lixinski and María Belén Olmos Giupponi, eds: *The Law of MERCOSUR*, Oxford, Hart Publishing, pp. 57-72, 2010.

HIRST, Mônica, LIMA, Maria Regina Soares; PINHEIRO, Letícia. **A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios**, Nueva Sociedad, pp. 22-41, 2010.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. **Delegation and pooling in international organizations**, The Review of International Organizations, Vol. 10, pp. 305-328, 2015.

HURRELL, Andrew. **One world? Many worlds? The place of regions in the study of international society**, International Affairs, vol. 83, no. 1, pp. 127-146, 2007.

JERABEK, Maria Marketa. **Supranationalism: A Model for Mercosur? Experiences from the European Union and the Debatable Adequacy for Mercosur**, Brazilian Journal of International Relations, Vol. 5, Ed. 2, Marília, pp. 402-430, 2016.

- KALTENTHALER, Karl; MORA, Frank, O. **Explaining Latin America economic integration: the case of Mercosur**, Review of International Political Economy, Vol. 9, n. 1, pp. 72-97, 2002.
- KLEINHEISTERKAMP, Jan. **Legal Certainty in the Mercosur: The uniform interpretation of Community Law**, Law and Business Review of the Americas, Vol. 6, No. 1, pp. 5-34, 2000.
- LAFER, Celso. **Entrevista**, Estudos Históricos, v. 6, n. 12, pp. 271-184, 1993.
- LAFER, Celso. **Mudam-se os tempos. Diplomacia brasileira 2001-2002**, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2002.
- LAZAROU, Elena; LUCIANO, Bruno T. **Regionalism as an instrument: assessing Brazil's relations with its neighbourhood**, Global Society, vol. 29, n° 3, p. 1-19, 2015.
- LIMA, Maria Regina Soares; SANTOS, Fabiano. **O interesse nacional e a integração regional**, Papéis Legislativos, ano 2, n. 1, pp. 1-15, 2008.
- LUCIANO, Bruno Theodoro. **A Inclusão da Representatividade Direta no Parlamento do Mercosul**, Boletim de Economia e Política Internacional, 11, pp. 49-58, 2012.
- MALAMUD, Andrés. **Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience**, In: LAURSEN, Finn (ed.), Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives, Ashgate, 2003.
- MALAMUD, Andrés. **Theories of Regional Integration and the Origins of Mercosur**, In: Marcílio Toscano Franca Filho, Lucas Lixinski and María Belén Olmos Giupponi, eds: The Law of MERCOSUR, Oxford, Hart Publishing, pp. 9-27, 2010.
- MALAMUD, Andrés. **A Leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian Foreign Policy**, Latin America Politics and Society, Vol. 3, Issue 3, pp. 1-24, 2011.
- MALAMUD, Andrés; Dri, Clarissa. **Spillover Effects and Supranational Parliaments: The Case of Mercosur**, Journal of Iberian and Latin American Research, 19 (2), pp. 224-238, 2013.
- MARIANO, Karina. **A eleição parlamentar no Mercosul**, Rev. Bras. Polít. int., 54 (2), pp. 138-157, 2011.
- MARIANO, Marcelo. **A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**, Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Faculdade de Ciências e Letras – UNESP, Araraquara/SP, pp. 1- 217, 2007.
- MARIANO, Marcelo; RAMANZINI, Haroldo (2012). **Uma análise das limitações estruturais do Mercosul a partir da política externa brasileira**, Revista de Sociologia e Política, v.20, n.43, pp. 23-41, 2012.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. **Sistemática de Solução de Controvérsias no Mercosul: O Protocolo de Brasília e o Protocolo de Olivos**, Cadernos PROLAM/USP, Ano 5, Vol. 1, pp.79-93, 2006.

MATTLI, Walter. **The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond**, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1 – 216, 1999.

MERCOSUL. **CMC/DEC. N.26/03**. Retrieved from: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2603p.asp>. Accessed 06 May 2021.

MERCOSUR. Tribunal Permanente de Revisión. **Advisory Opinion 1/2008**. Retrieved from [https://www.tprmercosur.org/es/docum/opin/OpinCon\\_01\\_2008\\_es.pdf](https://www.tprmercosur.org/es/docum/opin/OpinCon_01_2008_es.pdf). Accessed 26 May 2021.

NOLTE, Detlef. **How to compare regional powers: analytical concepts and research topics**, Review of International Studies, Cambridge University Press, Vol. 36, Issue 4, pp. 881 – 901, 2012.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes. **Mercosul: atores políticos e grupos de interesses brasileiros**, Editora Unesp, pp. 1-207, 2003.

QUILICONI, Cintia; SALGADO ESPINOZA, Raúl. **Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?**. Colombia Internacional, Bogotá, n. 92, p.15-41, 2017.

SARAIVA, Miriam. **Integração Regional na América do Sul: processos em aberto**, 3º Encontro Nacional da ABRI, Universidade de São Paulo (USP), pp. 1- 16, 2011.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação**, Contexto Internacional, Vol. 29, No. 2, pp. 273-335, 2007.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **Pensamento brasileiro e integração regional**, Contexto Internacional, v.32, n.2, jul/dez, pp. 437-487, 2010.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul**, Dados, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, Junho, pp. 517-552, 2014.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Decision WT/DS332/AB/R, **Brazil – Measures affecting imports of retreaded tyres**, Report of the Appellate Body, 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**, Bookman editor, 2015.

Recebido em: junho/2021.

Aprovado em: setembro/2021.



# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral Especial | volume 10 | edição nº 1 | 2021

*Internacionalização municipal e  
alternância político-partidária: uma  
análise da participação de São  
Paulo na Rede Mercocidades*

Cairo Junqueira; Flávia Loss de Araújo



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

## INTERNACIONALIZAÇÃO MUNICIPAL E ALTERNÂNCIA POLÍTICO-PARTIDÁRIA: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DE SÃO PAULO NA REDE MERCOCIDADES

*Cairo Gabriel Borges Junqueira<sup>1</sup>; Flavia Loss de Araujo<sup>2</sup>*

---

**Resumo:** O artigo busca analisar especificidades e diferenças nas agendas internacionais de quatro gestões municipais de São Paulo entre 2001 e 2020, procurando verificar como elas lidaram com a integração regional. A cidade possui relevante atuação internacional e ativa participação em redes de cooperação entre governos locais, incluindo as Mercocidades, criadas em 1995 na esteira do processo que levou à formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). São Paulo ingressou na organização em 1998, sendo que anos mais tarde já se gestionava a criação de uma estrutura burocrática interna para o trato das temáticas internacionais, comumente denominada de Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI). Ao longo das duas primeiras décadas deste século, a cidade acompanhou o processo de internacionalização de governos subnacionais, dando ênfase em matérias de cooperação bilateral e multilateral, bem como para as já citadas redes de cidade. A par das modificações e alternâncias governamentais, São Paulo seguiu sendo uma cidade internacionalizada durante quatro gestões principais: Marta Suplicy (2001-2004), Gilberto Kassab (2006-2012), Fernando Haddad (2013-2016) e João Doria-Bruno Covas (2017-2020). Assim, focando em torno da atuação da capital paulista no Mercosul, analisaremos o engajamento das diferentes gestões nas Mercocidades trazendo incipientes análises sobre os impactos dos vieses políticos e das alternâncias partidárias na paradiplomacia.

**Palavras-chave:** Atores Subnacionais. Paradiplomacia. Mercocidades. Partidos Políticos. São Paulo.

### INTERNATIONALIZATION OF LOCAL GOVERNMENTS AND PARTY POLITICAL SHIFT: AN ANALYSIS OF SÃO PAULO'S ENGAGEMENT IN THE MERCOCITIES NETWORK

**Abstract:** This paper aims to analyze specificities and differences in the international agendas of four municipal administrations in São Paulo between 2001 and 2020, seeking to verify how they dealt with regional integration. São Paulo is internationally active and has a relevant engagement in international cooperation city networks, including Mercocities, created in

---

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Relações Internacionais da UFS e Doutor em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Membro do Observatório de Regionalismo (ODR), Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE), Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPPs) e Fórum Universitário Mercosul (FoMercosul). Colaborador do Projeto de Extensão Internacionalização Descentralizada em Foco (IDeF). Coordenador do Grupo de Pesquisa sobre Política Internacional e Sul-Americana (GP-SUL). Email: [cairojunqueira@gmail.com](mailto:cairojunqueira@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutoranda pelo Instituto de Relações Internacionais da USP e mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM-USP). Professora no curso de Relações Internacionais da Universidade Cruzeiro do Sul. Membro do Observatório de Regionalismo (ODR), do Grupo Rede de Investigação em Política Exterior e Regionalismo (REPRI), do Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE) e do centro de estudos CiGlo (Ciudades Globales). Email: [flaviallossaraujo@gmail.com](mailto:flaviallossaraujo@gmail.com)

1995 in the wake of the process leading to the Southern Common Market (Mercosur) foundation. In 1998, São Paulo entered the organization, and years later created an internal bureaucratic structure to deal with international issues, commonly called Municipal Secretary of International Relations (MSIR). Throughout the first two decades of this century, the city accompanied the process of subnational internationalization, emphasizing bilateral and multilateral cooperation, as well as the aforementioned city networks. Besides governmental management changes, São Paulo maintained itself as a internationalized city during four main administrations: Marta Suplicy (2001-2004), Gilberto Kassab (2006-2012), Fernando Haddad (2013-2016) and João Doria-Bruno Covas (2017-2020). To this end, focusing on the performance of São Paulo in Mercosur, we examine the engagement of these four local administrations in the Mercocities, bringing insights about the impacts of political bias and party alternances on paradiplomacy.

**Keywords:** Subnational Actors. Paradiplomacy. Mercocities. Political Parties. São Paulo.

---

## I. Introdução

A cooperação descentralizada em rede se fortaleceu ao longo do tempo, criando espaços de compartilhamento de boas práticas de gestão municipal e políticas públicas para fazer frente aos principais desafios enfrentados pelos governos locais. Já na década de 1990, mas principalmente nos anos 2000, algumas cidades brasileiras passaram a estimular contatos internacionais e a fomentar projetos externos com terceiros de um modo muito mais robusto se comparado a períodos prévios.

O aprofundamento desse processo foi fruto de dinâmicas internacionais e internas. A literatura que trata sobre essa dinâmica é muito extensa, podendo ser ressaltados fatores como o reordenamento da ordem mundial (PECEQUILO, 2007), o declínio da capacidade estatal em controlar seus territórios (KEATING, 2004), a existência de uma “nova geografia do poder” (SASSEN, 2004) e a crescente globalização capaz de articular diferentes atores internacionais. Mais especificamente para o entorno nacional e regional:

A descentralização política, depois de 1985, o processo de integração regional, principalmente com a criação do [Mercado Comum do Sul] Mercosul, em 1991, e a abertura e a estabilidade econômicas, iniciadas nos anos 1990, foram alguns dos principais fatores que contribuíram para a emergência da diplomacia federativa no Brasil. (BARBOSA, 2014, p. 10).

No contexto aqui retratado ocorreu, de fato, uma incorporação da dimensão subnacional a algumas diretrizes políticas brasileiras, inclusive a política externa. Embora a Constituição Federal de 1988 seja muito clara em estabelecer as competências de execução de política

externa brasileira por parte de instâncias decisórias centrais, notadamente a União na figura da Presidência da República, Congresso Nacional e Senado Federal, a institucionalização da matéria subnacional pode ser observada em diferentes momentos. Por exemplo, tem-se a criação do conceito de “diplomacia federativa” em 1994, a abertura de Escritórios de Representação Regional do Ministério de Relações Exteriores (MRE) a partir de 1997, a origem da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA) e a atuação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) em 2003, bem como o aprofundamento das ações da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) criada ainda em 1987 (MIKLOS, 2011), estimulando progressivamente projetos de cooperação descentralizada<sup>3</sup>.

Democratização, descentralização política e contenção econômica de ocorrências inflacionárias foram fatores fundamentais para o recrudescimento da internacionalização de entes federativos brasileiros. Conforme apontado na citação de Barbosa (2014), a alcunha diplomacia federativa foi pronunciada pelo então chanceler Luiz Felipe Lampreia perante o Congresso Nacional, tornando-se política de Estado para estabelecer o contato e o controle do Itamaraty perante as atividades internacionais de governos estaduais e municipais (MIKLOS, 2011). Trata-se de um conceito difundido no Brasil, mas que compreende a terminologia máxima conhecida na literatura por paradiplomacia, compreendendo a internacionalização de governos subnacionais.

Esse movimento de articulação subnacional brasileiro foi acompanhado também por mudanças de ordem regional, sendo a criação do Mercosul em 1991 seu principal expoente. A aproximação entre o próprio Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai inaugurou um período de maior diálogo entre as partes, gerando promoções comerciais e a concertação de maior segurança regional.

A subárea de Integração Regional passou a ser incluída dentro dos “modelos de gestão” da própria paradiplomacia. Quando falamos em internacionalização de governos subnacionais, tal fenômeno pode se estabelecer na prática de uma forma bem ampla, o que acaba reverberando para as próprias análises acadêmicas. Além dos importantes debates em torno da articulação subnacional nos países federativos (KUZNETSOV, 2015), destacam-se a existência de cinco abordagens analíticas às subnacionalidades, enquadrando-as enquanto: atores internacionais, participantes nos processos decisórios de política externa, compartes nos arranjos de

---

<sup>3</sup> O termo “Cooperação Descentralizada” foi cunhado nos anos 1980, não possui uma única definição e vincula-se com dois campos correlatos: a cooperação para o desenvolvimento e a inserção internacional de governos locais. Segundo a Convenção de Lomé de 1995, tratado assinado entre a União Europeia e 70 países da África, Caribe e Pacífico, os “agentes” responsáveis pela cooperação descentralizada abrangem desde instituições de pesquisa, organizações não-governamentais até autoridades públicas descentralizadas (HAFTECK, 2003, p. 333-334).



governança, articuladores via integração regional e participantes em redes de cidades (ODDONE, 2016).

É justamente na interlocução entre os dois últimos pontos mencionados acima que se encontra nosso foco de análise, uma vez que a Rede de Cidades do Mercosul, doravante Mercocidades, representa essa fusão. Em 1995, onze municipalidades – Rosário (Argentina), Assunção (Paraguai), Florianópolis (Brasil), Porto Alegre (Brasil), La Plata (Argentina), Curitiba (Brasil), Rio de Janeiro (Brasil), Brasília (Brasil), Córdoba (Argentina), Salvador (Brasil) e Montevideú (Uruguai) – uniram esforços para sua criação. Tal processo se desenvolveu em virtude do próprio Mercosul, mas seguiu uma lógica própria, haja vista que o intuito desses governos locais era justamente pensar a integração de um modo mais próximo das demandas dos cidadãos. Logo, é imperativo mencionar que desde então as Mercocidades se constituíram à parte e de forma mais autônoma, não se configurando enquanto órgão pertencente à estrutura burocrática mercosulina.

Com o passar do tempo as Mercocidades aumentaram consideravelmente sua membresia, abrangendo mais de 350 cidades ainda em 2021. Nesse rol, a participação da capital paulista, São Paulo, é o objeto de nossa análise, tendo se inserido na Rede ainda em 1998 sendo considerada uma cidade com forte ativismo internacional. Embora sua internacionalização remonte a períodos passados, incluindo a criação de uma Assessoria para Assuntos Internacionais na década de 1980, a concepção de uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI) data da gestão de Marta Suplicy (2001-2004), cujo objetivo era: “[...] projetar a cidade de São Paulo em âmbito internacional, bem como fortalecer o papel das cidades na construção de espaços de reflexão e intercâmbios de práticas bem sucedidas das gestões locais.” (SMRI, 2004, p. 04).

Desde então a cidade vem se internacionalizando principalmente através de missões e projetos internacionais, cooperação bilateral, cooperação multilateral e envolvimento em redes de cidades. Assim, pode-se afirmar que, mesmo com alternância de gestões, São Paulo se manteve como um governo local brasileiro fortemente afeito às relações internacionais. Desde o governo de Suplicy, passando por Gilberto Kassab (2006-2012), Fernando Haddad (2013-2016) e João Doria-Bruno Covas (2017-2020)<sup>4</sup>, objetiva-se analisar especificidades e diferenças nas agendas internacionais dessas gestões, procurando verificar como elas lidaram junto às Mercocidades. Quais temáticas e interesses pautaram as agendas de internacionalização

---

<sup>4</sup>Entre janeiro de 2005 e março de 2006, José Serra passou brevemente pela prefeitura, tendo se retirado do cargo para concorrer ao governo do estado, sendo substituído pelo então vice-prefeito, Gilberto Kassab. Ambos compartilharam valores políticos e também objetivos (ARAÚJO, 2012).

em cada gestão e, conseqüentemente, nesse processo ocorreram impactos dos vieses políticos e das alternâncias partidárias na paradiplomacia de São Paulo?

Para esse caso municipal, as quatro gestões supracitadas possuem uma distinção clara entre dois partidos principais: o Partido dos Trabalhadores (PT) de Suplicy e Haddad e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) de Kassab e Doria-Covas<sup>5</sup>. A questão da alternância de gestão pública como fator fundamental e de impacto nos rumos e nas atividades das cidades, causando ora momentos de maior fomento e ora de maior retração na agenda internacional, já é algo estabelecido por analistas e parte da literatura, pontuando que um dos problemas de estados e municípios é exatamente sua dinâmica de *stop and go* (VIGEVANI, 2006). Indo além, trazemos uma abordagem recente e, de certa maneira, inovadora em se observar a internacionalização subnacional, também marcada pelas dinâmicas advindas dos partidos políticos.

A partir de revisão bibliográfica especializada da área e análise de fontes primárias como relatórios de gestão da SMRI e planos de metas da prefeitura, na primeira seção abordaremos a questão político-partidária trazendo análises recentes sobre a relação existente entre a paradiplomacia e partidos políticos. Em seguida, a segunda seção trata sobre a atuação subnacional no Mercosul, considerando características e peculiaridades nesse processo para além, mas principalmente, da atuação das Mercocidades. Por fim, a última seção compreende especificamente a averiguação das quatro gestões das prefeituras de São Paulo desde 2001 até 2020, pontuando sobre qual é o entendimento de PT e DEM/PSDB acerca da integração regional. Concluímos a análise apontando que, embora persistam certas diretrizes comuns na agenda internacional do município independentemente da gestão à frente da prefeitura, também existem descontinuidades, sendo reflexos das influências político-ideológicas dos gestores e partidos averiguados.

## II. Partidos políticos e agendas internacionais

De maneira geral, as atividades empíricas realizadas pelos governos subnacionais possuem oito eixos principais de ação: viagens e visitas oficiais a outros países por parte do representante (municipal ou estadual); participação ou representação em redes de cidade; estabelecimento de escritórios no exterior, estabelecimento de escritórios na burocracia interna

---

<sup>5</sup> Kassab foi um dos fundadores do Partido Social Democrático (PSD) ainda em 2011, trazendo dissidentes políticos do próprio PSDB, do Democratas (DEM) e do Partido Popular Socialista (PPS). Como ainda em 2005-2006 foi vice-prefeito de José Serra, do PSDB, a análise será focada somente neste último, no DEM e no PT.

(secretarias, assessorias, coordenadorias e gabinetes); assinatura de convênios e acordos internacionais; representação do próprio Estado em casos que tratam sobre temas de sua jurisdição; busca por captação de recursos e investimentos; e promoção de cooperação transfronteiriça.

Mesmo em número escasso e ainda incipiente, no Brasil já há uma literatura que se debruça sobre o impacto causado por lideranças políticas, ideologias ou até mesmo interesses partidários na paradiplomacia. Esses empenhos remontam a tempos recentes, porque é possível afirmar que nos debates iniciais sobre a temática a questão político-partidária não foi tratada com a devida atenção por parte das investigações acadêmicas (MEIRELES, 2019). As atividades paradiplomáticas foram normalmente divididas em três esferas: econômica, política e cultural/cooperativa (LECOURS, 2008). Todavia, a vertente política sempre ficou mais à cargo do debate identitário e separatista, salientando-se exemplos como da Catalunha, na Espanha, e Quebec, no Canadá.

Alguns trabalhos primordiais já alertaram para a relação existente entre o viés político-partidário e a internacionalização subnacional, não havendo um consenso nos debates. Nesse ponto, cabe avultar a hipótese de que o perfil do gestor público à frente do governo subnacional ou até mesmo do partido político do qual faz parte pode incorrer em fomento ou retração na atuação internacional de uma cidade ou estado, no caso brasileiro.

Mónica Salomón e Carmen Nunes (2007) descreveram e compararam as dimensões institucionais (estrutura paradiplomática) e substanciais (agendas e instrumentos) da atuação externa do estado do Rio Grande do Sul e sua capital, Porto Alegre. Em relação à capital, pelo fato de ter sido governada pelo mesmo partido durante quatro gestões sucessivas, "[...] lhe permitiu elaborar e manter uma agenda internacional mais coesa e coerente e menos sujeita à mudança que a do governo estadual, o qual não teve, desde 1987, a mesma força no poder em gestões consecutivas. (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 137).

Na análise quantitativa realizada por Carlos Matsumoto (2011, p. 236), o autor concluiu que, desconsiderando outras variáveis independentes, só pelo fato de determinado município ser governado pelo PT “[...] aumenta a probabilidade de possuir área internacional em 3,89 vezes, *ceteris paribus*. Ou seja, a eventual migração de um prefeito de outro partido qualquer para o PT, aumentaria a probabilidade de ter estrutura paradiplomática em 289% [...]”.

Por seu turno, Tullo Vigevani e Débora Prado (2010) levantam a hipótese de que a ação paradiplomática brasileira depende da iniciativa dos governantes. Realizando um estudo sobre a cidade de São Paulo, os autores concluem que as relações internacionais dos entes federativos brasileiros refletem diretamente os objetivos e as metas do gestor, seja ele governador(a) ou

prefeito(a), uma vez que na ausência de mecanismos formais para regular essas ações, tem-se como resultante um modelo adotado pela própria liderança. Para o Brasil, “[...] há uma relação entre as atividades desenvolvidas pelos gestores públicos e a maneira pela qual seu partido político lida com a questão internacional.” (VIGEVANI; PRADO, 2010, p. 48).

Com base na análise descrita, cabe questionar se há incidência dessa variável mesmo em meio à existência de uma estrutura formal capaz de regular as atividades internacionais do governo local ou estatal, seja ela uma secretaria, assessoria, coordenação ou quaisquer outra instituição burocrática própria<sup>6</sup>. Em relação aos governos locais, o estudo pioneiro acerca de um mapeamento das SMRIs foi realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) ainda em 2008. À época, apenas 30 cidades brasileiras possuíam uma área internacional estruturada, havendo 146 com pelo menos um responsável pelo tema internacional. Considerando o total de 5562 municípios, pode-se afirmar que a existência de um quadro organizacional específico para o trato internacional ainda era algo incipiente, destacando-se algumas experiências pioneiras como os casos de Rio de Janeiro, Porto Alegre, Campinas, Belo Horizonte, Santo André e Maringá (JUNQUEIRA, 2015).

Nessa mesma pesquisa, a própria CNM (CEZÁRIO, 2011, p. 214) já alertava para a importância de se considerar o viés político-partidário na prospecção de informações sobre a paradiplomacia brasileira:

Os partidos políticos são fundamentais também para a análise dessa institucionalização no contexto brasileiro. O Partido dos Trabalhadores (PT) tem uma linha clara de incentivo à atuação internacional de seus municípios, com cartilhas específicas sobre o tema. O resultado desse estímulo é notável, mantendo-se o PT como o partido com maior número de municípios com atuação internacional em termos relativos. O PMDB é o partido de maior número em termos absolutos e o PCdoB [Partido Comunista do Brasil] apresenta a maior porcentagem, dado a pequena quantidade de municípios. Destaque ainda deve ser dado ao PSDB [...]<sup>7</sup>.

Posteriormente, uma nova pesquisa foi realizada com o intuito de atualizar os dados obtidos pela CNM até 2008. Considerando a gestão 2009-2012, Laisner (2014) fez um novo levantamento das SMRI considerando uma amostra total de 31 municípios com quadro internacional próprio. Desse montante, 13 estruturas foram criadas em gestões do PT, enquanto oito corresponderam a iniciativas do PMDB e do PSDB.

Quando há mudança de partido político de uma gestão municipal para outra nem sempre se mantém a Secretaria ou órgão equivalente, o que gera um cenário, por vezes, de descontinuidade do trabalho junto às relações internacionais, no caso de alguns municípios. Isso é exceção, mas ocorrem casos. E mais evidente do que o

---

<sup>6</sup> Doravante denominaremos tais quadros burocrático-organizacionais de Secretaria Municipal de Relações Internacionais (SMRI), nomenclatura comumente utilizada na literatura da área.

<sup>7</sup> Na pesquisa, do total de 386 municípios que apresentavam algum grau de atuação global, 84 eram governados pelo PMDB, 52 pelo PSDB e 65 pelo PT.



encerramento de atividades é a mudança de objetivos ou mesmo seu enfraquecimento enquanto projeto do governo local (LAISNER, 2014, p. 31).

Assim, é possível afirmar que pode haver uma clara influência partidária na internacionalização de cidades brasileiras (ARAÚJO, 2012), sendo que as ideologias partidárias geram mudanças diretas no desenvolvimento de atividades internacionais municipais (MEIRELES, 2019), além de considerar que grande parcela das SMRIs foram constituídas por governos de esquerda. Na análise de Renato Balbim (2018), por exemplo, seu objetivo é observar o aumento da “diplomacia de cidades” no Brasil, considerando como hipóteses sua correlação com ideologias de esquerda e com o período da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Além de fazer uma correlação entre a internacionalização municipal e o apoio do governo federal, o autor conclui que é possível identificar a existência de uma “ideologia internacionalista do PT” (BALBIM, 2018, p. 102, tradução própria) responsável pela criação de 23 do total de 40 SMRI.

Realizadas essas constatações, é imprescindível verificar que a consideração do aspecto político-partidário é uma variável de impacto à paradiplomacia, cujos desdobramentos podem ser sentidos em outras esferas institucionais. E nesse aspecto a presente pesquisa visa trazer fundamentos para algo apontado por Thiago Meireles (2019), o qual finaliza sua análise dizendo ser possível verificar o efeito da ideologia partidária em outras arenas, incluindo o próprio engajamento do movimento municipalista no Mercosul. Afinal, a integração regional também compreende aspectos de internacionalização e faz parte da agenda dos partidos políticos.

### **III. As Mercocidades e a atuação subnacional no Mercosul**

O movimento em torno da participação de atores subnacionais no Mercosul começou a ocorrer desde os seus primórdios. Tanto no Tratado de Assunção (1991) quanto no Protocolo de Ouro Preto (1994) não houve menção à inclusão de agendas subnacionais na integração. Assim, logo em 1995 ocorreu o Seminário “Mercosul: opções e desafios para as cidades”, resultando na assinatura da Declaração de Assunção, a qual atestava a necessidade de criação de uma rede de cidades regional. Nesse mesmo ano surgiu a Rede de Cidades do Mercosul: as Mercocidades.

“As Mercocidades não só serviram como um foco de resistência e *locus* de nascimento para outro modelo de integração, mas também como uma rede e um espaço público em que seus membros poderiam usar ensinamentos e alianças em outros níveis das políticas regionais” (KLEIMAN, 2008, p. 05, tradução própria). Um dos pontos fundamentais para se compreender

a dinâmica subnacional na região é entender que as Mercocidades foram criadas em virtude do Mercosul, mas não se estabeleceram em sua estrutura organizacional, caracterizando um canal extra institucional de influência subnacional no bloco.

Suas onze cidades fundadoras eram consideradas de signo político “progressista”, fazendo com que a Rede se tornasse uma voz de resistência ao processo econômico neoliberal<sup>8</sup> da época e se esboçasse como um “laboratório de prefeituras de centro-esquerda” (LARISGOITIA, 2016 *apud* JUNQUEIRA, 2019, p. 99). O intuito dos governos locais era atuar de maneira mais horizontalizada sem precisar previamente do aval dos Estados para tomar decisões de cunho internacional, caracterizando-se enquanto rede autônoma e regional de cidades (MERCOCIDADES, 1996) Em seus primeiros documentos é nítido observar sua visão distinta de integração proposta à época pelos governos centrais, opondo-se à ótica neoliberal e propondo uma integração mais próxima dos cidadãos.

Os anos 1990 a Rede surgiu em virtude da aproximação entre Montevideú e Porto Alegre (MENEGHETTI NETO, 2005), representando uma “resposta ousada” (BRAGA, 2016, p. 21) aos ideais propostos por Fernando Henrique Cardoso e Carlos Menem, presidentes brasileiro e argentino no período, respectivamente. Consolidando-se enquanto esfera de troca de experiências, conhecimento, articulação política e defesa de interesses subnacionais (DESSOTTI, 2011), as Mercocidades aumentaram consideravelmente sua membresia, alcançando a marca de mais de 350 governos locais em 2021. Grande parcela se concentra na Argentina e no Brasil, mas também há membros paraguaios, uruguaios, venezuelanos, bolivianos, chilenos, colombianos, equatorianos e peruanos.

Embora não conste no organograma do Mercosul, as Mercocidades possuem uma autonomia própria, sua burocracia é a burocracia dos governos locais, sendo que a cidade de Montevideú, onde se encontra sua sede, é a responsável por zelar por algumas instâncias da Rede, incluindo a Secretaria Técnica Permanente das Mercocidades (STPM). Além desta última, a organização possui Assembleia Geral de Sócios, Conselho, Comissão Diretiva, Secretaria Executiva e Unidades Temáticas. São nessas Unidades que se encontram as áreas temáticas e as atividades empíricas da Rede, as quais, em conjunto com Grupos e Comissões de Trabalho, somam 22 setores, dentre eles: Turismo, Direitos Humanos, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Cultura, Educação, Gênero, Integração Fronteiriça, Desenvolvimento Econômico Local, Tecnologia e Segurança Cidadã.

---

<sup>8</sup> Esse período é apontado pela literatura da área como Onda de Regionalismo Aberto na América do Sul, marcada por uma economia de mercado mais dinâmica, articulação entre países para construir uma economia de escala e defesa de regimes democráticos ocidentais (SARAIVA, 2012).

No biênio 2014-2015 a Rede formalizou a atuação em cinco grandes eixos: Integração Produtiva, Sustentabilidade, Inclusão Social, Cidadania Regional e Cooperação Internacional e Comunicação (MERCOCIDADES, 2015). As parcerias das Mercocidades são extensas, abrangendo desde instâncias como o Comitê das Regiões da União Europeia, as Eurocidades, a Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações (FLACMA), o Fórum Mundial de Autoridades Locais Periféricas para Metrôpoles Solidárias (FALP) e a Rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU).

Em contrapartida, como toda e qualquer instituição, as Mercocidades também possuem certas debilidades. Algumas cidades de maior porte ou que coordenam as Unidades Temáticas se destacam no manejo dos trabalhos internos (PRADO, 2009), por vezes fazendo com que algumas capitais sejam mais atuantes na Rede. Tais Unidades também não apresentam um processo uniforme de atividades, sendo que algumas são mais atuantes e outras encontram-se paralisadas. E ainda há baixo percentual de pagamentos de anuidades<sup>9</sup>, embora a organização apresente saldo positivo em caixa em anos recentes.

Se cidades grandes e médias, além das capitais, são as mais atuantes, para os municípios menores a atuação via Rede torna-se mais efetiva a partir da variável “vontade política”, pois quando há convergência temática e de agendas entre gestores e a instituição, a participação tende a ser mais ativa. Um exemplo que atesta essa afirmação condiz com a importância dada por pequenos municípios de faixa ou zona fronteira tanto em suas internacionalizações quanto no fomento do eixo de trabalho sobre Integração Fronteira nas próprias Mercocidades. Embora nesse caso a temática tenda a ser de interesse do poder público local, por vezes é necessário o apoio político ou partidário em si.

Há, ainda, o que pode ser apontado como outro problema da Rede: a questão da ausência de vínculo institucional com o Mercosul. Nesse ponto há um paradoxo. De um lado, ela não detém poder decisório e não é um âmbito de consulta obrigatória por parte das instâncias decisórias do Mercosul, a exemplo do Grupo Mercado Comum (GMC). Por outro, ela acaba ganhando mais autonomia para exercer suas atividades, não dependendo diretamente de aval prévio de governos centrais. Não é finalidade desta análise esgotar esse debate, mas desde seus primórdios um dos objetivos centrais da Rede era estabelecer maiores vínculos – especialmente jurídicos e administrativos (GANGANELLI, 2007) – com o Mercosul em si, advogando a criação de uma instituição própria de representação subnacional no bloco.

---

<sup>9</sup>No Artigo 2º do Regimento Interno das Mercocidades são fixados valores de contribuição anual dos membros, cujos montantes variam de acordo com o tamanho populacional das cidades, abrangendo desde 100 até 2000 dólares.

Esse processo culminou ainda em 2000 com a criação da Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI). A REMI foi o primeiro espaço de articulação dos governos locais na estrutura institucional do Mercosul, mas logo se arrefeceu, finalizando suas atividades em 2004. De um lado, permanecendo distante das instâncias decisórias centrais do Mercosul, não conseguiu aprofundar os anseios dos governos subnacionais. De outro, levou ao GMC a pauta de fortalecimento do poder local, culminando na criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) durante a Cúpula de Ouro Preto em dezembro de 2004.

O FCCR foi estabelecido em 2004, mas entrou em operação somente em 2007 durante a XXXII Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, ocasião em que foi assinada a Carta do Rio. Desde o início o Foro tornou-se o órgão de representação subnacional no bloco, dividindo-se em um Comitê de Municípios, voltado aos governos locais, e um Comitê Governadores, representando os demais níveis governamentais.

Se nas Mercocidades ocorreu uma formação inicial com municipalidades específicas, no FCCR esse movimento não se repetiu. Os seus critérios de composição – que abrangia até 20 governos subnacionais para cada país, sendo metade desse montante destinado às cidades – foram de cunho político e conjuntural, de acordo com os anseios de cada Estado membro do bloco. Ser um órgão passível de refletir vicissitudes políticas é algo comum, mas desde logo já foi possível observar que, por vezes, as diretrizes políticas nacionais acabariam se sobrepondo às subnacionais. Embora seja um fato consumado na área de que sem as Mercocidades não haveria demanda suficiente para criação do FCCR, a proposta institucional deste último foi se distanciando dos anseios subnacionais, principalmente dos governos locais.

Em relação à sua agenda de trabalhos, o FCCR estabeleceu como foco os eixos relacionamento e cooperação; cidadania regional; integração produtiva; e integração fronteiriça, estas duas como sendo as mais fomentadas e clássicas condizentes também com interesses dos governos nacionais. Todavia, sempre houve baixa efetivação de projetos propostos pelo órgão. A título de ilustração, no biênio 2013-2014 do total de 52 ações, 35 encontravam-se estagnadas (MEDEIROS; FRÓIO; SADECK, 2017), resultando em uma taxa de efetividade na casa dos 30%. Ademais, entre 2007 e 2012 o FCCR não emitiu uma única recomendação ao GMC (VENTURA; FONSECA, 2012). Com o passar dos anos o Foro se esvaziou, se estagnou e, pelo menos desde 2019, não se encontra mais incluído no organograma oficial do Mercosul.

Não há como negar a importância da REMI e do FCCR na tentativa de pautar a representação subnacional em torno do Mercosul. Mas, de certo modo, esse esforço falhou tanto por erros próprios quanto por intempéries do bloco regional. Completando trinta anos de

existência, os debates sobre as crises e o futuro incerto do Mercosul ganham ainda mais evidência e talvez as Mercocidades se mantenham como um campo fundamental de internacionalização de governos locais justamente por ter se estabelecido como um movimento de contestação à ordem posta inicialmente nos anos 1990 e por não possuir vínculos permanentes com a organização regional. A Secretaria Técnica das Mercocidades consegue manter-se enquanto “memória viva” institucional, o que é algo extremamente necessário quando pensamos em trabalhos de longo prazo dos governos subnacionais, e as Unidades Temáticas encabeçam os principais projetos e representam os espaços de cooperação, diálogo e consecução de políticas públicas.

Nesse íterim a cidade de São Paulo já chegou a assumir a presidência das Mercocidades, além de participar de diversas Unidades Temáticas. Para saber se tal participação paulistana na Rede apresentou mais alternâncias ou continuidades entre 2001 e 2020, é necessário abalzar sua internacionalização em torno das mudanças de gestão e partidos políticos, incluindo evidenciar a agenda internacional do PT e do DEM/PSDB.

#### **IV. Gênese e agenda internacional do Partido dos Trabalhadores (PT)**

É praticamente impossível desvencilhar a criação do Partido dos Trabalhadores (PT) do contexto da ditadura militar brasileira. Entre 1965 e 1980 somente dois partidos políticos puderam existir: a Aliança Conservadora Nacional (ARENA), notadamente conformada por simpatizantes militares, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), composto por forças de oposição. O MDB congregava visões mais moderadas de centro e outras à esquerda como ex-militantes do Partido Comunista Brasileiro (PCB). Com o fim do bipartidarismo, o Movimento foi fragmentado em cinco organizações políticas, incluindo o próprio PT criado em 1980 como representante da classe operária e de “[...] um movimento de pré-abertura do regime autoritário, vigente desde 1964.” (SOUSA, 2018, p. 19).

Embora o partido tenha se voltado à esfera trabalhista desde seu início, pode-se dizer que sua formação representou a adição de três setores: lideranças sindicais, revolucionários marxistas-leninistas e militantes cristãos radicais, conformando um “encontro inusitado” (REIS, 2007, p. 03). Isso significou a clareza do PT ser uma organização totalmente contrária aos arbítrios ditatoriais, ou seja, de oposição a um viés de extrema direita. Entretanto, na prática, dificultou uma atuação coesa em virtude da multiplicidade de interesses encontrada nos setores mencionados acima. Em mais de quatro décadas de existência, o PT passou por momentos muito díspares.

Em 1982, o partido conseguiu eleger seu primeiro prefeito, Gilson Menezes, na cidade de Diadema, região da Grande São Paulo. Dois anos depois, tornou-se uma organização fundamental no movimento “Diretas Já!”. Figuras como Leonel Brizola, Tancredo Neves e Miguel Arraes dividiram espaços e manifestações com Luiz Inácio “Lula” da Silva, símbolo do petismo que anos mais tarde disputaria eleições presidenciais, indo ao segundo turno em 1989 e sendo eleito nos pleitos de 2002. Também em 1989 Eduardo Suplicy tornou-se o primeiro senador petista a ser eleito, mostrando que em pouco tempo o PT já se destacava na frente política-eleitoral.

As vitórias presidenciais de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, a derrocada da União Soviética em 1991 e o avanço das políticas neoliberais no país, evidenciadas nas vitórias eleitorais e presidenciais do PSDB e marca do “regionalismo aberto” no Mercosul, impactaram diretamente os avanços alcançados na década anterior. Ainda em 1991 o PT organizou seu primeiro congresso nacional, no qual participaram nomes como Perseu Abramo e Florestan Fernandes. Assim, os anos 1990 foram considerados de intensa crise para a organização (MENEGOZZO, 2013), demonstrando uma forte preocupação eleitoral e ilustrando um “[...] cenário que bem sintetiza o processo de profissionalização dos quadros partidários e a tendência a um afastamento das lideranças em relação às suas bases.” (DEAECTO, 2012, p. 193). Conforme aponta André Singer (2012, p. 94-95):

Pode-se dizer, talvez, que os anos 1990 representaram a passagem de um partido de tipo ideológico, cujo anseio por votos se subordina ao caráter doutrinário da campanha, para um partido responsável, que busca maximizar votos, mas não altera o seu programa com vistas a isso. Apesar de fazer concessões eleitorais, o PT continuou a ser um vetor de polarização. As diretrizes aprovadas em dezembro de 2001 afirmavam: “A implementação do nosso programa de governo para o Brasil, de caráter democrático e popular, representara *a ruptura* com o atual modelo econômico, fundado na abertura e desregulação radicais da economia nacional e na consequente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado (grifo meu).”

Em 2002, Lula venceu as eleições presidenciais, assumindo o posto mais alto do Executivo no ano seguinte. Tal *ruptura* mencionada por Singer (2012) na citação anterior pareceu logo mudar de tom, uma vez que na Carta ao Povo Brasileiro (2002), Lula chegou a pontuar a importância da adesão de parcela significativa do empresariado, além de assinalar a necessidade de se fortalecer a pequena e a microempresa, bem como os setores exportadores (SILVA, 2002). Seu governo logo começou a sofrer os primeiros reveses em virtude de escândalos de corrupção envolvendo nomes conhecidos do PT, a exemplo de José Dirceu e Antônio Palocci, resumidos no “Mensalão”. Conquanto Lula tenha sido fundamental para a eleição de Dilma Rousseff em 2011, o cenário apresentado no início da década já era outro, e

uma conjunção de fatores – principalmente econômicos e políticos – acabou culminando em sua queda em 2016, ocasião em que Michel Temer assumiu o posto colocando fim à “Era PT”.

A par dos problemas, a eleição do PT por quatro períodos consecutivos orientou o partido à estabilização de um novo Estado desenvolvimentista. Fernando Calderón e Manuel Castells (2021, p. 39) são categóricos ao afirmar que a chegada de Lula ao poder, em comunhão com seu poder carismático, acabou por alterar o equilíbrio de poder na região. A ênfase empregada pelo partido para o trato de temas voltados às relações internacionais, inaugurando uma “política externa ativa e altiva” na figura de Celso Amorim, representou um grande avanço no período da presidência de Lula. O foco em infraestrutura produtiva, incremento do gasto público social e estímulo às políticas redistributivas inauguraram o neodesenvolvimentismo na América Latina (CALDERÓN; CASTELLS, 2021). Com poucas exceções, os países da região diminuíram os índices de desigualdade e promoveram crescimentos econômicos robustos entre 2003 e 2013, sendo que o Brasil foi um pilar fundamental nesse processo, também graças a uma agenda internacional do próprio PT.

O trabalho de Victor Sousa (2018) representa uma das análises documentais mais recentes destinadas a avaliar a história do partido com ênfase em sua política internacional. Do universo de 127 documentos compilados pelo autor, procedendo-se com Análise de Conteúdo, 48 fazem menção à visão internacional do PT.

Evidenciamos um processo de transformação fundamental do discurso contido nos documentos e do conteúdo programático do projeto do PT. Propomos, então, a divisão da história e do pensamento em política internacional predominante no partido em três momentos: a fundação e o movimento de contestação da ordem vigente; o período que engloba as primeiras derrotas eleitorais, marcado pela constante autocrítica e mudança de programa; e o lançamento de um novo projeto de projeção nacional, vencedor nas eleições de 2002, representando um divisor de águas no ideário e ação partidária, marcando a transformação do partido de massas para o partido no governo. (SOUSA, 2018, p. 23).

Continuando a discussão sobre a construção da política internacional do PT, deve-se destacar que as pautas do partido na década de 1980 focavam em questões envolvendo a exploração do capital internacional, a crítica às políticas imperialistas de países centrais, o aumento da dívida externa perante organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a construção de uma sociedade socialista, o apoio a guerras revolucionárias na América Central, África Negra e Ásia, bem como a defesa de temáticas envolvendo os direitos humanos, individuais e coletivos. Em documento de 1989, propôs-se o estímulo à integração econômica e cultural na América Latina, viabilizando a geração de um Parlamento Latino-Americano e a criação de uma zona de paz regional. Institucionalmente destaca-se a criação da Secretaria de Relações Internacionais do PT em 1984.

Ainda em 1990 tal secretaria era chefiada por Marco Aurélio Garcia, um dos principais responsáveis pela agenda de política externa implementada nos governos Lula. Na ocasião do fim da Guerra Fria, o partido apresentou um discurso mais cético em relação ao socialismo soviético, gerando as bases para o que seria o “socialismo democrático” ou “socialismo petista” (SOUSA, 2018, p. 39). Também nos anos 1990 ocorreu uma aproximação do PT com outras lideranças e partidos da América Latina e Caribe para discutir a integração regional e o papel brasileiro nas relações internacionais. Além do posicionamento contrário à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a preocupação com o Mercosul também já era nítida nesse período, sendo pautada a necessidade de maior participação por parte de movimentos sociais e sindicatos com o intuito de desconcentrar o bloco da pauta exclusivamente comercial. Conforme apontado na seção anterior, tal ampliação temática era vista como benéfica também pelas Mercocidades, uma vez que a Rede pautava uma integração mais próxima da sociedade civil.

No início do século, o PT mudou em partes seus objetivos com vistas eleitorais e isso teve impactos no seu viés de política internacional e em áreas mais tradicionais como a Política Externa Brasileira. Para Paulo Roberto de Almeida (2003), em 2002 entrou em cena um novo realismo diplomático no qual Lula buscou políticas de aliança com setores mais liberais e manteve alguns traços históricos tradicionais da diplomacia do país.

O novo governo [Lula a partir de 2003] vem atuando com muito tato e bastante realismo na frente diplomática, mas está procurando igualmente impulsionar alguns dos temas caros à antiga agenda internacional do PT, feita de algumas opções preferenciais pelas chamadas forças progressistas e contestadoras de uma ordem mundial dominada pelos países capitalistas avançados, mas temperando-as com o pragmatismo que é de se esperar de um governo estabelecido. (ALMEIDA, 2003, p. 88).

Com Celso Amorim à frente do Ministério de Relações Exteriores as diretrizes estabelecidas no âmbito internacional deram forma à estratégia de “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007), culminando no foco em determinadas áreas centrais: estímulo ao multilateralismo, aprofundamento da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) e do Mercosul, intensificação de relações com países emergentes – exemplificadas pelas gerações do BRICS e IBAS –, aprofundamento dos laços com países africanos, impulso da Cooperação Sul-Sul, campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, defesa de uma “política externa soberana”. De certa maneira, tais ênfases foram seguidas pelo governo subsequente de Dilma Rousseff.

A conjunção da manutenção de diretrizes tradicionais da política externa brasileira com agendas estabelecidas previamente pela política internacional do PT dividiu espaço com o



aumento da atividade paradiplomática no país, significando um incremento da institucionalização das pautas subnacionais junto ao governo federal já iniciado previamente nas presidências de FHC. De destaque mencionam-se a criação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) em 2003, mesmo ano da incorporação do conceito de “cooperação internacional federativa” como política de Estado, o aumento da atuação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em iniciativas envolvendo a cooperação descentralizada e as tentativas legislativas para prover força jurídica à atuação internacional dos governos subnacionais através da “Proposta de Emenda Constitucional da Paradiplomacia” de 2005 e do “Projeto de Lei do Senado 98” de 2006 (MIKLOS, 2011).

De fato, a literatura atesta que os anos 2000 representaram um período de avanço e consolidação da paradiplomacia brasileira. Iniciativas cooperativas e integracionistas como IBAS e Mercosul demandavam articulação entre governo central e entes federativos (SALOMÓN, 2011); ocorreu considerável aumento da criação de SMRIs no período de governo Lula (LAISNER, 2014); as cidades passaram a ter uma maior “consciência” em torno da internacionalização com a mobilização de quadros gestores com experiência em relações internacionais (MERCER, 2017 *apud* JUNQUEIRA, 2019, p. 98), tudo isso acompanhado da consolidação do movimento municipalista internacional, a exemplo da criação da CGLU em 2004. Foi exatamente nesse contexto que ocorreu a criação da SMRI da prefeitura de São Paulo ainda em 2001.

## V. O PT na prefeitura de São Paulo: atuação internacional e as Mercocidades

Embora a cidade de São Paulo tenha se inserido nas Mercocidades ainda em 1998, a primeira menção ao seu nome enquanto membro pleno apareceu somente no Informe de Gestão da Secretaria Executiva da Rede no biênio 2000-2001, período em que Rosário, na Argentina, tinha assumido a direção da instituição. Foi no ano de 2001 que Marta Suplicy, então representante do Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleita prefeita municipal data em que ocorreu a criação da SMRI. No Informe de Gestão publicado em dezembro de 2004, é possível observar um maior foco dado à esfera internacional:

Difícil é entender como a maior cidade latino-americana, com seus quase 11 milhões de habitantes, não tinha antes preocupação com seu papel no mundo. No governo da ex-prefeita Luiza Erundina foi criada a Coordenadoria de Assuntos Internacionais, que foi desmobilizada nos dois mandatos seguintes, relegando a cidade a um papel secundário no cenário internacional e atrasando seu desenvolvimento. Reconstruir a cidade, além de organizar a administração, passou também por reocupar o lugar da cidade no mundo e potencializar essas relações. (SMRI, 2004, p. 04).

O primeiro aspecto que deve ser considerado para caracterizar a gestão de Suplicy é a temática de inclusão social. Segundo Araújo (2012), essa abordagem foi defendida como reflexo dos partidos de esquerda, destoando da agenda focada em investimentos estrangeiros assumida anos mais tarde por José Serra e Gilberto Kassab, conforme será analisado. Outro ponto interessante é que o PT menciona a presença internacional dos governos subnacionais em seus planos de governo, o que pelo menos em tese demonstra a preocupação com essa esfera de ação.

A SMRI de São Paulo passou a atuar inicialmente com base em cinco eixos: participação em redes internacionais de cidades, estabelecimento de contatos e projetos com organismos multilaterais, intercâmbio de políticas públicas, captação de recursos e divulgação internacionais de experiências exitosas e projetos desenvolvidos no seio da própria capital paulista (FRONZAGLIA, 2005). Ademais, as parcerias bilaterais também foram estimuladas, além de haver publicação de revistas, documentos e até artigos na mídia, enfatizando-se produções de José Eduardo Mattoso e Kjeld Jakobsen, ex-secretários de Relações Internacionais durante a gestão da prefeita (SMRI, 2004), totalizando sete eixos de ação (ONUKEI; OLIVEIRA, 2013).

Entretanto, nem todos os eixos citados acima receberam o mesmo estímulo. Maurício Fronzaglia (2005) aponta que o grande destaque dado às relações internacionais de São Paulo em 2003 e 2004 esteve circunscrito à cooperação internacional descentralizada, principalmente através da iniciativa URB-AL. A cidade coordenou a Rede 10 do programa de cooperação financiado e coordenado pela Comissão da União Europeia com foco voltado ao combate da pobreza urbana. Em seguida, o ponto de realce foi dado à busca pela inclusão e participação de São Paulo em quatorze redes de cidades<sup>10</sup> durante a gestão de Suplicy, que inclusive chegou à presidência da Rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU) no ano de sua criação, em 2004, e foi a Buenos Aires participar de encontro entre prefeitos do Cone Sul, onde meses mais tarde ocorreria a X Cúpula das Mercocidades com o tema da distribuição de renda na América Latina.

Ainda especificamente sobre as Mercocidades, em 2002 a cidade foi eleita membro do seu Conselho Executivo, assumiu a coordenação da Unidade Temática de Meio Ambiente e participou das Unidades Temáticas de Desenvolvimento Econômico Local, Turismo, Cultura e

---

<sup>10</sup>“FNP (Frente Nacional de Prefeitos), Rede Mercocidades, FLACMA (Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações), UCCI (União das Cidades Capitais Ibero-Americanas), ITALL (Redes de Autoridades Locais para a Sociedade da Informação), ICLEI (International Council for Local Environment Initiatives), Redes de Cidades Educadoras, Glocal Forum, Programa Urb-Al, CGLU (Cidades e Governos Locais Unidos) e Rede Metrópolis.” (ONUKEI; OLIVEIRA, 2013, p. 15).

Educação (SMRI, 2004, p. 12). Desse modo, é plausível afirmar que durante a gestão de Suplicy a integração regional mostrou-se como um importante canal de desenvolvimento da atuação internacional da cidade (FRONZAGLIA, 2005), ou seja, foi parte integrante de uma política mais abrangente de promoção de São Paulo no cenário internacional.

Por fim, é salutar dizer que a gestão do quadriênio 2001-2004 também obteve resultados expressivos relativos à captação de recursos, fato que acaba desmistificando a ideia de que essa é uma agenda estimulada somente por outros partidos políticos além do PT. O foco dado às cifras de aproximadamente US\$3 milhões em valores da época repousou em setores de políticas públicas, principalmente projetos de educação. Em suma, nas palavras de Onuki e Oliveira (2013, p. 17), as iniciativas mencionadas revelaram uma atuação internacional inédita de São Paulo, “[...] convergindo para uma atuação característica de um ator global.” Tal perspectiva global por si só perpassou um maior diálogo municipal com o governo federal, lembrando que em 2003 Lula assumiu o cargo de Presidente da República, e com a esfera regional, indo ao encontro da agenda internacional proposta pelo próprio partido no período, qual seja de maior estímulo ao multilateralismo e ao Mercosul.

Após a gestão de Marta Suplicy, o PT retornou à prefeitura com Fernando Haddad entre 2013 e 2016. Seu Plano de Governo lançado em 2012 e intitulado “Um tempo novo para São Paulo” (PT-SP, 2012) estabelece como uma das preocupações centrais a intensa desigualdade social e urbana presente no município. O documento não traz a questão internacional como temática central, embora ela tangencie alguns aspectos. Por exemplo, na seção sobre desenvolvimento econômico é apontado que a prefeitura buscaria fontes de financiamento externo para subsidiar atividades econômicas. E nas seções envolvendo educação e trabalho são mencionadas a busca pelo cumprimento de normativas internacionais presentes na Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e na Organização Internacional do Trabalho (OIT), respectivamente.

Uma das principais mudanças encabeçadas pelo então secretário Leonardo Barchini foi a alteração da natureza da SMRI de São Paulo, passando a ser uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF). No relatório de sua gestão afirma-se que a Secretaria se configurou como um aparato “de relacionamento e articulação” (SMRIF, 2016, p. 01), denotando a preocupação existente com a esfera internacional sem deixar em segundo plano o pacto federativo brasileiro.

A agenda internacional manteve pontos de ênfase encabeçados na própria história do PT com suas devidas atualizações. Temáticas como segurança alimentar, igualdade racial, imigração e refúgio, meio ambiente e resíduos sólidos são mencionadas com grande destaque

no relatório. O relacionamento com organismos multilaterais, a busca por premiações internacionais, bem como a recepção de missões estrangeiras e a participação em eventos internacionais também são apontados como eixos de atuação durante o quadriênio.

No Plano de Governo (PT-SP, 2012) não há menção à integração regional e ao Mercosul, embora isso não tenha significado um distanciamento dessas áreas na gestão Haddad. Pelo contrário, no relatório da SMRIF há realce à integração regional e às redes de cidades (SMRIF, 2016). As óticas regionais foram apontadas como primordiais para o diálogo entre cidades com vieses político-ideológicos similares, além de estarem ligadas diretamente à dinâmica do desenvolvimento urbano.

O reconhecimento da necessidade de aprofundar o processo de integração regional sul-americana assim como da importância da atuação conjunta do continente em agendas internacionais, permite o fortalecimento dos governos locais no cenário internacional e a consolidação de uma cooperação em agendas estratégicas para o debate da agenda urbana metropolitana. [...] **A aproximação com governos locais progressistas** e com organismos multilaterais da região no intuito de fortalecer a discussão da agenda urbana metropolitana e ao mesmo tempo disputar a sua presença nas agendas destes organismos foram diretrizes claras da política internacional desenhada para a cidade de São Paulo. (SMRIF, 2016, p. 05, grifo nosso).

Em um primeiro momento a leitura da citação acima pode denotar uma grande ruptura da internacionalização de São Paulo comparando com as gestões anteriores. Mas esse processo deve ser relativizado, até porque Haddad deu seguimento à agenda de governos anteriores, sobretudo nas tratativas da cidade se candidatar para a realização da Exposição Universal de 2020 – que viria a ocorrer em Dubai, nos Emirados Árabes Unidos, mas acabou sendo cancelada em virtude da pandemia do novo coronavírus –, algo que perpassa uma certa continuidade nas gestões em estabelecer São Paulo enquanto uma “cidade global”.

Retomando a questão das redes de cidades, em termos quantitativos a atuação de Haddad foi menos expressiva se comparado à de Suplicy, avultando-se a participação nas Mercocidades, na Associação Internacional de Cidades Educadoras (AICE), na própria CGLU, na Rede Global para Cidades Mais Seguras (GNSC, em inglês) e na UCCI. Um ponto interessante foi a articulação via Fórum Nacional de Gestores e Secretários de Relações Internacionais (FONARI), associação civil com objetivo de promover o compartilhamento de experiências entre governos subnacionais e o diálogo entre gestores e acadêmicos ainda atuante nos dias correntes, mas com atuação módica.

Por fim, a participação da gestão Haddad nas Mercocidades deve ser avultada, uma vez que a prefeitura assumiu a Secretaria Executiva da Rede no biênio 2015-2016 com o intuito de atualizar a agenda da organização e reformular traços de sua governança (MERCOCIDADES, 2016), além de ter sediado a XX Cúpula das Mercocidades ainda em novembro de 2015 com

foco em temáticas envolvendo as Conferências das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) e sobre as Mudanças Climáticas (COP-21). A par dessa nova dinâmica temática, é importante destacar as palavras que constam no relatório de gestão da SMRIF sobre a orientação da política municipal adotada no momento com as diretrizes estabelecidas pela política externa brasileira durante os governos de Lula:

Tendo em vista a diretriz de alinhar a atuação internacional da cidade de São Paulo com a Política Internacional estipulada pelo Governo Federal desde 2003, cujas principais prioridades estavam na integração regional da região da América do Sul, [...] a Prefeitura de São Paulo priorizou trabalhar em redes de cidades que permitissem trocar experiências, buscar soluções e projetar a voz dos governos locais no plano internacional de cidades que possuem os mesmos desafios comuns. (SMRIF, 2016, p. 07).

Assim, a partir do exame de planos de governo, relatórios de gestão da SMRI/SMRIF e informes das Mercocidades, mais do que afirmar que houve certo alinhamento estratégico das relações internacionais de São Paulo nas gestões de Suplicy e Haddad, principalmente em torno da participação em redes e na própria Mercocidades com as devidas atualizações temáticas, em ambos os casos são observadas realizações de atividades e desenvolvimento de agendas que vão ao encontro do histórico do PT e das diretrizes governamentais propostas pela política externa nacional dos governos petistas eleitos. O foco nas Mercocidades demonstrou o interesse em expandir a imagem internacional de São Paulo, sendo a América do Sul o âmbito obrigatório para sua consecução.

## **VI. A agenda internacional do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)**

Para compreendermos a agenda internacional do PSDB e seu reflexo na paradiplomacia da cidade de São Paulo será necessário o histórico do partido e as suas vinculações ideológicas. As suas origens remontam ao período da redemocratização e das discussões pertinentes à Constituinte de 1988, quando divergências entre os membros do então Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB; atualmente, o partido adota a sigla MDB) sobre o sistema de governo que seria implementado pela nova carta magna e a duração do mandato presidencial criaram um racha dentro do partido. Em 1987, surgiu um grupo dissidente no interior do PMDB denominado Movimento de Unidade Progressista (MUP) para fazer oposição às posições do partido e ao presidente José Sarney (1985-1990), até que as divergências se tornaram insustentáveis e resolveram criar o PSD, sob a liderança de importantes quadros políticos do movimento pelas "Diretas Já!", como Mário Covas, Franco Montoro e Fernando Henrique

Cardoso (FHC). A democracia era, portanto, o principal valor expresso pelo programa do partido, divulgado em 6 de julho de 1988.

Em relação à social-democracia que carrega no nome, pode-se identificar os valores pertinentes a essa corrente ideológica em seu programa, como a liberdade, a busca pela justiça e o papel regulador do Estado na economia, com vistas ao desenvolvimento econômico e à distribuição de renda (PSDB, 1988). São as diretrizes gerais da social-democracia europeia, mas com diferenças importantes (ROMA, 2002): primeiramente, o PSDB não emergiu de movimentos sindicais e de trabalhadores que, aos poucos, tornaram-se lideranças dentro dos partidos, como ocorreu na Europa. Os dissidentes que formaram o PSDB já ocupavam posições proeminentes no cenário político e adotaram posturas pragmáticas para disputar eleições, aliando-se a partidos de centro-direita desde a sua fundação. Ainda segundo Roma (2002), a adoção de traços liberais estava explícita no programa de 1988, quando o texto menciona a necessidade de rompimento com a natureza estatizante e nacionalista do Estado. Essa tendência acentuou-se ao longo da década de 1990 com o crescimento do partido e especialmente nas eleições de 1994, quando o PSDB selou alianças com partidos de direita como o Partido da Frente Liberal (PFL) e imprimiu um viés liberal ao programa de governo do então candidato FHC. De fato, durante os seus dois mandatos como presidente (1995-1999 e 1999-2003) a política macroeconômica foi guiada por princípios neoliberais sem que, no entanto, norteassem a totalidade das políticas de Estado (SALLUM JR; GOULART, 2016). Ainda segundo os autores:

Tratava-se de um liberalismo econômico em construção, com limites mal definidos, que foram ganhando nitidez na medida em que as políticas de reforma foram se construindo de forma disputada; um liberalismo, ademais, polarizado entre atores inclinados seja ao neoliberalismo, seja ao liberal-desenvolvimentismo (SALLUM JR; GOULART, 2016, p. 124).

A dualidade entre a social-democracia presente nas políticas sociais do governo e o neoliberalismo persistiu para além do programa apresentado pelo PSDB em 1988, refletindo na prática política do governo FHC e aproximando o partido da direita. Dando continuidade à descrição da linha ideológica do PSDB, é relevante analisarmos o seu entendimento sobre as relações exteriores e como o seu ideário foi aplicado durante os mandatos de FHC.

Voltando ao programa do partido apresentado em 1988, a sua última e menor seção é dedicada ao tema e tem como título “presença ativa no cenário internacional” (PSDB, 1988, p.09). O trecho destaca o compromisso do partido com os “objetivos tradicionais de longo prazo da política externa brasileira - soberania, autodeterminação, segurança e integridade territorial” (PSDB, 1988:9) e a necessidade de aprofundá-los na direção de duas questões, em especial a

integração latino-americana e o problema internacional mais premente da época, a dívida externa. O PSDB teve oportunidade de colocar em prática essas premissas ainda no início da década de 1990, quando FHC se tornou Ministro de Relações Exteriores do governo Itamar Franco (1992-1995) entre outubro de 1992 e maio de 1993.

A passagem de FHC pelo Itamaraty lançou as bases do que seria a inserção internacional do Brasil em seus posteriores mandatos presidenciais (1995-2003) e definiu a América do Sul como prioridade da política externa brasileira. A explicação sobre a preferência da América do Sul como região estratégica em detrimento do espaço ampliado da América Latina, citada no programa do PSDB de 1988, deve-se às mudanças no cenário internacional dos primeiros anos da década de 1990. O padrão de relacionamento dos Estados Unidos com os países latino-americanos sofreu importante alteração com a criação do NAFTA (acrônimo em inglês de Acordo de Livre Comércio da América do Norte), firmado entre o Canadá, os Estados Unidos e o México em 1992<sup>11</sup>.

Juntamente com o aumento das atividades paradiplomáticas no país a partir da primeira década do século XXI, mais estudos passaram a abordar o tema e a relacioná-lo com a integração sul-americana (MARIANO, 2002; MARIANO, 2005), de modo que as administrações do PSDB nos níveis estaduais e municipais começaram a ser analisadas sob essa ótica. De acordo com Mariano (2002), os governos do PSDB no estado de São Paulo entre 1995 e 2001 não desenvolveram ações de paradiplomacia de destaque junto ao Mercosul, utilizando a diplomacia nacional para atingir os seus objetivos no bloco. Ainda segundo a autora, a cidade de São Paulo, por sua vez, teve uma postura mais assertiva nesse tema (MARIANO, 2002).

## **VII. O PSDB e o DEM na prefeitura de São Paulo: atuação internacional e as Mercocidades**

O PSDB venceu as eleições municipais de 2004 para a prefeitura de São Paulo com o candidato José Serra, que governou até março de 2006, tendo deixado o cargo de prefeito para disputar as eleições para o governo do estado. Por isso, analisaremos as ações empreendidas pelo seu vice, Gilberto Kassab, que assumiu o comando da prefeitura em 2006 e reelegeu-se na disputa de 2008. É preciso, no entanto, fazer uma ressalva sobre a filiação partidária de Kassab: entre 1995 e 2007 o político pertenceu ao PFL, partido que mudou de nome para Democratas

---

<sup>11</sup> Assinado em 1992; entrou em vigor em 1994; mudou de nome em 2018 para Acordo Estados Unidos-México-Canadá (UMSCA).

(DEM) em 2007. Em 2011, Kassab fundou e se tornou presidente do Partido Social Democrático (PSD) e, portanto, o foco da nossa análise será o seu período no DEM.

Em relação à ideologia desse partido, vários autores (DIAS; MENEZES; FERREIRA, 2010; SCHEEFFER, 2018) classificam-no como à direita do PSDB, porém não se trata do partido mais ligado à direita em nosso espectro político atualmente<sup>12</sup>. Os seus valores defendem a redução do papel do Estado na economia e a adoção de uma estratégia de livre-mercado, apoiando fortemente a livre iniciativa. Nesse ponto, o DEM está em consonância com o viés neoliberal adotado pelo PSDB na década de 1990, apesar da maior ênfase do primeiro em relação a essas pautas.

A tarefa mais difícil é compreender a visão do DEM no que diz respeito às relações internacionais e à paradiplomacia, já que, de maneira geral, os programas dos partidos são negligenciados no Brasil e não oferecem informações consistentes a respeito do tema (MADEIRA; TAROUÇO, 2011). O caso do programa do DEM é ainda mais desafiador porque não menciona nenhum tema de relações internacionais, concentrando-se em diretrizes gerais e propostas de viés liberal que servem como orientação para os seus parlamentares e filiados (SENADO, 2014). Nesse sentido, o programa do DEM é semelhante ao de seu antecessor, o PFL, que oferecia apenas princípios para atuação de seus representantes. Segundo Vigevani, Mariano e Oliveira (2010), “a posição do PFL sobre política exterior e, particularmente, sobre o Mercosul concretiza-se apenas nos momentos em que os interesses dos membros do partido, ou das elites econômicas e sociais que este representa, são atingidos” (VIGEVANI; MARIANO; OLIVEIRA, 2010:201). A análise dos documentos da gestão Kassab forneceu mais indícios sobre o entendimento do DEM sobre a política internacional e a paradiplomacia do que o programa do partido, ainda que tenha sido possível, como veremos a seguir, relacionar as ações do governo e o ideário do DEM.

Foram selecionados dois tipos de documentos para a análise: o Plano de Metas (Agenda 2012) estipulado pela gestão e o relatório de gestão da SMRI, documento que detalha as diretrizes da secretaria, os seus principais projetos e o cumprimento das metas da Agenda 2012. O Plano de Metas era dividido em eixos temáticos e reservava para a SMRI cinco objetivos que foram plenamente atingidos (SÃO PAULO, 2007): dois no eixo “Cidade Criativa”, que correspondiam às metas 172 (“preparar a candidatura de São Paulo como sede da Expo 2020”)

---

<sup>12</sup> De acordo com Scheffer (2018), o DEM se diferencia de outros partidos mais à direita do espectro político brasileiro por não adotar pautas conservadoras e de costumes. No entanto, cabe ressaltar que após as eleições 2018, o DEM tem mudado sua postura e se aproximado de partidos e posições próximas à extrema direita, fato que exigirá o acompanhamento dessas mudanças e novas pesquisas sobre o assunto. O período analisado nesse trabalho revela mais proximidades ideológicas entre o DEM e o PSDB do que testemunhamos no cenário político atual.



e 173 (“apresentar a candidatura de São Paulo como sede do Encontro C40”); mais três objetivos no eixo “Cidade de Oportunidades” com as metas 191 (“participação na Exposição Mundial Xangai-2010), 192 (“participação em oito feiras internacionais”) e 193 (“doze missões internacionais em parceria com empresários”). As metas estipuladas são um indicativo de prioridades, visto que representavam um compromisso jurídico<sup>13</sup> da gestão Kassab. É nítida a ênfase em projetos de negócios e empreendedorismo, enquanto a cooperação descentralizada em rede recebeu apenas uma meta (nº 173, relacionada ao Grupo C40 de Grandes Cidades para a liderança climática, também conhecida como “C40”).

Visto que as redes de cidades receberam pouca visibilidade no Plano de Metas, foram verificados os projetos desenvolvidos no âmbito de Mercocidades no relatório de gestão intitulado “São Paulo Global 2007-2012”, documento que traz um compêndio das atividades realizadas pela SMRI durante o mandato de Kassab. Na introdução, um breve texto de Kassab destaca São Paulo como parâmetro global para políticas públicas, o dever do prefeito de zelar pela imagem internacional da metrópole e faz menção à rede de cidades C40 (SMRI, 2012). O segundo texto é do secretário da pasta, o engenheiro e empresário Alfredo Cotait Neto, também filiado ao DEM. Em seu texto, o secretário reforça o marketing territorial “São Paulo, Cidade Global”, que norteou as ações durante a sua gestão frente à pasta. A introdução do relatório detalha a estratégia da gestão e reforça o entendimento de que São Paulo se enquadrava no conceito de “cidade global” (SASSEN, 2005), mas não era suficientemente conhecida no exterior dessa maneira. A SMRI teria a função de apresentar São Paulo para delegações estrangeiras que buscassem cooperação com a Prefeitura e em eventuais missões no exterior (SMRI, 2012).

Em relação às redes de cidades, como esperado, o destaque é para a realização da cúpula da rede C40 na seção “Projetos Especiais” do relatório, contando com uma descrição do evento e de seu desdobramento mais importante, a assinatura de um acordo de cooperação entre as cidades de São Paulo e Nova Iorque. Em comparação, as Mercocidades estão na seção “Atuação Internacional nos foros multilaterais” e conta apenas com uma breve descrição da missão da própria rede, sem que o texto detalhe as atividades ou reuniões empreendidas pela SMRI (SMRI, 2012).

Diante da falta de informações, decidiu-se verificar os destinos das missões empreendidas pela pasta, visto que eram prioridades na sua agenda e poderiam indicar preferências de regiões para cooperação ou novos negócios. As missões da SMRI eram

---

<sup>13</sup> De acordo com a Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, de 26 de fevereiro de 2008, que instituiu a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo.

divididas em institucionais (visitas de autoridades e intercâmbio de técnicos para difusão de políticas públicas ou cooperação) e empresariais, ou seja, estimuladas e organizadas pela secretaria para a atração de investimentos. Nesse tipo de missão, a SMRI liderava encontros entre instituições ou grupos privados e potenciais parceiros de negócios estrangeiros. A comparação das metas com os resultados divulgados no relatório de gestão expõe a baixa relevância da América do Sul, especialmente nas metas 192 (feiras internacionais) e 193 (missões empresariais). Em relação às feiras, a SMRI participou de oito eventos entre 2008 e 2012 nos seguintes países: China (Macau), Espanha, França e Itália (SMRI, 2012). As missões empresariais ocorridas entre 2009 e 2012 tiveram como destinos Austrália, Líbano, Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul, Itália, França e China (Macau). As missões institucionais descritas no relatório e confirmadas pelo Diário Oficial da Cidade de São Paulo durante a pesquisa ocorreram entre 2010 e 2011 tiveram como principal destino o continente europeu (16 viagens de 24). A América Latina contabilizou três missões, uma para a Argentina, uma para a Colômbia e outra para o México.

Em conclusão, podemos afirmar que a rede Mercocidades não figurou entre as prioridades ou os principais projetos da SMRI durante a gestão Kassab, assim como a região da América do Sul. O marketing territorial “Cidade Global” e o viés voltado para a atração de investimentos direcionaram a atenção da pasta para os países desenvolvidos.

O PSDB voltou a governar a cidade de São Paulo em 2017, com a vitória de João Doria nas eleições municipais de 2016. O pleito foi realizado em um clima de forte polarização e de rechaço ao PT após o impeachment de Dilma Rousseff, ocorrido em agosto do mesmo ano.

A campanha de Doria, filiado ao PSDB desde 2001, foi pautada por um discurso apolítico e apresentou o candidato, ainda pouco conhecido pelo público, como um “gestor”, ou seja, um empresário que obteve sucesso através de seu trabalho e que possuía excelentes capacidades administrativas (ALVES, 2017). Essa última característica, somada ao suposto perfil “não-político” do candidato foi usada para que a imagem de Doria se contrapusesse ao problema da corrupção, sendo apresentado como alguém que traria a eficiência da administração privada para a burocracia pública. Em relação ao ideário do PSDB, Doria utilizou o viés liberal (ROMA, 2002) para atrair a simpatia não apenas do empresariado paulistano, que já o apoiava, mas também dos eleitores que se identificavam com a centro-direita ou direita, tendência em alta após as denúncias de corrupção ligadas às gestões do PT no governo federal. Exploradas pela oposição, as denúncias geraram forte identificação partidária negativa ou “antipetismo” (RIBEIRO; CARREIRÃO; BORBA, 2016).

Em seus primeiros meses de governo, Doria realizou várias reuniões com empresários e pediu abertamente apoio e doações para a municipalidade. A simbiose entre o âmbito empresarial e a administração pública era divulgada como necessária para superar as dificuldades enfrentadas pela gestão e para desonerar o orçamento municipal (FILGUEIRAS, 2021).

A respeito da dimensão internacional do município, a presente pesquisa buscou indícios sobre o entendimento do governo Doria sobre a paradiplomacia de São Paulo no Plano de Metas 2017-2020 e no relatório correspondente ao seu período à frente da gestão municipal. Diferentemente dos planos anteriores, o documento da gestão Doria apresentava as metas e as linhas de ação designadas para cumpri-las, dividindo-as da seguinte forma: 5 eixos temáticos (“ideias-força”), 53 metas, 71 projetos estratégicos e 487 linhas de ação (SÃO PAULO, 2017). As secretarias foram vinculadas ao cumprimento de cada meta de acordo com as suas funções e afinidades com cada tema, desenvolvendo linhas de ação específicas para as suas pastas. Assim, mais de uma secretaria poderia trabalhar para atingir uma determinada meta, mas com plano de ação diferentes e correspondentes às suas funções. A SMRI estava em dois eixos temáticos<sup>14</sup>: Desenvolvimento Econômico, correspondente à meta 44 e ao projeto 60, intitulado “São Paulo Cidade do Mundo” e eixo Gestão e Desenvolvimento Institucional, que correspondia às metas 47 (projeto 60) e meta 49 (projeto 65 “São Paulo Aberta”). A meta 44 (“Viabilizar R\$ 5 bilhões de impacto financeiro para a Prefeitura de São Paulo por meio de projetos de desestatização e de parcerias com o setor privado”) e a meta 47 (“aumentar em 10% [R\$ 1,17 bilhão] o valor acumulado de Investimento Estrangeiro Direto em relação aos últimos quatro anos”) possuem nove linhas de ação e visam o desenvolvimento econômico através da atração de investimentos estrangeiros e a criação da marca da cidade (marketing territorial).

A meta 49 (“garantir que 100% dos dados publicados pela Prefeitura estejam disponíveis em formato aberto, integrando ferramentas básicas de acessibilidade”) relacionava-se à criação de iniciativas de transparência e dados abertos da gestão pública, tema no qual São Paulo se tornou referência internacional de melhores práticas pelo Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP) e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2016 (BRELÀZ; ILINSKY; BELLIX, 2021). O Plano de Metas do governo Doria enfatizava o tema da transparência governamental como uma ação de

---

<sup>14</sup> Na verdade, de acordo com a divisão estipulada pelo documento nas páginas 5 e 6, a SMRI só participaria do eixo Desenvolvimento Institucional. Porém, ao verificarmos as metas nas páginas 391 e 392 (Meta 44, Projeto 60), encontramos a SMRI representada também no eixo Desenvolvimento Econômico e Gestão. Acreditamos, portanto, que tenha ocorrido um erro na designação das atribuições da SMRI nas páginas 5 e 6.

paradiplomacia, política iniciada na gestão de Haddad que vinculou vários projetos à iniciativa Parceria para Governo Aberto, do original *Open Government Partnership*, em 2014.

Importante destacar também que a descrição das metas 44 e 47 reforça a visão da cidade como “metrópole global”, muito similar ao mote “Cidade Global” criado pela gestão Kassab. O entendimento de que as atividades paradiplomáticas deveriam ter como prioridade o marketing territorial de São Paulo e a atração de investimentos estrangeiros é similar entre as duas gestões (Kassab e Doria), sendo que esta última estipulou valores a serem atingidos (R\$ 1,17 bilhão) e ações para concretizar a meta.

A respeito das linhas de ações, estas não envolvem redes de cidades e não especificam quais seriam as parcerias estratégicas com outras regiões ou países para atingi-las. Por exemplo, a linha de ação 60.3 estipula a realização de 10 missões ao exterior para divulgação da marca de São Paulo e prospecção de investidores, mas não detalha quais seriam os destinos das viagens. Comparando as metas com o relatório de gestão que compreende o período entre janeiro de 2017 e abril de 2019, quando Doria deixou o cargo de prefeito para concorrer ao governo do estado, contabilizamos 21 missões descritas como as principais empreendidas pela pasta. Desse total, sete tiveram como destino a Europa (Geórgia, Suíça, Alemanha, Itália, França e Espanha), cinco a América Latina (Argentina, Colômbia e México), três os Estados Unidos, três a Ásia (China e Coreia do Sul), dois a África (Marrocos e África do Sul) e uma o Oriente Médio (Israel).

Em relação à Mercocidades, a Rede recebeu destaque no relatório de gestão citado e teve as principais ações empreendidas pela secretaria descritas. Em 2018, a SMRI participou da Cúpula de Prefeitos de Mercocidades em La Paz, na Bolívia (missão que não foi listada no item “5. Principais Missões Internacionais” do relatório) e acompanhou três reuniões de Unidades Temáticas no mesmo ano: Migração e Direitos Humanos; Autonomia, Gestão e Participação e Gênero (SMRI, 2019). No item “Participação em Eventos”, houve destaque para a participação de São Paulo no evento “Agenda 2030: Nuevos desafios para las ciudades” promovido por Mercocidades e a prefeitura de Córdoba. Segundo o relatório, o objetivo dessa missão era promover a cooperação entre a cidade argentina e São Paulo no tema de governo aberto.

Após a saída de Doria do cargo para concorrer ao governo do estado, o vice-prefeito Bruno Covas, também do PSDB, assumiu a liderança do Executivo de São Paulo. Covas fazia parte dos quadros tradicionais do partido<sup>15</sup> e, no que diz respeito à paradiplomacia, deu

---

<sup>15</sup> Bruno Covas era neto de Mário Covas, um dos fundadores e primeiro presidente do PSDB.

continuidade aos projetos do plano de metas. O relatório de gestão 2020, correspondente ao seu período como prefeito, aponta a continuidade do foco na atração de investimentos, tema que conta com uma descrição detalhada na seção de anexos do documento (SRI, 2020). Em relação às Mercocidades, o texto apenas menciona a candidatura do projeto “Redução das desigualdades com foco na transversalização as perspectivas de território, gênero e raça nas políticas públicas” na Convocatória de Projetos de Cooperação Sul-Sul em conjunto com as cidades de La Paz (Bolívia), Buenos Aires (Argentina) e Niterói (Brasil).

A análise dos planos de metas e dos relatórios de gestão demonstra que os mandatos de Doria e Covas mantiveram como prioridades da paradiplomacia duas características herdadas de Serra e Kassab: a atração de investimentos estrangeiros e o marketing territorial baseado na ideia de “cidade global”. As redes de cidades continuaram importantes, porém, com mais destaque para Mercocidades nas gestões Doria e Covas.

### **VIII. Considerações finais**

A participação de governos subnacionais nas relações internacionais tem aumentado significativamente nas últimas décadas, inspirando trabalhos que analisam as diversas facetas desse fenômeno. Nesse contexto, a atuação da cidade de São Paulo é um caso ilustrativo e central por conta da intensa agenda de atividades paradiplomáticas desempenhadas pela sua SMRI ao longo dos anos. A proposta do presente trabalho foi analisar, ainda que de maneira preliminar, a possível influência político-partidária na orientação das pautas internacionais do município, com foco nas semelhanças e diferenças entre as gestões junto às Mercocidades.

Podemos dividir a análise das gestões que comandaram a SMRI em diretrizes gerais de relações internacionais e a pauta específica da cooperação descentralizada em rede. No que diz respeito às diretrizes gerais, os documentos analisados, bem como a bibliografia, demonstraram mais continuidades do que rupturas nas ações da pasta, ainda que no campo da retórica o PT, o PSDB e o DEM se distanciem. Duas características de continuidade perpassam os períodos analisados: a institucionalização de políticas internacionais para a cidade e a caracterização de São Paulo como uma “cidade global”, dinamizando sua imagem internacional. Decorre da tentativa de posicionar São Paulo entre as grandes metrópoles globais a pauta de atração de investimentos diretos estrangeiros, tema que teve início durante o mandato de Suplicy à frente da prefeitura e que recebeu maior destaque nas gestões do PSDB. A imagem de cidade de negócios é transversal aos documentos da pasta nos períodos de Serra/Kassab e Doria/Covas, enquanto ocupa menos espaço nas fontes do mandato de Haddad.

Outro resultado observado foi o alinhamento das gestões do PT com o governo federal nas ações internacionais, fato comprovado pela ênfase nas relações com a América do Sul e com governos de caráter progressista. Mas, como observado no texto, a gestão Haddad também deu continuidade a projetos e diretrizes importantes das gestões anteriores. Outro elemento surpreendente de continuidade ocorreu entre as gestões Haddad e Doria/Covas no que se refere às iniciativas de governo aberto<sup>16</sup>, que recebeu grande destaque no plano de metas das últimas gestões do PSDB.

Ainda no quesito das diretrizes gerais de cada período, as gestões do PT se diferenciam pela adoção de temas de inclusão social, pioneirismo nas medidas de transparência governamental, projetos de transferência de políticas públicas e participação mais ativa nas redes de cidades. É nesse ponto que foram encontradas maiores divergências entre as gestões e os partidos, visto que a cooperação descentralizada em rede foi prioridade das gestões Suplicy e Haddad, em especial as Mercocidades.

Complementando outras pesquisas da área indicando que a importância da paradiplomacia pode ser inferida de acordo com as metas estipuladas pelos gestores para os seus mandatos, também se comprovou a relevante influência das alternâncias político-partidárias na agenda internacional de São Paulo e na intensidade da participação do município nas Mercocidades. Sugere-se que futuras pesquisas aprofundem as análises sobre essa influência em outros projetos promovidos pelas gestões, bem como em estudos de outros governos subnacionais no Brasil e alhures.

## IX. Referências

ALMEIDA, Paulo R. A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do Governo Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 20, jun. 2003, p. 87-102.

ALVES, Mércia. A imagem dos candidatos à prefeitura de São Paulo na campanha eleitoral de 2016. In: *Rev. Discentes de Ciência Política da UFSCAR*, v.5, n.2, 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/y9jyj868>. Acesso em 07/04/2021.

ARAÚJO, Izabela V. **A influência partidária no nível municipal**: paradiplomacia na cidade de São Paulo. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, IRI-USP, 2012.

BALBIM, Renato. The Workers' Party Contribution to the City Diplomacy in Brazil. A Local-globay ideology. **Rising Powers Quarterly**, 3(3), 2018, p. 87-109.

---

<sup>16</sup> Refere-se aos esforços dos governos em garantir acesso à informação e participação cidadã em suas ações (BRELÀZ; ILINSKY; BELLIX, 2021).

BARBOSA, Rubens. A diplomacia dos Estados da Federação. In: MARCOVITCH, Jaques; DALLARI, Pedro. **Relações internacionais de âmbito subnacional: a experiência de Estados e Municípios no Brasil**. São Paulo, IRI-USP, 2014, p. 10-11.

BRAGA, Hélcio Queiroz. **Cidades mineiras na Rede Mercocidades: a inserção internacional de entes subnacionais**. 2016. Tese Doutorado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, SP, 2016.

BRELÀZ, Gabriela; ILINSKY, Tamara; BELLIX, Laila. Open Government Partnership na cidade de São Paulo e o programa São Paulo Aberta: desafios na difusão e institucionalização de uma política global. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, n. 1, 2021. p. 123-137. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/83127>. Acesso em 07 abr. /2021.

CALDERÓN, Fernando; CASTELLS, Manuel. **A Nova América Latina**. São Paulo: Ed. Zahar, 2021.

CEZÁRIO, Gustavo de Lima. **Atuação global municipal: dimensões e institucionalização**. Confederação Nacional de Municípios (CNM), Brasília, DF, 2011.

DEAECTO, Marisa M. História do PT (1978-2010). Resenha do livro de Lincoln Secco. **Crítica Marxista**, n. 34, 2012, p. 191-194.

DESSOTTI, Fabiana. **Rede Mercocidades na cooperação descentralizada: limites e potencialidades**. Tese Doutorado em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, SP, 2011.

DIAS, Marcia R.; MENEZES, Daiane B.; FERREIRA, Geison. “A quem serve o Graal”: um estudo sobre a classificação ideológica dos partidos políticos através de seus Projetos de Lei na ALERGS (2003 a 2006). In: **Encontro Anual da Anpocs**, 34ª edição, 2010, Caxambu. Anais ANPOCS, pp.1-31. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-34-encontro/st-8/st23-4/1581-marciadias-a-quem/file>. Acesso 07 abr. 2021.

FILGUEIRAS, Maria. **Pedidos de doação de Doria começam a incomodar empresários**. Revista Exame, São Paulo, 20 de outubro de 2017. Disponível em: <https://exame.com/blog/primeiro-lugar/pedidos-de-doacao-de-doria-comecam-a-incomodar-empresarios/>. Acesso em: 15 mai. 2021.

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

GALVÃO, Thiago G. América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 2, 2009, p. 63-80. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/8gH9Bg3VCRXVryjZsRrkxy/?lang=pt>. Acesso em 07 abr. 2021.

GANGANELLI, Maria Laura. La actividad internacional de los municipios: La Red de Mercociudades y el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur – FCCR –. **Estudios – Relaciones Internacionales**, n. 33, 2007, p. 01-14.

HAFTECK, Pierre. An introduction to decentralized cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. **Public Administration and Development**, v. 23, n. 4, 2003, p. 333-345.

JUNQUEIRA, Cairo. A Criação das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIS) como Nova Realidade da Inserção Internacional dos entes Subnacionais Brasileiros. **BEPI, IPEA**, n. 21, set./dez. 2015, p. 71-83.

JUNQUEIRA, Cairo. **Entre interesses e identidades, o que querem e o que são?** A atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018). Tese de Doutorado em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), 2019.

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.

KLEIMAN, Alberto. **The regional integration process and its impact on the international activities of Brazilian and South American sub-national governments**. Forum of Federations, 2008, p. 01-16. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/libdocs/2009/2008-09-18-Kleiman.pdf>> Acesso em: 30 jun. 2021.

KUZNETSOV, Alexander. **Theory and Practise of Paradiplomacy**. Subnational Governments in International Affairs. Londres e Nova Iorque: Routledge, 2015.

LAISNER, Regina. O “empoderamento” dos governos locais e a constituição das Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRI): um mapeamento no Brasil. **Relatório Científico de Pesquisa**. Franca, SP: UNESP, 2014.

LECOURS, André. **Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world**. Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’ and Antwerp University, Netherlands, 2008, p. 01-15.

MADEIRA, Rafael; TAROUCO, Gabriela. Esquerda e Direita no Brasil: uma análise conceitual. **Rev. Pós Ciências Sociais da UFMA**, v. 8, n. 15, 2011. Disponível em:



<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/591/338>. Acesso em: 05 abr. 2021.

MARIANO, Karina L. P. O Estado de São Paulo como um Ator Internacional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 2, jun 2002. pp. 94-101. Disponível: <https://www.scielo.br/j/spp/a/xdfhTdFfJQvNRMxMfRXHnbQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 07 abr. 2021.

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

MATSUMOTO, Carlos Eduardo. **As determinantes locais da paradiplomacia**. Dissertação Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2011.

MEDEIROS, Marcelo; FROIO, Liliana; SADECK, Bruno. Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, v. 8 (2), 2017, p. 139-151.

MEIRELLES, Thiago. **Do political parties matter for subnational international activities? Evidence from Brazilian municipalities**. Paper prepared for the 77th Annual MPSA Conference, Chicago, abr. 2019, p. 01-26.

MELLO, Flavia de Campos. Política externa brasileira e os blocos internacionais. São Paulo: **Perspectivas**, n. 16, v. 1, jan 2002. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392002000100005](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000100005). Acesso em 05 abr. 2021.

MENEGHETTI NETO, Alfredo. **Redes de cidades: cooperação, estratégias de desenvolvimento, limitações constitucionais e divergências – o caso da Rede Mercocidades**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2005.

MENEGOZZO, Carlos Henrique M. **Partido dos Trabalhadores - Bibliografia Comentada (1978-2002)**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2013.

MERCOCIDADES. **Informe da Presidência e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades**. Período 2015-2016, Gestão de São Paulo, 2016.

MERCOCIDADES. **Informe da Secretaria Executiva e da Secretaria Técnica Permanente de Mercocidades**. Período 2014-2015, Gestão de Rosário, 2015.

MERCOCIDADES. **Informe Público da II Cúpula das Mercocidades**. Período 1995-1996. Gestão de Assunção, 1996.

MIKLOS, Manoela S. **A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo estado nacional**: a experiência brasileira. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2010.

MIKLOS, Manoela S. Diplomacia federativa: o Estado brasileiro e a atuação internacional de suas unidades constituintes. **Carta Internacional**, v. 06, n. 01, jan-jun 2011, p. 83-100.

ODDONE, Nahuel. La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. **Revista Relaciones Internacionales**, n. 89.2, jul/dec, 2016, Universidad Nacional, Costa Rica, p. 47-81.

ONUKEI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência da cidade de São Paulo. São Paulo: **Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI)**, USP, maio de 2013.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais**: temas atores e visões. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes, 2007.

PRADO, Débora Figueiredo Barros do. **A atuação internacional dos governos locais via rede**: o caso da Mercocidades e do Programa URB-AI Rede 10. 2009. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo, 2009.

PSDB. **Programa**: Introdução e Diretrizes Básicas do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Brasília: 1989. Disponível em: [http://static.psd.org.br/wp-content/uploads/2010/04/Programa\\_250688.pdf](http://static.psd.org.br/wp-content/uploads/2010/04/Programa_250688.pdf). Acesso em: 09/05/2021.

PT-SP. **Um tempo novo para São Paulo**. Plano de Governo Haddad Prefeito, 2012.

REIS, Daniel A. **O Partido dos Trabalhadores - trajetória, metamorfoses, perspectivas**. In: REIS, Daniel; FERREIRA, Jorge (Org.). As esquerdas no Brasil. Revolução e democracia, 1964... 1ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, v. 3, p. 503-540.

RIBEIRO, Ednaldo; CARREIRÃO, Yan; BORBA, Julian. Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes. **Opinião Pública**, n. 22, v. 3, dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1807-01912016223603>. Acesso em: 05 abr. 2021.

ROMA, Celso. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. **Rev. Bra. Ciências Sociais**, v. 17, n. 69, jun 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/DBMr6vWB7RckDb74YrPvmJh/?lang=pt>. Acesso em 05 abr. 2021.

SALLUM, Brasílio; GOULART, Jefferson. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Rev. Sociol. Polít.**, v. 24, n. 60,

dez 2016. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/gm9cMMBGJTPsfndG7gwxqwF/?lang=pt>. Acesso em 05 abr. 2021.

SALOMÓN, Mónica. Paradiplomacy in the developing world: the case of Brazil. In: AMEN, Mark et al (Orgs). **Cities and Global Governance**. New Sites for International Relations. Londres: Ashgate, 2011, p. 45-68.

SALÓMON, Mónica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, jan/jun 2007, p. 99-147.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Encontros e Desencontros**. O lugar da Argentina na política externa brasileira. Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2012.

SASSEN, Saskia. El Estado y la nueva geografía del poder. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC: Ed. UNESP: Ed. FAPESP: EDUSC, 2004, pp. 373-401.

SASSEN, Saskia. The Global City: introducing a concept. **Brown Journal of World Affairs**, v. XI, n. 2, 2005, p. 27-43.

SENADO FEDERAL. **Partidos políticos brasileiros**: Programas e diretrizes doutrinárias. Brasília: Secretaria de Editoração e Publicações, 2014. pp. 83-94. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/508139>. Acesso em 15/05/2021.

SCHEEFFER, Fernando. A alocação dos partidos no espectro ideológico a partir da atuação parlamentar. **Brasília: E-Legis – Rev. Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados**, v. 11, n. 27, p. 119-142, set./dez. 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/5417>. Acesso em: 05 abr. 2021.

SÃO PAULO. **Agenda 2012**: Plano de Metas da Cidade de São Paulo. São Paulo, 2007. Disponível em: <https://tinyurl.com/44htmd39>. Acesso em: 15 abr. 2021.

SÃO PAULO. **Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2017-2020**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/midias/pesquisas/plano-de-metas-s-paulo-2017-2020.pdf>. Acesso em 15 abr. 2021.

SILVA, Luis Inácio Lula da. **Carta ao Povo Brasileiro**, 2002. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/wp-content/uploads/2010/02/cartaaopovobrasileiro.pdf> Acesso em: 30 jun. 2021.

SINGER, André. **Os sentidos do Lulismo**. Reforma Gradual e Pacto Conservador. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

SMRI. **Balço de Gestão de Relações Internacionais**. São Paulo, 2004.

SMRI. **São Paulo Global**: Secretaria Municipal de Relações Internacionais 2007-2012. São Paulo, 2012.

SMRI. **Relatório de Gestão de Relações Internacionais**. São Paulo, 2019.

SMRIF. **Relatório de Gestão de Relações Internacionais**. São Paulo, 2016.

SOUSA, Victor. **O internacional na visão do Partido dos Trabalhadores**: trajetória, influências na política externa brasileira e na cooperação sul-americana em defesa.

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), 2018.

SRI. **Secretaria de Relações Internacionais** – Gabinete do Prefeito. São Paulo, 2020.

VENTURA, Deisy; FONSECA, Marcela Garcia. Cooperación descentralizada e integración regional: Embate o complementariedad? Los entes subnacionales en la Unión Europea y en MERCOSUR. **Trabajos de Investigación en Paradiplomacia**. Ao 1, n. 3, Buenos Aires: Argentina, 2012, p. 39-54.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 21, n. 62, São Paulo: Outubro, 2006, p. 127-139.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, jul./dez. 2007, p. 273-335.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina; OLIVEIRA, Marcelo. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: **Los rostros del Mercosur**. El difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO, 2001, pp. 183-224. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101026063856/9vigevani.pdf>. Acesso em 10/05/2021.

VIGEVANI, Tullo; PRADO, Débora F. Ações e problemas da Paradiplomacia no Brasil. In: SALA, José Blanes; GASPAROTO, Ana Lcia. (Org.). **Relações Internacionais**: Polaridades e novos/velhos temas emergentes. Marília: Oficina Universitária - UNESP, 2010, p. 25-54.

Recebido em: junho/2021.

Aprovado em: setembro/2021.



# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral Especial | volume 10 | edição nº 1 | 2021

*A cooperação sul-sul no Mercosul:  
um caminho para a integração  
regional autônoma*

Valéria Teixeira Graziano; Marina  
Bolfarine Caixeta

 **Igepri**  
Instituto de Gestão Pública e  
Relações Internacionais

 **unesp**  
Universidade Estadual Paulista  
"Júlio de Mesquita Filho"

*A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex*

## A COOPERAÇÃO SUL-SUL NO MERCOSUL: UM CAMINHO PARA A INTEGRAÇÃO REGIONAL AUTÔNOMA

*Valéria Teixeira Graziano<sup>1</sup>; Marina Bolfarine Caixeta<sup>2</sup>*

---

**Resumo:** A Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu a interconexão entre o desenvolvimento da Cooperação Sul-Sul (CSS) e a multiplicação de mecanismos regionais de integração, principalmente na América Latina e Caribe, desde a primeira década do século XXI (A/66/229). Na América do Sul, tal contexto coincidiu com a chegada ao poder de governos progressistas em diversos países, os quais estabeleceram a CSS e a integração regional latino-americana como prioridades em suas diretrizes de política externa, com destaque para o papel do MERCOSUL. Embora a cooperação internacional esteja presente no MERCOSUL desde seus primórdios, é neste contexto político conhecido como onda rosa (2003-2015) que a CSS se tornou prioridade no âmbito do bloco. Tal processo levou a uma gradual institucionalização da CSS no MERCOSUL, com o estabelecimento, em 2008, do Grupo de Alto Nível para a elaboração de um Programa de Cooperação Sul-Sul, que tinha como missão elaborar as bases conceituais, metodológicas e operativas de um programa de cooperação em setores estratégicos; em 2012 do Grupo de Cooperação Internacional (GCI) para coordenar a cooperação técnica do MERCOSUL; em 2014, da nova Política de Cooperação Internacional e; em 2018, da Estratégia em matéria de cooperação no MERCOSUL para o período 2018-2021. Contudo, esse contexto mudou e, mais recentemente, ambos os fenômenos na região perderam prioridade na pauta política dos governos de turno sem, entretanto, serem extintos pela maré azul. Esse trabalho tem como objetivo discutir as potencialidades e limites da CSS como meio para a integração regional autônoma na América Latina, neste contexto de celebração dos 30 anos do MERCOSUL.

**Palavras-chave:** MERCOSUL; Cooperação Sul-Sul; integração regional; autonomia; cooperação internacional para o desenvolvimento.

### SOUTH-SOUTH COOPERATION IN MERCOSUR: A MEANS FOR AN AUTONOMOUS REGIONAL INTEGRATION

**Abstract:** The United Nations (UN) recognized the interconnection between the development of South-South Cooperation (SSC) and the multiplication of

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidad de Salamanca (Espanha). Membro da Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES), do Grupo de Pesquisa em Cooperação Sul-Sul. Pesquisadora do Observatório de Regionalismo (ODR/REPRI), da Cátedra Unesco sobre Diversidade Cultural, Criatividade e Políticas Culturais da Universidad Nacional de Avellaneda (Argentina) e do Grupo de Pesquisa Descolonizando as Relações Internacionais (UNILA). Professora no curso de graduação em Relações Internacionais da Universidade de Mogi das Cruzes (UMC) desde 2015. Email: [valeriagraziano@gmail.com](mailto:valeriagraziano@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutoranda do Departamento de Estudos Latino-americanos do Instituto de Ciências Sociais da UNB. Mestra em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela UNB. Bacharela em Relações Internacionais (2005) e especialista em Desenvolvimento Sustentável (2010). Pesquisadora do Centro de Estudos e Articulação da Cooperação Sul-Sul (ASUL) e do Grupo de Pesquisa Descolonizando as Relações Internacionais (UNILA). Email: [marinabolfarinecaixeta@gmail.com](mailto:marinabolfarinecaixeta@gmail.com)

regional integration mechanisms, mainly in Latin America and the Caribbean, since the first decade of the 21st century (A/66/229). In South America, this context coincided with the coming to power of progressive governments in several countries, which established SSC and Latin American regional integration as priorities in their foreign policy guidelines, with emphasis on the role of Mercosur. Although international cooperation has been present in Mercosur since its inception, it is in this political context that became known as the pink wave (2003-2015) that SSC became a priority within the bloc. This process led to the gradual institutionalization of SSC in Mercosur with the establishment, in 2008, of the High Level Group for the elaboration of a South-South Cooperation Program, whose mission was to elaborate the conceptual, methodological and operational bases of a program of cooperation in strategic sectors; in 2012 from the International Cooperation Group (GCI) to coordinate Mercosur's technical cooperation; in 2014, of the new International Cooperation Policy and; in 2018, of the Strategy on Cooperation in Mercosur for the period 2018-2021. However, this context has changed and, more recently, both phenomena in the region have lost priority in the political agenda of shift governments, without, however, being extinguished by the blue tide. This work aims to discuss the potentialities and limitations of SSC as a means for autonomous regional integration in Latin America, in this context of celebration of Mercosur's 30th anniversary.

**Keywords:** MERCOSUR; South-South Cooperation; regional integration; autonomy; international development cooperation.

---

## I. INTRODUÇÃO

A estreita relação entre os processos de integração regional e a Cooperação Sul-Sul (CSS) notabiliza-se na América Latina e Caribe no início do século XXI. A virada do século na região foi marcada tanto pela reemergência da integração latino-americana, impulsionada por um projeto político para o desenvolvimento regional voltado à conquista de maior autonomia no sistema internacional; quanto pela consolidação da Cooperação Sul-Sul (CSS), notabilizada no sistema internacional como mecanismo em prol do desenvolvimento global e, no Sul global, como oportunidade de articular alianças e construir alternativas à ordem mundial vigente.

Na América do Sul, tal contexto de aprofundamento e criação de blocos regionais e de aumento do volume da Cooperação Técnica Sul-Sul (CTSS) se deu com a chegada ao poder de governos considerados progressistas. Segundo Santos (2018), a onda progressista de 1998 a 2016<sup>3</sup> se caracteriza por projetos de mudança que aceitaram os parâmetros da ordem que haviam

---

<sup>3</sup> A onda progressista sul-americana alude à sucessão de governantes identificados com a esquerda, eleitos em reação ao neoliberalismo, a saber: Hugo Chávez na Venezuela (1998), Ricardo Lagos (2000) Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil (2002), Néstor Kirchner na Argentina (2003), Tabaré Vázquez no Uruguai (2004), Evo Morales na BJR, Marília, v. 10, n. 1, p. 161-194, jan./abr. 2021.

herdado, mas tentaram renegociar os termos da inserção mundial dos países, na condição de excluídos do sistema. Neste sentido, os países da região aprovaram uma série de políticas voltadas ao fortalecimento institucional do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) – criado na década de 1990 sob orientação liberalista e com foco na expansão e proteção do mercado interno –, e ampliaram sua agenda temática, passando a incorporar as dimensões política e social como fundamentais para o desenvolvimento regional. Num regionalismo de tipo pós-liberal ou pós-hegemônico<sup>4</sup>, a integração regional deste período esteve estritamente vinculada à CSS e vice-versa como reação às dinâmicas da globalização neoliberal (OJEDA, 2010) e à imposição do Consenso de Washington.

Embora a cooperação internacional esteja presente no MERCOSUL desde seus primórdios, é neste contexto político da chamada *onda rosa* que se torna prioridade estratégica para o bloco, o qual passa a orientar-se pelos princípios da CSS. O aumento expressivo de projetos, programas e ações executados por meio da CSS justifica o estabelecimento, em 2008, do *Grupo de Alto Nível para a elaboração de um Programa de Cooperação Sul-Sul*, com mandato para elaborar as bases conceituais, metodológicas e operativas de um programa de cooperação em setores estratégicos e, em 2012, do *Grupo de Cooperação Internacional (GCI)*, que passou a centralizar toda a cooperação técnica do MERCOSUL. Adicionalmente, a *Política de Cooperação Internacional* (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/14), aprovada em 2014, e a *Estratégia em matéria de cooperação no MERCOSUL para o período 2018 e 2021* (MERCOSUR/GCI/ATA. N° 01/18), perfazem essa institucionalização da Cooperação Sul-Sul no bloco.

Contudo, é preciso enfatizar que a CSS que emerge no Sul global<sup>5</sup> desde o início do século XXI foi aos poucos sendo incorporada pelos atores hegemônicos tradicionais do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento (SICD) e, conseqüentemente, expondo-se ao risco de perder sentido e identidade em termos ideológico e operacional (MAWDSLEY, 2019). Como uma modalidade complementar à Cooperação Norte-Sul (CNS), a CSS tem recebido expressivo apoio da Organização das Nações Unidas (ONU), que reconheceu sua

---

Bolívia (2005), Rafael Correa no Equador (2006) e Fernando Lugo no Paraguai (2008), sendo que à exceção do Paraguai, todos se reelegeram ou fizeram sucessores, e somente no Peru e na Colômbia os governos penderam para a direita (SANTOS, 2018).

<sup>4</sup> Conceitos adotados por diferentes autores no sentido de ressaltar a transição de um tipo de integração econômica neoliberal, baseada na agenda comercial, para um modelo baseado no fortalecimento do papel do Estado; na redução de desigualdades e das assimetrias regionais; na priorização das agendas política e social; e na construção de uma integração positiva, baseada na criação de instituições e políticas comuns, assim como no fortalecimento da cooperação regional (SANAHUJA, 2009; LO BRUTTO; CRIVELLI, 2019).

<sup>5</sup> Para a discussão sobre o Sul global como uma identidade na política internacional e vinculado à CSS e às desigualdades no seio do sistema-mundo sugerimos Menezes e Caixeta (2021).



interconexão com os mecanismos regionais de integração, principalmente na América Latina e Caribe (A/66/229). Conforme o Marco Operativo das Nações Unidas para apoiar a Cooperação Sul-Sul, de 2016, o sistema-ONU deve operar nos níveis global, regional e nacional para integrar o conhecimento técnico, experiências e tecnologias existentes no Sul global à construção de capacidades no nível nacional e regional e somar-se aos esforços dos países em desenvolvimento nos processos de integração regional (SSC/19/3).

Desse modo, analisar a CSS na integração regional do MERCOSUL no século XXI vai além do reconhecimento da relação virtuosa entre integração regional e cooperação internacional, bastante discutida na literatura científica. Neste artigo, buscamos entender ambos os fenômenos à luz do conceito de *autonomia*, definida por Coronado (2008) como a consolidação de iniciativas regionais por meio das quais a região pode projetar-se geopoliticamente como semiperiferia do sistema-mundo<sup>6</sup>. Assim, por meio da análise do processo de criação das estruturas institucionais e de implementação das iniciativas de CSS no Mercosul ao longo das três décadas, o trabalho tem como objetivo discutir as potencialidades e desafios da CSS como caminho para a integração regional autônoma na região. Afinal, de que maneira a CSS serviu para apoiar a integração regional do MERCOSUL? No outro sentido, o MERCOSUL suscitou a concretização dos propósitos e princípios da CSS, tal como formulada pelo Sul global?

Na primeira seção do trabalho, discutiremos a relação entre integração regional, CSS e políticas nacionais de desenvolvimento, a partir do levantamento histórico e dos marcos políticos nas agendas globais e regionais. Em seguida, analisaremos os projetos políticos e as práticas da cooperação internacional e, mais especificamente, da CSS, no âmbito MERCOSUL, buscando identificar se há avanços registrados nessa experiência. Na terceira parte do trabalho, discutiremos se os resultados alcançados até o presente contribuíram para uma integração regional autônoma, refletindo sobre caminhos possíveis para a descolonização da cooperação internacional na América do Sul.

Para tanto, foi realizada análise documental de caráter qualitativo, baseada em documentos oficiais de distintos órgãos do MERCOSUL. De maneira mais específica, analisamos as atas de reuniões e decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC) relativos ao tema pesquisado, assim como do Grupo de Cooperação Internacional (GCI) do

---

<sup>6</sup> O autor comenta que há uma geopolítica Sul-Sul, ainda subalterna, que está atravessando um ciclo descendente nas RRII desde 2017, sendo que a experiência de integração autônoma mais importante no momento atual é a CELAC, mas que não há unanimidade na região em torno dos megaprojetos de interconetividade como vetores do crescimento econômico, proposto em parceria com a China. (CORONADO, 2020).

MERCOSUL. Com relação aos dados sobre a cooperação internacional desenvolvida no âmbito do bloco, apoiamos-nos especialmente nos dois estudos elaborados pela Secretaria do MERCOSUL e publicados em 2018: *La Cooperación intra-MERCOSUR (2005-2015): análisis de siete sectores* (MERCOSUR/ GMC/ ACTA N° 01/18/ ANEXO IX) e *La Cooperación Internacional para el Desarrollo y el MERCOSUR: estado de situación, desafíos y oportunidades* (MERCOSUL/GMC/ACTA N° 02/18/ANEXO X).

Esperamos, dessa maneira, que o trabalho contribua com as reflexões sobre a Cooperação Sul-Sul como caminho para a conquista de maior autonomia do MERCOSUL no sistema internacional, o qual poderia possibilitar, ainda, o protagonismo da região na construção de uma arquitetura de governança global contra-hegemônica, a partir da descolonização dos discursos e das práticas da cooperação internacional.

## **II. DESENVOLVIMENTO, INTEGRAÇÃO REGIONAL E COOPERAÇÃO SUL-SUL NO SÉCULO XXI**

Há uma estreita relação entre desenvolvimento, como objetivo, e a integração regional e a Cooperação Sul-Sul (CSS), como meios ou mecanismos para a promoção do desenvolvimento nos países e regiões. A política internacional do início do século XXI foi marcada por uma série de transformações geopolíticas que impactaram de maneira significativa as agendas temáticas, as práticas cooperativas e de governança global e as dinâmicas multilaterais dos Estados em prol do desenvolvimento global. Isso inclui a ascensão do Sul que caracterizou a primeira década do século, quando Estados proativos no desenvolvimento apostaram numa política social inovadora e em inserções autônomas e estratégica nos mercados mundiais (PNUD, 2013), notadamente da China e seu impacto nos fluxos comerciais e financeiros e nas relações internacionais.

Esse é o contexto das relações entre países do Norte e do Sul em que a Cooperação Sul-Sul ganha espaço na América Latina e Caribe. Como destaca Ojeda (2019), as mudanças na agenda internacional do desenvolvimento e nas prioridades geográficas e setoriais dos tradicionais doadores do Norte, as quais resultaram na redução da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) destinada aos países de renda média (PRM), estão entre os fatores que contribuíram para o fortalecimento da Cooperação Sul-Sul. Embora a ONU tenha aprovado os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) como marco para o desenvolvimento de projetos de cooperação e para as políticas públicas em todo o mundo entre os anos 2000 e 2015,

os atentados de 11 de setembro de 2001 resultaram em um decisivo deslocamento de prioridades políticas das potências globais para a agenda contra o terrorismo (OJEDA, 2019).

A crise econômica internacional de 2008, que afetou de maneira significativa os países desenvolvidos do Norte, é outro marco importante para compreender as mudanças do SICD e sua arquitetura da ajuda. Tais contexto suscitou o debate sobre o direcionamento estratégico da AOD por parte dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a adoção da Agenda da Eficácia da Ajuda, cuja concentração em países de renda baixa e redução do financiamento direcionado aos países latino-americanos foi justificada por meio do discurso sobre eficácia e eficiência. Posteriormente, o enfoque do desenvolvimento em transição reconhecera as brechas estruturais que constituem o desenvolvimento no Sul global, em vez do critério da renda para definir os beneficiários da ajuda do Norte <sup>7</sup>.

Os doadores tradicionais do Norte também propuseram a aproximação da cooperação tradicional à CSS, inclusive promovendo a Cooperação Triangular (CTr), bem como a aproximação com as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e com o setor privado<sup>8</sup>. Em 2012, o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD/OCDE) defendeu uma metodologia comum de mensuração global intitulada *Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)* e, em 2014, a parceria global para a efetividade da cooperação para o desenvolvimento - *Global Partnership for Effective Development Co-operation (GPDEC)* –, apontou uma governança comum entre os países do Norte e do Sul. Intensificam-se, assim, os diálogos entre os dois eixos de cooperação, com controvérsias e sem consenso entre os próprios países do Sul, já que parte deles posiciona-se criticamente à apropriação da CSS por parte do sistema-ONU e da OCDE. Isso pode ser evidenciado pela Agenda 2030 do Desenvolvimento Sustentável, que reconhece a CSS como meio de implementação no ODS 17 e pela Conferência dos 40 anos do *Plano de Ação de Buenos Aires (PABA+40)*, que teve como título *O papel da CSS na implementação da Agenda 2030 do desenvolvimento sustentável: desafios e oportunidades*.<sup>9</sup>

Na América Latina e Caribe, uma das regiões mais desiguais do mundo e composta majoritariamente por países de renda média, a CSS e o estabelecimento de blocos regionais ganharam protagonismo nos projetos de desenvolvimento nacional neste século XXI. Assim, tanto a prática cooperativa quanto as reflexões e produção de conhecimento sobre o tema

---

<sup>7</sup> Algumas reflexões sobre essa nova abordagem na região ibero-americana foram organizadas por Sanahuja (2020), com base nos intensos debates sobre essa nova abordagem para a América Latina, o que suscita distintas perspectivas para serem consideradas no marco da Agenda 2030 e da CID para a região.

<sup>8</sup> O início dos diálogos se deu com a Conferência de Accra em 2008 e sua Agenda de Ação de Accra (AAA); para conhecer a evolução desses diálogos, sugerimos Pessina e Kraychete (2020).

<sup>9</sup> O documento final da Conferência está disponível em <https://www.unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2019/10/N1911172.pdf>

notabiliza a região, que se destaca pelo volume de projetos de cooperação técnica e de mecanismos operativos suscitados pela CSS intrarregional. Como explica Ojeda (2010; 2017), a CSS pode ser compreendida como ferramenta tanto para a integração regional quanto para a regionalização. O *novo regionalismo* latino-americano constitui-se numa “vertiente alternativa [...] en donde la estrategia va más allá de la integración económica para la solución de los problemas que aquejan al Sur” (OJEDA, 2010, p.93)<sup>10</sup>.

Ojeda e Surasky (2014, p. 21) explicam que “el grado de desarrollo de la CSS latinoamericana y la amplitud de sus experiencias de integración pueden ser vistos como partes de una misma realidad”. É justamente a partir da CSS que o regionalismo e a integração ganham um impulso renovado na região, que contribuirá para fortalecer a institucionalização da CSS nos países e nos blocos regionais, criando um círculo virtuoso.

Essa interrelação pode ser identificada em diversos espaços e mecanismos multilaterais regionais, como a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), o Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe (SELA), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e o escritório regional do PNUD; além dos blocos regionais como a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), a Comunidade Andina (CAN), o MERCOSUL, o Sistema da Integração Centro-americana (SICA), a Comunidade do Caribe (CARICOM) e a Aliança do Pacífico; e iniciativas de cooperação técnica intrarregional promovidas pelo Bando Interamericano de Desenvolvimento (BID), pela Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e pela Iniciativa Meso-Americana (AYLLÓN, 2014, p. 91). Destaca-se, ainda, a criação em 2016 do *Fórum dos Países da ALC sobre o Desenvolvimento Sustentável* no âmbito da CEPAL, como mecanismo de apoio à implementação da Agenda 2030 e da Agenda de Ação de Addis Abeba na região.

Assim, o novo regionalismo e a Cooperação Sul-Sul na virada do século XXI se mostram como projetos políticos mutuamente influentes. Tal reconhecimento é enfatizado, posteriormente, em documentos como a proposta do Comitê de Alto Nível da CSS<sup>11</sup> para orientar o apoio da ONU ao tema (SSC/19/2) de 2016, e o relatório apresentado em 2018 pelo

---

<sup>10</sup> A autora explica que é preciso ter claro o tipo de desenvolvimento que se persegue e a estratégia de longo prazo que se adota com o fim de orientar ambos os projetos políticos: a CSS e a integração regional, sendo que o regionalismo se refere ao processo de construção de uma região, a regionalização é um projeto político para essa construção e a integração regional, o caráter econômico da regionalização.

<sup>11</sup> Principal órgão subsidiário à Assembleia-Geral da ONU de decisões política sobre o tema.

Secretário-Geral à Assembleia Geral sobre o papel da CSS para a implementação da Agenda 2030 (A/73/383).

Caberia, então, perguntar de que forma a CSS pode ser algo mais do que um mecanismo à serviço da governança global da Agenda 2030, complementar à AOD, para constituir-se em estratégia autônoma do Sul global, mantendo o *espírito de Bandung*<sup>12</sup>. Apesar das conquistas reconhecidas por distintos autores sobre a mudança (incremental) provocada pela CSS na política internacional (BRUN, 2016; ALDEN *et al.*, 2010; LECHINI, 2009), em sua fase 3.0, a partir do PABA+40, questiona-se se essa CSS mais ‘musculosa’ estaria conseguindo manter a coerência entre os discursos e a prática, ou entre o cenário presente e aquele de Bandung de luta e reivindicações do Sul global na política internacional (MAWDSLEY, 2019)<sup>13</sup>.

Na América do Sul, esse contexto internacional coincidiu com a chegada ao poder de governos progressistas que estabeleceram a CSS e a integração regional latino-americana como prioridades de política externa e de desenvolvimento, com destaque para o papel do MERCOSUL, uma das iniciativas mais antigas e sólidas do Cone Sul. É importante destacar, neste sentido, que tanto a integração regional quanto a Cooperação Sul-Sul estão condicionadas às decisões do governo de turno e aos modelos de desenvolvimento. Sendo assim, ambos os projetos políticos dependem das prioridades de política externa e políticas de desenvolvimento que podem se interessar ou não pela cooperação com a regional (ODDONE e PERROTTA, 2012).

No contexto da chamada onda rosa, a redefinição das concepções nacionais de desenvolvimento e de integração regional fez da CSS no MERCOSUL uma prioridade da agenda política. Com vistas a assumir um papel de maior protagonismo e autonomia na redistribuição de poder global, os países diversificaram suas parcerias e, com isso, aumentaram sua margem de manobra na ordem mundial (OJEDA e SURASKY, 2014, p. 28)

[...] agotamiento del ciclo de “regionalismo abierto” que estructura los procesos de integración y las estrategias de inserción internacional en el periodo 1990-2005; y la aparición, como respuesta a lo anterior, de nuevas fórmulas del regionalismo “post-liberal”, que responden tanto a los cambios políticos que experimenta la región a mediados de ese decenio, como a procesos más amplios de desplazamiento del poder y la riqueza en el sistema internacional, con el ascenso de los países emergentes y, al

<sup>12</sup> Ayllón (2014) trata de uma 'consciência do Sul global' e outros autores têm comentado sobre o 'espírito de Bandung' para se referir ao lastro da CSS e seu potencial de contestação da ordem mundial em benefício da eliminação das distorções políticas e econômica e, sobretudo, das desigualdades globais.

<sup>13</sup> A autora identifica 3 tendências contemporâneas da CSS: as narrativas da cooperação cada vez mais “musculares”, nacionalistas e pragmáticas; uma cooperação que está com dificuldade de sustentar o discurso da não-interferência em países parceiros; e uma possível erosão dos traços distintivo, ideacional e operacional da cooperação tradicional.

tiempo, las nuevas demandas de gobernanza regional y global que exigen los procesos de globalización (SANAHUJA, 2014, p. 76).

As novas orientações de política externa buscavam, de maneira explícita, maior autonomia regional tanto frente aos Estados Unidos quanto às dinâmicas da globalização (SANAHUJA, 2019). Assim, apesar de ser um contexto marcado por projetos políticos heterogêneos, a adoção de uma visão anti-liberal comum em termos de modelo de Estado e de desenvolvimento resultou no abandono da visão do *regionalismo aberto* e na construção de “nuevos modelos de regionalismo, integración y cooperación que, en general, reflejaban las nuevas visiones sobre el papel del Estado, la economía, la política, las relaciones con Estados Unidos y la inserción política y económica internacional” (BERNAL-MEZA, 2013, p.108). Neste sentido, é preciso destacar o crescimento econômico de países como Venezuela e Brasil, importantes atores da cooperação regional; a priorização da América do Sul na política externa brasileira; a entrada da Venezuela no MERCOSUL; e o processo de adesão da Bolívia ao bloco, que não chegou a ser concluído.

Inquestionavelmente, essa autonomia passa pela transcendência de se adotar modelos importados, como aquele da União Europeia, e da mera integração econômico-comercial. Como sugere Ojeda (2010), a CSS demonstrou ser uma ferramenta importante para a construção dessas alianças regionais de caráter político, cultural, técnico e científico, social e, também, econômico e comercial. Desse modo, é preciso considerar a CSS no MERCOSUL a partir algumas ideias-forças nessa primeira década do século XXI, a saber: (1) a CSS se torna o eixo fundamental para a revitalização e concepção de novos processos de regionalização na América Latina; (2) há uma oferta cada vez maior e mais diversificada que possibilita ampliar a estratégia das agendas regionais; (3) o processo de regionalização na América Latina se encontra num momento de ruptura e de construção de novas propostas; (4) a ALBA e a UNASUL representam uma nova geração de regionalismos marcados por uma CSS que é fundamental e fundacional, ambos com visões muito mais ambiciosas (sobreposição à esfera econômica de temas transversais como o social, a política e a cultura), sobretudo no caso da ALBA que não considera a integração econômica; (5) as agendas políticas possuem um substrato econômico e cultural importante, mas buscam resolver os problemas da integração econômica pela via política (OJEDA, 2010).

Para Sanahuja (2008), essa nova fase do regionalismo pós-liberal na América Latina vincula-se ao retorno da agenda de desenvolvimento, definindo um *pós-Consenso de Washington*. Assim, esteve marcada por um maior protagonismo dos atores estatais e uma maior ênfase na agenda positiva de integração, centrada na criação de instituições e políticas

comuns e numa cooperação mais intensa, o que explica a ampliação da prática da CSS. O autor destaca, ainda, a ampliação da participação social e a ênfase nas dimensões sociais da integração, resultando na priorização de estratégias de redução da pobreza e da desigualdade, num contexto político em que a justiça social tem caracterizado as iniciativas de CSS, haja vista o perfil dos projetos implementados na região (SEGIB, 2019)<sup>14</sup>, evidenciados também na CSS do MERCOSUL, conforme discutido na próxima seção.

Segundo Sanahuja (2008), houve maior ênfase no tema da segurança energética e dos investimentos na infraestrutura regional, o que permitiu melhorar a articulação entre os mercados regionais e facilitar o acesso de todos os países aos mercados externos. Como resume Bernal-Meza (2013, p. 04), “en síntesis, los países modificaron sus políticas estatales y sus políticas exteriores y cambiaron sus visiones sobre el desarrollo, el regionalismo y la integración”. Para Ojeda e Surasky (2014), ao assumir uma visão crítica das experiências de reformas neoliberais e integração dos anos 1990, esta fase do regionalismo instalou o debate sobre os propósitos políticos de resistir à globalização e/ou melhor posicionar-se nela. Neste sentido, cabe questionar se as experiências de CSS desenvolvidas no âmbito do MERCOSUL neste contexto pós-liberal ou pós-hegemônico podem ser compreendidas como “una forma de resistencia a la globalización y al imperialismo”, “una forma de supervivencia y de posicionamiento en el sistema internacional a través de las alianzas entre socios estratégicos” ou, ainda, uma posição intermediária entre estas duas (OJEDA e SURASKY, 2014, p. 28).

Com o fim da chamada onda rosa a partir de 2015 e a chegada ao poder de governos com ideologias alinhadas às políticas neoliberais e às relações com o Norte global, a agenda da CSS perde *status* na política externa, embora continue presente na pauta da CID desses países. Em especial, a ampliação da cooperação triangular (CTr), defendida pelos atores tradicionais, promove a CSS, ao sugerir a união das vantagens comparativas da CNS com as da CSS. Na triangulação, a OCDE e a União Europeia tem adotado estrategicamente a abordagem do *desenvolvimento em transição* para sua parceria cooperativa com a América Latina e Caribe (OECD *et al*, 2019).

Como explica Paikin (2019), esses novos tempos políticos são marcados pela suspensão da Venezuela do MERCOSUL e pela conformação do Grupo de Lima em 2017, criado para desestabilizar o bloco bolivariano. Destacam-se também a paralisação da UNASUL e da

---

<sup>14</sup> Em uma década de prática da CSS registrada pela Secretaria-Geral Ibero-americana (SEGIB) em seus Informes de la Cooperación Sur-Sur, o tema mais presente na agenda dos países é a saúde, seguido de governo e do setor agropecuário; enquanto este último está mais relacionado à produção econômica, o primeiro e o segundo demonstram a importância das políticas sociais para o desenvolvimento concebido pela região.

CELAC, e a recuperação do diálogo regional por meio da OEA, com sede em Washington, devolvendo aos Estados Unidos sua forte influência nas questões regionais. De toda maneira, ao menos em termos de CSS, o autor avalia que, durante o período 2015-2018, “algunas cuestiones muestran que el paso hacia un modelo más igualitario de relacionamiento y la búsqueda de nuevos roles para los países del MERCOSUR iniciado en 2012/2014 no han sido en vano”, já que as diretivas construídas no período anterior seguem vigentes (PAIKIN, 2019, p. 217).

### III. A COOPERAÇÃO SUL-SUL NO MERCOSUL DO SÉCULO XXI

Tendo em vista a Cooperação Sul-Sul instituída no MERCOSUL, Oddone e Perrotta (2012) chamam atenção para as duas formas que essa relação pode assumir: a CSS como alternativa à integração, diante das dificuldades de integração real, ou seja, um meio que possibilita a colaboração entre os países; e a CSS que converge com a integração regional e, com isso, serve de meio para seu aprofundamento ao constituir espaços de concertação, articular mecanismos interinstitucionais e fortalecer a confiança entre os países. Os países membros do MERCOSUL têm optado pela CSS com vistas à integração regional, com vistas a alcançar um nível mais profundo de entendimento e trabalho conjunto, tal como demonstram as iniciativas para harmonização de políticas públicas e a adoção de políticas comuns.

Entretanto, há uma limitação institucional do MERCOSUL que, apesar de suscitar a cooperação bilateral entre os países-membros do bloco, pode resultar num desgaste e desvalorização da regionalização. Observa-se, no presente, gradual bilateralização da CSS no bloco. Assim, ao mesmo tempo que o MERCOSUL propicia acordos entre seus membros (muitas vezes bilateral), também podem se beneficiar dela num contexto de desmantelamento do bloco por parte dos governos nos países, como uma alternativa disponível (*second best*) para continuar os diálogos regionais (PAIKIN, 2019; ODDONE e PERROTTA, 2012).

Durante o ciclo pós-liberal, as práticas da CSS produziram debates importantes, e o MERCOSUL foi reconcebido “como un proyecto político estratégico y reorientado hacia un nuevo regionalismo continental” (RODRÍGUEZ PATRINÓS, 2014, p. 94). A assinatura do que veio a ser conhecido como *Consenso de Buenos Aires* em 2003 pelos presidentes Néstor Kirchner e Lula da Silva impactou de maneira significativa as agendas do MERCOSUL e resultou na adoção de uma renovada concepção político-estratégica do bloco com vistas à maior autonomia e ao desenvolvimento regional. No documento, os governos afirmam que



[...] la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales. En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA).

Neste sentido, aprovaram uma série de políticas voltadas ao fortalecimento institucional do bloco e à ampliação de sua agenda temática, que passou a incorporar as dimensões política e social como fundamentais para o desenvolvimento regional. Para Rodríguez Patrínós (2014, p. 95),

A pesar de las múltiples dificultades inherentes a su naturaleza geopolítica e intergubernamental, el MERCOSUR avanza hacia un modelo de desarrollo integrado que jerarquiza nuevas agendas y actores, a la vez que construye y fortalece una institucionalidad regional capaz de gestionar un modelo multidimensional de integración.

Dessa forma, apresentamos como a prática da CSS veio acompanhando a consolidação do MERCOSUL ao longo desses trinta anos (1991 a 2021), passando de mero instrumento implícito na integração para um mecanismo estratégico em vários níveis de governo (global, regional, nacional e local/subnacional). Adota-se aqui dois marcos: o ano de 2003, quando o *Consenso de Buenos Aires* impulsionou a CSS e o aprofundamento do MERCOSUL; e o ano de 2015, quando o *Consenso de Beijing*<sup>15</sup> passou a imperar na *maré azul*, caracterizada pela ascensão da direita nos governos da América do Sul (ZUCATTO, 2019)<sup>16</sup>, período em que tanto a cooperação entre os países da região quanto as iniciativas de integração regional perderam força, apesar de não desaparecerem.

No quadro 1 abaixo, sugerimos uma sistematização desse período de três décadas, indicando que a CSS passa de um meio a serviço da integração para uma política estratégica do bloco, em resposta às demandas globais. Se a primeira década da CSS é marcada por

<sup>15</sup> Segundo Svampa e Splivak (2015), a América Latina transitou do Consenso de Washington a outro tipo de inserção também periférica e dependente que tem sido nomeado de Consenso das Commodities, marcado pelo neoextrativismo e a reprimarização da produção regional provocada pela alta demanda do mercado chinês e, mais recentemente, pelo Consenso de Beijing devido a intensificação da dependência chinesa - transição hegemônica marcada pelo declínio dos Estados Unidos e pela primazia econômico-financeira da China, neodependentismo caracterizado pelo neoextrativismo e desindustrialização, e intensificação das commodities.

<sup>16</sup> Entre os exemplos iniciais de mudança estão: as eleições de Mauricio Macri, em 2015, na Argentina; Sebastian Piñera, em 2017, no Chile, que está em seu segundo mandato; Ivan Duque, eleito presidente em 2017 pelo Centro Democrático na Colômbia, recém-criado partido de direita que se consolidou em oposição ao ex-presidente Juan Manuel Santos e ao acordo de paz com as FARC; Lenín Moreno, eleito presidente do Equador em março de 2017 pelo Alianza PAIS, que apesar de ser centro-esquerda e ex-aliado de Rafael Correa, assume posições cada vez mais à direita; e, mais recentemente, Jair Bolsonaro no Brasil.

interlocuções graduais entre os representantes dos países para harmonizar políticas e realizar projetos conjuntos, aprofundando a integração regional, nas duas décadas seguintes, observa-se a crescente institucionalização da CSS no MERCOSUL, o que está estreitamente relacionado às tendências internacionais de cumprimento das metas da Agenda 2030 e de mudança na atuação do CAD/OCDE. No atual século XXI, assiste-se, por exemplo, ao fortalecimento da CSS como política pública em vários países da região e, também, como eixo estratégico das organizações internacionais que participam da agenda apoiando os países e suas iniciativas – este é o caso da CEPAL<sup>17</sup>.

**Quadro 1: A Cooperação Sul-Sul e a Integração Regional do MERCOSUL**

FASES HISTÓRICAS	INTEGRAÇÃO REGIONAL	COOPERAÇÃO SUL-SUL
Antecedentes (pré-1991)	<b>Gestação do MERCOSUL:</b> o regionalismo fechado  Cooperação e Integração para o desenvolvimento autônomo da região	<b>Cooperação bilateral:</b> uma série de acordos entre os países do Cone Sul <sup>18</sup>  O Programa de Integração Econômica Argentino-Brasileira PICAB (1986)
Primeira década (1991 - 2001)  <b>Constituição do MERCOSUL (1991): o Tratado de Assunção</b>	<b>MERCOSUL Fenício:</b> regionalismo aberto (neoliberal)  Abertura da economia à globalização comercial; integração comercial sem outros projetos comuns; diálogo com a União Europeia: Acordo Marco (1995) para o fortalecimento institucional do bloco	<b>Cooperação intergovernamental do Cone Sul</b>  Cooperação Sul-Sul marcada por iniciativas esparsas em determinados temas e agendas – a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD)
Segunda década (2001-2011)	<b>MERCOSUL produtivo, social e cidadão:</b> um novo regionalismo pós-liberal, pós-hegemônico  Multiplicação das iniciativas (UNASUL, CELAC, BRICS) e Integração profunda: as Cúpulas Sociais (2006), o Parlamento do MERCOSUL (2005), as Reuniões Especializadas (mulher, agricultura familiar, cooperativas e economia social e solidária); a Rede Mercocidades, o FOCEM (2004) e a UPS (2010)	<b>Cooperação regional desde acima e desde abaixo</b>  Cooperação Sul-Sul: cooperação descentralizada, com a sociedade civil e cooperação transfronteiriça  Proposta do GANASUL (2008): cooperação multisetorial (cooperação técnica, econômica, comercial, social e política)

<sup>17</sup> CEPAL aprova resolução com recomendação para transformar o Comitê de CSS em Conferência Regional sobre a CSS elevando a prioridade do tema – sujeito à aprovação plenária do órgão em novembro próximo. Disponível em <https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/paises-regiao-impulsionam-criacao-conferencia-regional-cooperacao-sul-sul-america-latina> Acesso em: agosto de 2021.

<sup>18</sup> Conforme reconheceu Vieira (2021), o Tratado de Itaipú de 1973 entre Brasil e Paraguai para criação da empresa binacional; o Tratado de Yacyretá entre Argentina e Paraguai com o mesmo objetivo; o Tratado da Lagoa Mirim entre Brasil e Uruguai; o Tratado da Bacia do Prata entre Argentina e Uruguai; a criação da Agência Brasileira-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares; além dos acordos de localidades fronteiriças vinculadas entre Argentina e Brasil e entre Brasil e Paraguai entre tantas outras iniciativas bilaterais que reforçam a integração regional.

Terceira década (2011-2021)	<p><b>MERCOSUL resistente:</b> declínio da sua prioridade para os países e continuidade da cooperação sem o mesmo ímpeto</p> <p>A tentativa da supranacionalidade (Alto Representante do MERCOSUL) e seu declínio</p> <p>Resolução própria nos temas sensíveis como normas técnicas e definições aduaneiras</p>	<p><b>Institucionalização da CSS no MERCOSUL</b></p> <p>Grupo de Cooperação Internacional-GCI (2012); a Política de Cooperação Internacional (2014); a Estratégia em matéria de cooperação no MERCOSUL para o período 2018-2021 (2018)</p> <p>Coop. Internacional do MERCOSUL intra e extrarregional: dinâmica própria em termos de temas, atores</p>
-----------------------------	---	---

Fonte: Oddone e Perrotta (2012) e Paikin (2019).

### III.1 Primeira fase: 2003 a 2015

Considerando o contexto abordado na seção anterior, pode-se afirmar que, embora a cooperação internacional esteja presente no MERCOSUL desde seus primórdios – o Tratado de Assunção reconhece, em seu artigo 10, a mesma como ferramenta para apoiar o processo de integração –, é somente a partir do início do século XXI que a CSS se torna prioridade no bloco, resultando no aumento expressivo de projetos, programas e ações executados por meio dessa modalidade e na criação de órgãos e instrumentos estratégicos para a coordenação dos países e intensificação da cooperação regional - CSS intrarregional. Assim, a priorização da CSS como estratégia de inserção internacional autônoma e de desenvolvimento regional foi se configurando como caminho para implementação das novas agendas políticas e sociais adotadas durante a onda rosa. Neste contexto, foram sendo elaborados novos marcos jurídicos e institucionais, incluindo a criação de mecanismos, fundos e estruturas, que permitiram a implementação de projetos de CSS.

A criação do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) em 2004 (MERCOSUR/CMC/DEC nº 45/04) representa um importante marco desta nova fase de *integração positiva*, baseada na construção de políticas e instituições comuns, por meio da cooperação e coordenação de agendas regionais voltadas ao enfrentamento de desigualdades estruturais. Esta representa a primeira experiência de cooperação financeira sul-americana, e foi criada como estratégia de redução de assimetrias no plano regional (RODRÍGUEZ e PATRINÓS, 2014, p. 96). O fundo entrou em vigor em 2007 com os seguintes objetivos: financiar projetos para promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas; e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e fortalecimento do processo

de integração. De acordo com relatório elaborado pela Unidade Técnica do FOCEM, a distribuição de recursos do Fundo por programas no período 2005-2015 deu-se da seguinte maneira: 12% fortalecimento institucional; 16% coesão social; 29% competitividade; e 43% infraestrutura. No total, foram implementados 49 projetos no período analisado (FOCEM, 2015). Rodríguez Patrínós (2014, p. 99) avalia que os órgãos executores envolvidos na implementação desses projetos precisam enfrentar “un complejo entramado de procedimientos administrativos, rigurosamente burocráticos, con insuficientes niveles de coordinación y poca visibilidad a nivel nacional”. Devido à sua complexa estrutura burocrático-administrativa, bem como à priorização do investimento em infraestrutura regional e às limitações orçamentárias e operativas, o FOCEM atende a uma parcela muito pequena das demandas por cooperação internacional dos inúmeros órgãos que compõem o bloco.

A partir da crise econômica global de 2008, os países da região começaram a questionar a adoção do modelo europeu e o papel passivo na cooperação internacional, passando a posicionar-se como parceiros nas novas relações cooperativas, baseadas na solidariedade e na horizontalidade, com benefícios mútuos (PAIKIN, 2019, p. 213). Neste contexto, a Venezuela propôs a criação do *Grupo de Alto Nivel para la Elaboración de la Cooperación Sur-Sur del MERCOSUR* (GANASUR), a qual foi apoiada pelos demais Estados naquele momento, “a fin de elaborar las bases conceptuales, metodológicas y operativas, entre otras, de un programa de cooperación en sectores estratégicos tales como los sectores alimentario y energético” (MERCOSUR/CMC/ACTA N° 01/08). Como explica Paikin (2019, p.213), embora a proposta não tenha avançado, colocou em debate a necessidade de repensar a atuação do MERCOSUL na CID e forçou a substituição do Comitê de Cooperação Técnica que, com baixo nível de autonomia e capacidade de reflexão, era responsável pela coordenação dos projetos de cooperação do bloco desde 1992 (Resolución N° 26/92), pelo Grupo de Cooperação Internacional (GCI), criado em 2012.

Diante da necessidade de responder às mudanças no sistema da CID e de desenvolver estratégias para o fortalecimento do tema no bloco, o GCI se tornou responsável pela coordenação da cooperação técnica do MERCOSUL, aplicação dos alinhamentos emanados dos órgãos políticos e apoio técnico ao processo de aprovação, seguimento e avaliação das iniciativas de CSS no âmbito regional. Como resultado desse processo, foi aprovada em 2014 a nova *Política de Cooperação Internacional*, que define, em seu artigo 1º, a cooperação internacional no MERCOSUL como

uma ferramenta transversal cujos objetivos gerais são: fortalecer as capacidades de cada um dos membros do bloco; aprofundar a integração regional; reduzir as assimetrias entre os países do bloco; intercambiar de maneira horizontal

conhecimentos e experiências, boas práticas, políticas públicas tanto no interior do bloco quanto com outras instâncias de integração regional e extrarregional existentes (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/14).

Tal política estabelece os princípios gerais que devem reger tanto a cooperação no interior do MERCOSUL quanto a cooperação extrabloco. São eles: a adequação com as prioridades de cooperação do bloco, solidariedade, respeito à soberania e não ingerência nos assuntos internos dos países, horizontalidade, não condicionalidade, consenso, equidade, benefício mútuo, natureza complementar da cooperação com os objetivos e políticas do MERCOSUL, respeito às particularidades culturais, históricas e institucionais dos sócios, protagonismo dos atores locais, promoção de saberes, instituições e consultores técnicos do bloco, otimização da alocação de recursos, acesso à informação, e gestão centrada no cumprimento dos resultados objetivamente verificáveis estabelecidos pelas partes para cada projeto (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/14).

Assim, embora as mudanças de orientações políticas na agenda do MERCOSUL fiquem explicitadas a partir de 2003, os avanços mais significativos em termos de cooperação internacional se deram somente na segunda década do século XXI. Como explica Paikin (2019),

[...] estos giros en materia de política exterior, modelo de desarrollo y formas de cooperación no se dieron en perfecta sincronía. Quizás por la existencia de proyectos plurianuales, quizás por los tiempos que insume construir nuevos consensos y nuevas hegemonías sobre cada agenda, las modificaciones en las formas de cooperación evidenciaron un fuerte retraso en relación a los cambios políticos... si tomamos como momento fundacional del “giro a la izquierda” del MERCOSUR la Cumbre del No al Alca del 2005, veremos que aún se deberá esperar siete años para el inicio del cambio formal de la política de cooperación en el bloque que culminará con la Decisión 23/14 y las nuevas regulaciones basadas en la CSS (PAIKIN, 2019, p. 219)

O autor enfatiza que a discussão institucional do MERCOSUL neste período pós-crise global de 2008 abandona o eixo da supranacionalidade e do déficit democrático, até então muito influenciada pelo modelo europeu, e passa a concentrar-se no déficit social da integração, tanto em termos de participação dos movimentos sociais como em termos de construção de agendas próprias. Além da criação do Programa *Somos MERCOSUL* e das Cúpulas Sociais, foi criada em 2010 Unidade de Apoio à Participação Social (UPS) pela Decisão CMC 65/10, como tentativa de reforma institucional orientada à ampliação da participação da sociedade civil nos órgãos, o que acreditamos contribuir com uma cooperação Sul-Sul pensada e praticada desde abaixo, mais direcionada aos problemas e projetos plurais e alternativos ao modelo de desenvolvimento vigente, que será discutido mais adiante. Paikin (2019) e Oddone e Perrotta (2014) destacam também a introdução dos entes subnacionais como contribuição importante para a prática efetiva da CSS e para o processo de integração, pois entendem que a participação de tais atores estimulou duas vertentes da CSS: a cooperação fronteira e descentralizada, as

quais se constituem nos exemplos mais claros da vigência e importância da cooperação intrabloco do MERCOSUL e seu paradigma solidário (ODDONE e PERROTTA, 2014).

Todavia, a proposta de criação de um fundo regional para a cooperação dedicado tanto às assimetrias quanto à cooperação fronteiriça não vingou. A ideia de integração do Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular (FOAR) e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) sucumbiu diante da priorização por parte dos países de seus recursos e diretrizes e da existência de outros fundos regionais, como o Fundo de Iniciativas Comuns da UNASUL (PAIKIN, 2019). Oddone e Perrotta, (2012, p.31) entendem que essa é uma tendência bastante comum na América do Sul, já que os países priorizam suas diretrizes e interesses de política externa em detrimento da governança intergovernamental. Para elas, essa tendência só se resolveria com a adoção de um processo de integração com características comunitárias, promovida por instituições supranacionais. Neste sentido, as autoras questionam se "el creciente y sostenido compromiso por la CSS al interior del bloque, se traducirá algún día en programas reales de integración?" (ODDONE e PERROTTA, 2012, p.31).

Assim, diante da ausência de um fundo voltado à cooperação internacional do MERCOSUL e das limitações orçamentárias, burocráticas e operacionais do FOCEM, foram sendo criados fundos setoriais pelos distintos órgãos com o objetivo de garantir o aporte regular de recursos para a implementação de projetos de cooperação em áreas específicas. Foram criados, neste sentido, o Fundo Educacional do MERCOSUL (Decisão CMC N° 33/04) e o Fundo de Agricultura Familiar (Decisão CMC N° 45/08), que entraram em vigor em 2012; e o Fundo MERCOSUL Cultural (Decisão CMC N° 38/12), o Fundo de Promoção do Turismo do MERCOSUL (Decisão CMC N° 24/09) e o Fundo de Promoção de Cooperativas do MERCOSUL (Decisão CMC N° 51/12), os quais não entraram em vigor até o presente momento. Desse modo, o financiamento dos projetos de cooperação nas áreas políticas e sociais se dá atualmente por meio do (i) aporte de cotas dos Estados Partes (como contrapartida de projetos/ações ou para financiamento do valor total dos mesmos), (ii) contribuições de atores extrarregionais (organismos regionais e internacionais e/ou países parceiros) e (iii) fundos de cooperação regional, os quais têm facilitado a implementação de ações empreendidas pelos distintos órgãos do bloco e que, desde 2014, contam também com aportes dos Estados Associados (MERCOSUR/GMC/ACTA N° 01/18/ANEXO IX).

De acordo com o estudo realizado pelo próprio MERCOSUL sobre a cooperação intrabloco desenvolvida no período 2005 a 2015 (MERCOSUR/GMC/ ACTA N° 01/18/ANEXO IX), a maior parte das ações realizadas neste âmbito concentram-se em três setores, que representam 70% do total de iniciativas implementadas, a saber: educação (168

ações), saúde (132 ações) e agricultura familiar (126 ações). Em seguida, o setor de ciência e tecnologia concentra 14% do total de iniciativas identificadas, e os setores de meio ambiente, gênero e integração produtiva representam, juntos, 15% das ações desenvolvidas. O estudo revela, ainda, que

un total de 336 acciones de cooperación técnica tuvieron lugar en el marco de programas y/o proyectos de cooperación (aproximadamente el 55% del total de acciones identificadas), mientras que el resto de las acciones (274 en total) fueron diseñadas e implementadas en forma aislada (no vinculadas a programas/proyectos), correspondiente a aproximadamente el 45% del total relevado (MERCOSUR/GMC/ACTA N° 01/18/ ANEXO IX).

Sobre a tipologia das ações, quase metade delas correspondem à organização de seminários e cursos nacionais ou regionais de curta duração (300 ações). Foram realizadas, ademais, 53 assistências técnicas entre países do bloco nos setores analisados pelo estudo, sendo que 39 delas dedicadas ao setor de agricultura familiar, 8 ao setor de meio ambiente e 6 ao setor de saúde. O estudo não conseguiu identificar a fonte de financiamento de 22% do total de iniciativas mas, dentre as ações identificadas, destaca-se que 48% delas (293 iniciativas) receberam o apoio técnico e/ou financeira de algum ator extrarregional (organismos internacionais, países ou grupos de países), de maneira exclusiva ou com aporte adicional dos Estados Partes do MERCOSUL, enquanto 30% das ações (184 iniciativas) receberam financiamento exclusivo intra-MERCOSUL (MERCOSUR/GMC/ACTA N° 01/18/ANEXO IX). Com isso, nota-se a prevalência da Cooperação Triangular (CTr) em detrimento da CSS, seguindo uma tendência internacional.

### *III.2 Segunda fase: 2015 a 2021*

A partir de 2015, com as mudanças políticas em diversos países da região, “la configuración de un MERCOSUR crítico a las lógicas del Norte y su apuesta a la constitución de un modelo propio del Sur Global comenzó a desdibujarse” (PAIKIN, 2019, p.217). Apesar disso, a análise dos documentos produzidos pelo GCI neste período demonstra continuidade com relação aos trabalhos que vinham sendo desenvolvidos, os quais resultaram na aprovação, em 2018, da *Estratégia em matéria de cooperação no MERCOSUL para o período 2018-2021* (MERCOSUR/GCI/ATA. N° 01/18). A análise do documento revela que as diretrizes e princípios estabelecidos pela *Política de Cooperação Internacional* aprovada em 2014 seguiram vigentes. Em sua introdução, o documento reforça a definição de cooperação internacional adotada pelo Artigo 1° da nova *Política de Cooperação Internacional*, tal como apresentada anteriormente nesta seção. Reforça, ainda, “la necesidad de avanzar en la

generación de estrategias y políticas de desarrollo al interior del bloque, que permitan reducir las asimetrías entre los socios, e intercambiar de manera horizontal conocimientos y experiencias” (MERCOSUR/GCI/ ATA. N° 01/18). Ademais, dentre seus objetivos específicos, destaca-se promoção da cooperação intra-MERCOSUL por meio de ações concretas de CSS e CTr na região.

Dessa forma, Paikin (2019, p. 2017) acredita que, “al menos en materia de CSS, [...] el paso hacia un modelo más igualitario de relacionamiento y la búsqueda de nuevos roles para los países del MERCOSUR iniciado en 2012/2014 no han sido en vano”. O autor lembra, por exemplo, que durante a presidência pro-tempore uruguaia em 2018 foram realizados seminários para identificação de novos parceiros, a sistematização das ações de CSS do bloco e a negociação de um acordo entre o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) e o Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) voltado ao intercâmbio de boas práticas de monitoramento de políticas públicas de direitos humanos, financiado pela Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI).

Durante a XXI Reunião Ordinária do Grupo de Cooperação Internacional (MERCOSUR/GCI/ACTA N° 02/20), os países do bloco chegaram a acordar “una actualización de las prioridades del MERCOSUR en materia de cooperación que se encuentran contenidas en el Título IV de la Decisión CMC N° 23/14 ‘Cooperación en el MERCOSUR’”. Todavía, o tema não voltou a aparecer nas atas das duas reuniões realizadas pelo GCI em 2021 (MERCOSUR/GCI/ACTA N° 01/21; MERCOSUR/GCI/ACTA N° 02/21). Assim, no que se refere aos marcos institucionais, a *Política de Cooperação Internacional* aprovada em 2014 continua sendo o principal instrumento de orientação para a elaboração de projetos de cooperação do bloco.

Sobre os desafios para a ampliação da cooperação internacional no MERCOSUL, o estudo *La Cooperación internacional para el desarrollo y el MERCOSUR: estado de situación, desafíos y oportunidades*, publicado pela Secretaria do MERCOSUL em 2019, aponta os seguintes:

el fortalecimiento de los mecanismos de gestión de la CSS; el desarrollo de iniciativas que sean relevantes, de calidad y orientadas a resultados y el diseño de un mecanismo para el registro y sistematización de las iniciativas de CSS, con el fin de facilitar la toma de decisiones y dar mayor visibilidad a esta modalidad de cooperación. Y, desde el punto de vista financiero se deberán buscar mecanismos sostenibles que permitan la concreción de nuevas iniciativas regionales de CSS y a través de CT, con socios tradicionales y no tradicionales, para superar la disminución de los recursos para la cooperación hacia la región (MERCOSUR/GMC/ACTA N° 02/18/ANEXO X).

Ainda sobre o debate mais recente acerca da redefinição de prioridades e estratégias, destaca-se a iniciativa do GCI relativa à elaboração do documento “*Capacidades Regionales* BJIR, Marília, v. 10, n. 1, p. 161-194, jan./abr. 2021.



*del Mercosur para el Desarrollo de la Cooperacion Sur-Sur y Triangular*, cuja proposta vem sendo desenvolvida pela Unidade Técnica de Cooperação Internacional (UTCI) desde 2019. Embora a proposta inicial tivesse como meta a finalização do referido estudo em 2020, seus resultados ainda não foram apresentados. A partir da experiência regional acumulada em cooperação internacional, a iniciativa tem como objetivo orientar a transição do MERCOSUL para a adoção de posicionamentos duais, tanto como receptor quanto ofertante de cooperação internacional, por meio da promoção da CSS e da CT com outros blocos ou países (MERCOSUR/GCI/ACTA N° 01/19/ANEXO V). Para tanto, o estudo pretende orientar o relacionamento do bloco com atores extrarregionais. De maneira mais específica, visa

documentar, difundir y promocionar las capacidades y buenas prácticas exitosas que dispone el MERCOSUR, con el propósito de poner en valor la experiencia adquirida por los órganos del MERCOSUR; fomentar e incrementar la cooperación técnica que ofrece el bloque a partir de proyectos y acciones de CSS y CT, y fortalecer las relaciones del MERCOSUR con otros actores extrarregionales, a partir del aprendizaje mutuo y la generación de nuevas experiencias que incidan en el desarrollo de todas las partes involucradas (MERCOSUR/ GCI/ ACTA N° 01/19/ ANEXO V).

A proposta posiciona a Cooperação Sul-Sul e Triangular no âmbito do MERCOSUL como

una modalidad que no sustituye a la Cooperación Tradicional (AOD) sino más bien que la complementa y que, en el ámbito de los espacios regionales, constituyen medios que coadyuvan a la integración regional, así como a la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (MERCOSUR/ GCI/ ACTA N° 01/19/ ANEXO V).

Embora a iniciativa represente um passo importante no que se refere à ampliação do protagonismo da região na CSS, as análises tanto desta proposta quanto *Política de Cooperação Internacional* adotada em 2014 e da *Estratégia em matéria de cooperação no MERCOSUL para o período 2018-2021* evidenciam a adoção de uma concepção de cooperação que mais se aproxima de uma estratégia para inserção da região no sistema da CID do que como ferramenta de articulação política em termos de disputa pela reestruturação institucional global e construção de uma nova arquitetura para a cooperação ao desenvolvimento a partir do Sul. Ao reconhecer acordos globais como a Agenda 2030 e a Agenda de Ação de Addis Abeba como marcos orientadores, sem articulá-los com a construção de marcos conceituais e políticos próprios, o MERCOSUL reproduz em suas políticas e em sua prática cooperativa as prioridades, debates e dinâmicas conduzidos pelo Norte global. Distancia-se, assim, da CSS tal como proposta inicialmente pelo Sul global, como estratégia contra-hegemônica voltada à transformação do sistema internacional, enquadrando-se no sistema tradicional da CID como modalidade complementar.

Apesar da emergência da *maré azul* no cenário político do continente desde 2015 e da dependência à matriz produtiva agropecuária típica do *Consenso de Beijing*, o processo de institucionalização da cooperação internacional no bloco na última década foi fundamental para a continuidade da CSS no MERCOSUL após o encerramento do ciclo pós-liberal e pode servir de garantia para uma nova fase da CSS, seja dando continuidade às instituições em governos não tão interessados nela, seja ensejando nova fase impulsos com governos progressistas.

Ciertamente, el MERCOSUR, por el entramado comercial y productivo de sus economías, por su historia e institucionalidad, es quien cuenta con los pies más firmes entre los proyectos regionales sudamericanos. Es de esperar entonces que resista los nuevos vientos y encuentre su lugar en el devenir de esta tercera década del siglo XXI (PAIKIN, 2019, p. 218).

#### **IV. INTEGRAÇÃO E COOPERAÇÃO PARA A AUTONOMIA: PERSPECTIVAS PARA O MERCOSUL**

Os projetos de integração regional na América Latina são historicamente construídos a partir do binômio autonomia-desenvolvimento, refletindo tanto as disputas em torno de modelos de desenvolvimento quanto os projetos de poder que orientam as políticas externas dos governos nacionais em cada período. Como explica Paikin (2019, p. 205), “de cómo se resuelva este binomio de autonomía y desarrollo surgirá la forma de inserción internacional de cada uno de los países”. Tais projetos podem variar desde a dependência total e aquiescência com relação ao lugar definido pelas grandes potências como produtoras de matéria-prima à confrontação política e busca por um modelo próprio de desenvolvimento.

Assim, a partir da análise desenvolvida na seção anterior com relação à emergência e à institucionalização da cooperação internacional no MERCOSUL desde o início do século XXI, pretende-se discutir as possíveis contribuições deste processo para a construção de uma integração regional autônoma, assim como os limites e contradições dessa experiência que, embora tenha perdido força na agenda regional no ciclo político mais recente, continua a ser desenvolvida. São abordados, ainda, caminhos possíveis para o aprofundamento da integração regional sul-americana e para uma maior projeção da região no mundo a partir da CSS.

A autonomia é mais do que um conceito, trata-se de uma abordagem interpretativa importante da região latino-americana para apoiar sua inserção internacional - as formas de dependência e as estratégias de libertação<sup>19</sup>. A autonomia tem sido constantemente utilizada

---

<sup>19</sup> Alude-se à Juan Carlos Puig da Escola de Rosário que defende a priorização da problemática local sobre conceitos importados e que chega a constituir-se numa ‘escola doutrinária’ da região para as Relações Internacionais (LECHINI e ROJO, 2019).

para compreender tanto a CSS quanto a integração regional. Trata-se de uma cooperação estratégica em diferentes níveis – o regional (MERCOSUL, UNASUL, Grupo do Rio), inter-regional (IBAS, BRICS) e multilateral global (G20, G77 mais China) – com o fim de buscar aumentar as margens de autonomia dos países, provocando efeitos de dispersão significativos (defesa, segurança, sociedade civil, comércio e investimentos) (LECHINI, 2009). Quanto ao regionalismo internacional (a integração política), a “integración regional y búsqueda de la autonomía han estado estrechamente relacionadas en las experiencias históricas de los países latino-americanos”, que desde o século XIX buscaram promover a unidade regional para proteger a região de ameaças externas (RUIZ e SIMONOFF, 2014, p. 25).

Conforme analisado anteriormente, o desenvolvimento da cooperação internacional no MERCOSUL ao longo do século XXI acompanhou a institucionalização dessa modalidade de cooperação internacional no sistema de governança global, especialmente a partir da adoção da Agenda 2030 como marco orientador, além das concepções e diretrizes emanadas de conferências internacionais conduzidas por organismos intergovernamentais como a ONU, OCDE, SEGIB e CEPAL. Ao mesmo tempo em que os chamados governos progressistas enfatizavam em suas orientações políticas a busca por maior autonomia e protagonismo da região nas relações internacionais, na prática, o processo de institucionalização da cooperação internacional no MERCOSUL orientou-se prioritariamente pelos marcos e debates pautados pelo Norte global, assim como pela adoção de conceitos, princípios e dinâmicas propostas por estes atores hegemônicos. Assim, embora a CSS tenha ganhado força no debate político regional como caminho para a projeção do MERCOSUL no mundo, isso não se desdobrou no desenvolvimento de um projeto conceitual, político e estratégico próprio para a implementação da CSS.

A análise documental realizada revela, por exemplo, que o debate em torno do financiamento da cooperação seguiu muito centrado na busca por fundos de agências de cooperação do Norte global, por meio de projetos de cooperação extrarregional ou triangular. Destaca-se, ainda, a porcentagem expressiva de projetos de cooperação desenvolvidos pelo bloco que contam com algum tipo de financiamento externo, como apontado na seção anterior. A ausência de debates e propostas regionais voltadas ao financiamento e à gestão da governança da CSS a partir do Sul global resulta em contínua vinculação da região com interesses externos e compromete a construção de uma integração regional autônoma.

A naturalização e a conseqüente normatização da expressão *Cooperação Sul-Sul e Triangular* nos documentos do bloco, resultando numa problemática equiparação de duas diferentes modalidades de cooperação, é outro exemplo de como a prática do MERCOSUL é

pautada pela incorporação passiva da agenda global, sem a necessária problematização de seus impactos econômicos e políticos para a região. Ao analisar o léxico e a sintaxe do documento final da conferência da ONU sobre os 40 anos do *Plano de Ação de Buenos Aires*, Chakrabarti (2019) defende que a CSS e a CTr devem ser separadas e entendidas como dois tipos de arranjos cujas normatizações precisam ser aprimoradas. Neste mesmo sentido, Miró (2018) enfatiza que a triangulação entre poderes desiguais tem levado à ressignificação do conceito de *solidariedade*, um dos princípios estruturantes da CSS, resultando no ocultamento da contínua reprodução de relações coloniais. A aceitação acrítica desses termos e suas agendas representam sérios riscos aos objetivos da CSS de reorientar a política internacional. É justamente neste sentido que Schmelzener (2016 *apud* DOMÍNGUEZ e LUCATELLO, 2018) chamou a atenção para a lógica hegemônica de construção de *termos performativos que caracterizam os discursos ou regime de verdade da cooperação internacional e sua ideologia unificadora do desenvolvimento* – novos atores, AOD como novo instrumento da ajuda programática, coerência de políticas, demanda dos países receptores, eficácia e eficiência da ajuda, dentre outros.

Conforme Perrotta *et al.* (2018), a cooperação tradicionalmente recebida pelo MERCOSUL possui estratégias mascaradas em benefício dos parceiros do Norte global, que vão desde um regionalismo regulatório que causa dependência (difusão ou emulação de institucionalidades) até a construção de capacidade de certos atores e agendas vinculados a seus interesses. Os vários programas de fortalecimento institucional oferecidos pela União Europeia ao MERCOSUL orientados à educação superior, ciência e tecnologia, por exemplo, sempre estiveram baseados em um modelo específico de pacto Estado-sociedade-mercado e condicionados ao cenário geopolítico. A reaproximação política dos governos da atual maré azul com a Europa fez com que o diálogo entre a UE e o MERCOSUL voltasse ao acordo entre blocos e canalizasse o diálogo cooperativo aos arranjos triangulares, com base nas diretrizes da UE em associação com a OCDE - vide a abordagem do *desenvolvimento em transição* anteriormente abordada, como forma de solucionar os gargalos da produtividade, vulnerabilidade social, instituições e meio ambiente (OECD *et al.*, 2019).

Ainda sobre a incorporação de marcos reguladores e conceituais adotados de maneira acrítica, vale destacar que o estudo *La Cooperación internacional para el desarrollo y el MERCOSUR: estado de situación, desafíos y oportunidades*, publicado pela Secretaria do MERCOSUL em 2018, ressalta uma das críticas apontadas pela CEPAL (CEPAL, 2016, p.23 *apud* MERCOSUR/GMC/ACTA N° 02/18/ANEXO X) sobre a ausência de questões relacionadas aos direitos e problemas específicos enfrentados pelos povos indígenas e grupos

afrodescendentes na Agenda 2030, os quais representam parcela significativa da população da região sul-americana. Considerando a histórica invisibilidade de tais temáticas na agenda do MERCOSUL, que ainda hoje segue muito restrita a determinadas Reuniões Especializadas – como a Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas (RAPIM), criada em 2014; a Reunião de Ministros e Altas Autoridades sobre Direitos dos Afrodescendentes (RAFRO), de 2015; e a Reunião de Ministros da Cultura (RMC) –, a adoção da Agenda 2030 como principal marco orientador da cooperação internacional do bloco tende a reforçar a reprodução dessa invisibilidade e de suas consequentes exclusões.

Embora tais agendas tenham ganhado espaço no MERCOSUL durante o ciclo pós-liberal ou pós-hegemônico, resultando, por exemplo, na criação de estruturas institucionais específicas, a análise do estudo *La Cooperación intra-MERCOSUR (2005-2015): análisis de siete sectores*, de 2018, demonstra a continuidade dessa negligência quanto às populações indígenas e afrodescendentes em projetos de cooperação internacional do bloco. No período analisado, foi identificada apenas uma iniciativa voltada especificamente a tais temáticas dentre os sete setores estudados: a realização do *Seminario Patrimonio Indígena en el contexto de las Misiones*, como uma ação isolada de cooperação regional desenvolvida pela Reunião de Ministros da Educação em 2010 (MERCOSUR/GMC/ACTA N° 01/18/ANEXO IX).

Num sentido positivo, a CSS intrabloco do MERCOSUL no setor da agricultura familiar tem sido considerada um caso bem-sucedido tanto no que se refere à incorporação de atores sociais nos processos decisórios do bloco quanto como demonstração da capacidade de influência e protagonismo da CSS desenvolvida pelo Sul na construção da agenda global do desenvolvimento e da cooperação internacional. Como explica González (2020), a criação da Reunião Especializada em Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF) representa uma experiência inovadora ao incluir a participação de diferentes atores sociais, o que resultou na institucionalização de um espaço de formulação de políticas públicas nacionais e subnacionais e na consolidação de um diálogo político entre sociedade civil e atores governamentais dos países da região. Nesse sentido, a REAF possibilitou o surgimento de uma *nova estrutura regional de oportunidade política* que se tornou marco de ação para a construção de políticas públicas nacionais a partir da experiência regional e, ainda, garantiu uma participação social muito mais substantiva que somente legitimadora. Para a autora (2020, p. 831), "en todos estos sentidos, la REAF reviste una importancia fundamental no sólo para lo acaecido sino, en especial, para el devenir del sector en el marco de su disputa con el modelo de los agronegocios".

Destaca-se, ademais, a relevância dessas articulações regionais para a construção de consensos capazes de influenciar os debates nas arenas globais. Milhorange e Soule-Kohndou (2017) demonstram, a partir de estudos empíricos, como organizações internacionais como a FAO adequaram-se ao novo contexto trazido pelo Sul global e sua CSS para continuar como atores legítimos participantes da configuração da cena internacional - definindo os problemas, criando normas, veiculando interesses, mobilizando atores e compartilhando tarefas sociais. Este exemplo demonstra como uma governança regional multinível e multisetorial tem capacidade para investir a CSS de maior poder. Nas agendas setoriais, a CSS propicia o fortalecimento dessa governança regional, habilitando-a a influir mais diretamente no desenvolvimento dos países e, indiretamente, nas instâncias internacionais - em suas agendas, diretrizes e recursos. Além disso, esses espaços regionais podem servir à própria CSS no tocante à construção de uma governança contra-hegemônica da CID, de forma a refletir os interesses dos países da região e a propiciar propostas alternativas desde o Sul global.

Como explicam Lallande e Suárez (2016, p. 264), os laços de confiança e colaboração multinível gerados pela CSS no âmbito regional contribuem para reposicionamento da América Latina “en el tablero internacional como un espacio más cooperativo y coherente entre sí, capaz de participar de manera más consolidada en los esfuerzos de promoción de una gobernanza global más sólida y eficaz”. Os autores ressaltam, ainda, que os resultados da CSS não devem ser considerados um fim em si mesmos, “sino que deben evaluarse y valorarse en su dimensión de medios o instrumentos que conllevan al impulso de procesos más amplios de integración latinoamericana” (LALLANDE e SUÁREZ, 2016, p. 265). Trata-se, assim, de um caminho estratégico que poderia ser assumido pelo Grupo de Cooperação Internacional do MERCOSUL (GCI) para a busca de maior autonomia, em resposta à atual dificuldade que tem a CSS de se definir a partir do Sul global devido à ausência de uma instância coletiva própria, da inexpressividade do Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento do ECOSOC e da proatividade e poder do CAD/OCDE.

Embora a CSS tenha emergido como estratégia de ruptura com a governança global hegemônica, prevalece no MERCOSUL a visão da CSS como modalidade complementar à cooperação tradicional. Isso resulta na baixa probabilidade de que, mesmo num ciclo progressista de governos, haja uma agenda que desafie e inove a prática da CID. A forte vinculação das diretrizes do GCI com a Agenda 2030, a concepção da CTr vinculada à CSS, a participação dos países latino-americanos nos fóruns de harmonização das duas modalidades

cooperativas convocados pela OCDE<sup>20</sup> e as reivindicações por foros multilaterais inclusivos que promovam diálogos equitativos Norte-Sul são algumas evidências disso (LENGYEL e MALACALZA, 2012).

#### *IV.1. A CSS como caminho para uma integração regional autônoma no MERCOSUL*

Uma integração regional autônoma deve vincular-se à prática da CSS comprometida com os propósitos do Sul global, resgatando o *espírito de Bandung* e resistindo à globalização hegemônica. Tais propósitos passam inevitavelmente pela prática de uma contra-hegemonia em relação aos modelos de desenvolvimento<sup>21</sup>. Para tanto, a referência à Conferência de Bandung como marco inicial da CSS é fundamental no sentido de enfatizar que seu nascimento esteve atrelado a “un fuerte contenido político de reclamo contra un orden internacional señalado como injusto e inequitativo, que es a la vez parte constitutiva de la misma y un carácter que la diferencia de la CNS” (SURASKY, 2013, p. 07). Assim, o fortalecimento da CSS no sistema internacional passa pela consciência de que não se trata apenas de uma modalidade complementar à CNS – como vem sendo reproduzido em documentos globais e também do MERCOSUL –, mas como um discurso e posicionamento políticos de denúncia da cooperação tradicional, reivindicando “un diálogo entre iguales, donde la centralidad, finalmente, no esté en el Norte ni en el Sur sino en las posibilidades que brinda su encuentro cuando es real y no mera formalidad” (SURASKY, 2013, p. 11).

Ao adotar as definições, conceitos e documentos orientadores produzidos nas últimas décadas pelo Norte Global, o MERCOSUL acabou por esvaziar suas políticas e estratégias de cooperação internacional do conteúdo político orientador da CSS como estratégia autônoma e contra-hegemônica global. Nesse sentido, é fundamental reconhecer os limites do progressismo latino-americano que, embora tenha logrado avanços significativos no âmbito da integração regional por meio da ampliação e institucionalização das agendas políticas e sociais do MERCOSUL, não chegou a romper, em seus projetos políticos, com os discursos e concepções hegemônicas sobre desenvolvimento e cooperação internacional que garantem a

---

<sup>20</sup> Segundo a OECD et al. (2019), a parceria da região latino-americana com a União Europeia deve se guiar pelos interesses comuns, valores compartilhados e fortes complementaridades como forma de estabelecer novas perspectivas de cooperação internacional e de levar adiante a abordagem do 'desenvolvimento em transição'.

<sup>21</sup> Nos vinculamos aqui ao conceito proposto por Cox (1981), para quem além de uma 'nova hegemonia' e de uma 'não-hegemonia' na estrutura mundial, um outro caminho possível para as forças sociais gerarem processos de mudança da produção é a contra-hegemonia, entendida a partir do 'Terceiro Mundo', atual Sul global, como coalizão contra a dominação de países e com vistas a um desenvolvimento autônomo na periferia do sistema e ao fim da relação centro-periferia.

reprodução da colonialidade do poder e a continuidade da violência e invisibilização dos povos, saberes e cosmovisões do Sul global. Se, por um lado, a ampliação da agenda social pode ser entendida como um passo importante para o enfrentamento do déficit social do bloco, por outro, a incorporação acrítica de marcos, diretrizes e agendas globais sobre desenvolvimento e cooperação internacional limitam os direitos humanos e sociais dos povos da região. Limita, ademais, sua capacidade de construção de autonomia e de enfrentamento do padrão de poder que garante a reprodução das relações de dependência, periferação e colonialidade da região. Como recorda Svampa (2016), o paradigma neo-extrativista ligado à ascensão da hegemonia chinesa que marcou as estratégias de desenvolvimento na região durante a onda rosa consolidou novas relações assimétricas e de dependência. Dessa forma, sem questionar a noção de crescimento econômico infinito sob a qual se reproduz o *mito do desenvolvimento*, o MERCOSUL seguiu reproduzindo um modelo civilizatório excludente e insustentável. Como ressaltado por Acosta (2016, p. 50), “o desenvolvimento, enquanto proposta global e unificadora, desconhece violentamente os sonhos e as lutas dos povos subdesenvolvidos.”

A atual pandemia do Covid-19 escancara todas essas crises relacionadas ao colonialismo, à modernidade e ao capitalismo, refletindo a impossibilidade de alcançar qualquer meta relacionada ao chamado *desenvolvimento sustentável* sem o enfrentamento de suas raízes profundas: o padrão de poder colonial e seu modo de produção capitalista global, baseado na exploração intensa da natureza e da vida humana e no extermínio da diversidade biológica e cultural do planeta. Para Escobar (2013), o *desenvolvimento* é um projeto tanto econômico, no âmbito do capitalismo imperial, como cultural, já que surge da experiência particular da modernidade europeia e subordina as demais culturas e conhecimentos, buscando homogeneizá-las com base em princípios ocidentais.

Tanto na política internacional quanto no campo disciplinar das Relações Internacionais, “multiplicam-se estudos sobre a arquitetura ambiental global, suas organizações e acordos, mas partem quase sempre do paradigma hegemônico e universalizado do desenvolvimento eurocêntrico” (GRAZIANO, 2020, p. 88). Contudo, como defende a autora, a luta pela emancipação social não passa revisão ou substituição da estrutura de governança e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) por outra agenda de objetivos e metas universais impostas desde acima pela política internacional, mas sim pela imaginação de horizontes civilizatórios que nasçam das experiências dos povos em seus territórios e da pluralidade de suas cosmovisões e modos de vida, distanciando-se da racionalidade moderna cartesiana que separa cultura e natureza e da lógica unilinear do tempo que rege a noção progressista de acumulação infinita.



Por meio do resgate de cosmovisões ancestrais, a concepção andina do *buen vivir*<sup>22</sup> articulada pelos movimentos indígenas latino-americanos tem se revelado como horizonte utópico para um outro modelo civilizatório possível a partir de suas perspectivas não-antropocêntricas e de raízes comunitárias não-capitalistas, com ênfase na valorização da vida, dos laços comunais e da relação com a natureza (ACOSTA, 2016). Neste sentido, pode-se afirmar que se aproxima do que Escobar (2014) denomina *projeto descolonial*, já que visa romper tanto com o paradigma neoliberal do desenvolvimento quanto com o da euromodernidade.

O Bem Viver não pretende assumir o papel de imperativo global, como sucedeu com o desenvolvimento em meados do século 20. O Bem Viver é, por um lado, um caminho que deve ser imaginado para ser construído, mas que, por outro, já é uma realidade. O Bem Viver será, então, uma tarefa de (re)construção que passa por desarmar a meta universal do progresso em sua versão produtivista e do desenvolvimento enquanto direção única, sobretudo em sua visão mecanicista do crescimento econômico e seus múltiplos sinônimos. O Bem Viver apresenta-se como uma oportunidade para construir coletivamente novas formas de vida (ACOSTA, 2016, p. 69).

A criação de redes de solidariedade transnacional por parte de movimentos sociais latino-americanos tem representado essa potencialidade, ao partir do *buen vivir* como projeto emancipatório capaz de articular lutas ecoterritoriais locais por autonomia com alianças globais em defesa de seus direitos coletivos e do planeta. Conforme ressalta Friggeri (2019; no prelo), não se pode perder de vista outros processos de integração latino-americana, num sentido mais amplo, que nem sempre estiveram relacionados ao Estado e seus espaços de governança. A articulação de lutas populares, que construíram identidades de resistência diante do avanço do capitalismo neoliberal, deve ser vista como integração contra-hegemônica. Para tanto, é preciso desafiar o campo teórico-conceitual predominante, o lugar epistêmico-político e suas fontes, sendo necessário “un proceso de descolonización/descapitalización del conocimiento, pero también la capacidad de construcción de un pensamiento alternativo y original latino-americano” (FRIGGERI, no prelo).

## V. CONCLUSÃO

Neste debate sobre a CSS no MERCOSUL como meio para uma integração regional autônoma, cabe-nos perguntar: Após o regionalismo pós-liberal e pós-hegemônico, o que virá?

---

<sup>22</sup> Algumas das expressões indígenas que foram traduzidas e deram origem à noção de *buen vivir/vivir bien* são: *sumak kawsay* (quechua); *suma qamaña* (aymara); *teko pora* (guarani); *küme mogen* (mapuche). Ressalta-se a necessidade de reconhecer as diferenças em termos de significações e apropriações, próprias de cada contexto e cultura.

Não é possível considerar a 'volta atrás' promovida pelos atuais governos de direita após tanta capacidade desenvolvida pelas iniciativas de cooperação técnica no âmbito do MERCOSUL, sejam reflexões, formações, intercâmbios de saberes e experiências, seja a própria criação de espaços voltados à participação social e ao diálogo e cooperação com outros atores governamentais nacionais, subnacionais e transnacionais.

Pode-se dizer que a Cooperação Sul-Sul tem sido praticada desde o início do MERCOSUL para apoiar ações conjuntas entre os países membro do bloco, numa CSS regional. Ademais, observa-se que o MERCOSUL tem se constituído em importante espaço para a concretização, com destaque para alguns fóruns e agendas setoriais que lograram avançar nessa cooperação regional, a exemplo da REAF, para a realização dos propósitos e princípios da CSS, fazendo com que essa cooperação reverbere para além da região, pautando agendas globais e modificando a atuação de organizações internacionais. Tal é a relação virtuosa que se pode estabelecer entre a Cooperação Sul-Sul e os processos de integração regional.

Desde uma perspectiva mais estrutural, é preciso reconhecer que o Mercosul responde a um sistema internacional de forma a legitimar-se nele. Todavia, a partir de seu protagonismo e ampla experiência dos países membros do bloco com a CSS, há na região potencial para liderar a construção de uma arquitetura de governança que de fato transcenda os paradigmas hegemônicos do SIDC. Para tanto, precisa superar a CSS como mecanismo complementar à cooperação tradicional para perseguir uma cooperação que logre descolonizar discursos e práticas no Sul global. A prática da CSS comprometida com o *espírito de Bandung* representa não apenas um caminho para o MERCOSUL construir uma integração regional autônoma, mas também uma oportunidade para liderar a construção de uma arquitetura da CSS, projetando a região como protagonista de debates globais, pautando agendas, criando consensos e propondo conceitos e marcos de governança alternativos.

Ao descolonizar o discurso da ajuda e consolidar o princípio da *solidariedade*, a CSS se mostra alternativa à cooperação tradicional. Contudo, para que seja possível avançar numa proposta verdadeiramente autônoma e contra-hegemônica, é preciso guiar-se pela prática horizontal e por propósitos orientados à superação dos binários nós-outros, Norte-Sul. Este deve ser o caminho para a construção de um regionalismo solidário universal como alternativa ao atual projeto político que orienta a integração regional no âmbito do MERCOSUL, a partir justamente da CSS articulada, promovida e pensada desde o Sul global.

## VI. REFERÊNCIAS

ACOSTA, A. **O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos**. São Paulo: Ed. Elevante, 2016.

AYLLÓN, B. P. La CELAC en las dinámicas de las relaciones Sur-Sur: ¿Hacia una gobernanza regional de la cooperación y el desarrollo? **Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales**, 48, 2014. Disponível em: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4589/1/06-CO-Ayllon.pdf>

ALDEN, Chris; MORPHET, S.; VIEIRA, M.A. **The South in World Politics**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2010.

BERNAL-MEZA, R. Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica. **Ibero-Online.de**, Jun 2013.

BRUN, E. **Mudanças no Panorama Internacional por meio das Relações Sul-Sul: Relações do Brasil, Chile e Venezuela com os países em desenvolvimento da África, Ásia e Oriente Médio**, v. 1 Brasília: FUNAG, 2016.

CORONADO, J.P. Geopolítica de la planeación del desarrollo: el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPAN/UNASUR) en el Foro CELAC-China. **Estudios Internacionais**, Belo Horizonte, v. 8 n. 3 p. 91-109, Set., 2020. ISSN 2317-773X

CHAKRARBATI, M. Lexicon and Syntax of Development Cooperation: BAPA+40 Outcome Document – Some Contestations. **Development Cooperation Review**, v. 1, n. 10-12 [Special Issue] pp.44-49 Jan-Mar, 2019.

DOMINGUÉZ, R.; LUCATELLO, S. Introducción: historizando y descolonizando la cooperación internacional para el desarrollo. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals** n. 120 p.7-27 Dez. 2018. DOI: <https://doi.org/10.24241/rcai.2018.120.3.7>

ESCOBAR, A. **Autonomía y diseño: la realización de lo comunal**. Buenos Aires: Ed. Tinta Limón, 2017.

ESCOBAR, A. **Sentipensar con la tierra: Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia**. Medellín: Ediciones UNAULA, 2014. 184 p. (Colección Pensamiento vivo)

ESCOBAR, A. **Pluriversal Politics: the real and the possible**. Duke University Press, 2020.

ESCOBAR, A. **Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales**. Bogotá: Ediciones desde Abajo, 2013.

FRIGGERI, F.P. **Diez Tesis para una Teoría de las Relaciones Transestatales**. no prelo.

FRIGGERI, F.P. Hacia un ñandereko latinoamericano: identidad de resistencia e integración contrahegemónica. **Relaciones Internacionales**, Madrid [GERI– UAM] n.39, p.121-145 Oct.2018 - Enero 2019. DOI: <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2018.39.007>

GONZÁLEZ, L. el predio a la región: la participación de las organizaciones de la agricultura familiar en la REAF. **Revista Brasileiro de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 9, n. 5, p.799-840 [Edição Especial Agricultura Familiar no MERCOSUL], Dez. 2020.

GRAZIANO, V. Outros mundos possíveis: crise civilizatória, (re)construções identitárias e lutas indígenas na América Latina. **CADERNOS ADENAUER**, v. 3/2020, p. 73, 2020.

LALLANDE, J; SUÁREZ, P. Cooperación Sur-Sur como promotora de la integración latinoamericana. In: SUÁREZ, P.M.R. (Coord.) **Tendencias hacia la regionalización mundial en el ámbito del siglo XXI: América, África, Asia, Europa, Eurasia y Medio Oriente**. Puebla: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2016, pp. 241-266.

LECHINI, G. La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: mito o realidad? **Relaciones Internacionales**, Madrid, n.12 [GERI-UAM] Out. 2009.

\_\_\_\_\_; ROJAS, P. Las Contribuciones de la ‘Escuela Rosarina’ al estudio de Relaciones Internacionales en Argentina. **Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM**, n. 133, enero-abril de 2019, pp. 185-205.

LENGYEL, M.; MALACALZA, B. **Países de Renta Media y Cooperación Sur-Sur: el caso latinoamericano**. Buenos Aires: FLACSO, 2012.

LO BRUTTO, G; CRIVELLI, E. El panorama actual de la integración regional en América Latina. In: KERN, A. et al. **La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019.

MAWDSLEY, E. South–South Cooperation 3.0? Managing the consequences of success in the decade ahead. **Oxford Development Studies**, DOI: 10.1080/13600818.2019.1585792.

MENEZES, R.G.; CAIXETA, M.B. Desigualdades, Sul global e Cooperação Sul-Sul: miradas desde América Latina. In: MENEZES, R.G.; CAVALCANTI, L.; SIIVA, C.T da. (orgs.) **América Latina no século XXI: desigualdades, democracia e desenvolvimento**. Curitiba, CRV, 2020 v. 5, p. 111-132.

MERCOSUL. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/14. **Cooperación en el MERCOSUR**. Paraná, 2014.

MERCOSUL. MERCOSUR/GCI/ATA. N° 01/18. **XVI Reunión Ordinaria del Grupo de Cooperación Internacional**. Asunción, 2018.

MERCOSUL. MERCOSUR/CMC/DEC n° 45/04. **Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur**. Belo Horizonte, 2004.

MERCOSUL. MERCOSUR/ GMC/ ACTA N° 01/18/ ANEXO IX. **Estudio N° 02/18 “La Cooperación intra-MERCOSUR (2005-2015): análisis de siete sectores”**. Montevideo, 2018.

MERCOSUL. MERCOSUR/GMC/ACTA N° 02/18/ANEXO X. **Estudio N° 01/17 “La Cooperación Internacional para el Desarrollo y el MERCOSUR: estado de situación, desafíos y oportunidades”**. Asunción, 2018.

MILHORANCE, C. e SOULE-KOHNDOU, F. South-South Cooperation and Change in International Organizations. **Global Governance** n. 23, 2017 p. 461-481.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. Información para la Prensa N° 238/2003. Disponible em: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-y-brasil-firman-acuerdos>. Consulta em: 28 e junho de 2021.

NACIONES UNIDAS. **Estado de la cooperación Sur-Sur**. Informe del Secretario General. A/66/229. Nueva York, 2011.

NACIONES UNIDAS. **Marco de directrices operacionales para el apoyo de las Naciones Unidas a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular**. Nota del Secretario General. SSC/19/3. Nueva York, 2016.

OCDE *et al.* Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition. Paris, OECD, 2019. Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264098084-en>

ODONNE, N.; PERROTTA, D. Cooperación Sur-Sur en el Mercosur: piano piano si va lontano. In: ROSA, J.R.; MARTÍNEZ, C.A. **De la Diversidad a la Consonancia: la cooperación Sur-Sur latinoamericana**. México DF: Int. Mora/CEDES-BUAP, 2012.

OJEDA, T. La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018). In: OJEDA, T.; MUÑOZ, E. E. (comp.). **La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)** Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019.

OJEDA, T. La cooperación Sur-Sur y regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido. **Relaciones Internacionales**, GERI-UAM, n. 15, p. 91-111 Oct. 2010.

OJEDA, T.; SURASKY, J. La cooperación Sur-Sur y los procesos de regionalización e integración en América Latina a comienzos del siglo XXI. In: AYLLÓN, B.P.; OJEDA, T.; SURASKY, J. (coords.) **Cooperación Sur-Sur: Regionalismos e Integración en América Latina**, 2014. p.19-33.

PAIKIN, D. La Cooperación Sur-Sur y la integración latinoamericana: una mirada desde el MERCOSUR. In: OJEDA, T.; MUÑOZ, E., E. (comp.). **La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)** 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2019.

PERROTTA, D. V et al. La cooperación internacional al desarrollo: el Mercosur como receptor **RPPI Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v.3, n.1, pp. 173-205, Jun 2018.

RODRÍGUEZ-PATRINÓS, P. El MERCOSUR: nuevas formas de cooperación y coordinación política. In: AYLLÓN, B.P.; OJEDA, T.; SURASKY, J. (coords.) **Cooperación Sur-Sur: Regionalismos e Integración en América Latina**, 2014.

RUIZ, J.B.; SIMONOFF, A. Revisando la autonomía en América Latina en un contexto de inserción internacional y regionalismo. In: RUIZ, J.B.; SIMONOFF, A. (eds.) **Integración y Cooperación Regional en América Latina: una relectura a partir de la teoría de la autonomía**. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2014 pp. 9-28.

SANAHUJA, J. A. **Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina**. Anuario de La Integración regional de América Latina y el Gran Caribe, 2009.

SANAHUJA, J. A. Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: Alcance y perspectivas de UNASUR y CELAC. In: HERSHBERG, E.; SERBIN, A.; VIGEVANI, T. (eds.). **El hemisferio en transformación: Regionalismo**,

multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante. **Pensamiento Propio**, Edición Especial 39, Enero-Junio 2014.

SANAHUJA, J.A. La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro libera-conservador y contestación normativa. In: MESA, M. (coord.) **Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional** CEIPAZ: Anuário 2018-2019, 2019.

SANAHUJA, J.A. (ed.) **La Agenda 2030 en Iberoamerica: políticas de cooperación y 'desarrollo en transición'**. Madrid: Fundación Carolina, 2020.

SANAHUJA, J.A. La integración regional, los proyectos bolivarianos y la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR), **Anuario Iberoamericano**, Madrid, 2008.

SANTOS, F.L.B. **Uma história da onda progressista sul-americana (1998-2016)**. São Paulo: Ed. Elefante, 2018.

SURASKY, J. La Cooperación Sur-Sur como herramienta decolonial. In: XXVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) Huatulco, México, octubre de 2013.

SVAMPA, M.. **Debates Latinoamericanos: indianismo, desarrollo, dependencia y populismo**. Buenos Aires C.A: Edhasa, 2016.

SVAMPA, M.; SPLIVAK, A.M. China en América Latina: Del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing. **Revista Ensembles** n. 3 año 2, pp.34-63, 2015 ISSN 2422-5541 [online]

VIEIRA, G.O. 30 anos Mercosul: caminhos e possibilidades. Curitiba: Instituto Memória Editora, 2021 [apresentação]

ZUCATTO, G.E. A Ascensão da Direita na América do Sul. **Boletim OPSA**, n. 1. pp. 6-14, Jan-Mar, 2019 ISSN 1809-8827

Recebido em: junho/2021.

Aprovado em: setembro/2021.



# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral Especial | volume 10 | edição nº 1 | 2021

*La red de acuerdos y las  
negociaciones externas del  
Mercosur: análisis del 2015 hasta  
2020*

André Araujo; Julia Borba Gonçalves



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

## LA RED DE ACUERDOS Y LAS NEGOCIACIONES EXTERNAS DEL MERCOSUR: ANÁLISIS DEL 2015 HASTA 2020

*André Leite Araujo<sup>1</sup>; Julia de Souza Borba Gonçalves<sup>2</sup>*

---

**Resumen:** En sus 30 años de existencia, el Mercosur ha fortalecido las relaciones económicas entre sus miembros, aumentando la interdependencia y la complementariedad comercial entre los Estados Parte y, al mismo tiempo, ha buscado ampliar las negociaciones de acuerdos con países y bloques extrarregionales. Esta agenda comercial fue impulsada a partir de 1994 con el inicio de las negociaciones para un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y, hasta 2011, el bloque firmó 5 tratados comerciales. A partir de 2017, el Mercosur también llevó a cabo negociaciones avanzadas con Canadá, Singapur, Corea del Sur, Líbano y Asociación Europea de Libre Comercio. Cabe señalar que esas negociaciones están relacionadas con la dinámica y las transformaciones del sistema comercial multilateral. Dicho esto, el artículo analiza la agenda externa del Mercosur, centrándose en la interacción con los socios extrarregionales. Observando cómo se desarrollaron las discusiones sobre los acuerdos en el seno del Grupo Mercado Común (uno de los órganos de decisión del bloque), este estudio identifica la dinámica en relación con la agenda externa de bloque, bien como elementos constantes y particularidades en los casos de acuerdos en curso, mapeando el escenario existente hasta la actualidad.

**Palabras-clave:** Acuerdos comerciales. Agenda comercial. Bloques económicos. Integración regional. Mercosur.

### MERCOSUR NETWORK OF AGREEMENTS AND EXTERNAL NEGOTIATIONS: ANALYSIS FROM 2015 TO 2020

**Abstract:** In its 30 years of existence, Mercosur has strengthened economic relations between its members, increasing interdependence and commercial complementarity among the States Parties and, at the same time, has looked for expanding the negotiations of agreements with extra-regional countries and extra-regional. This trade agenda was promoted from 1994 onwards, beginning with the negotiations for a Free Trade Agreement with the European Union and, until 2011, the bloc has signed 5 trade agreements. Starting from 2017, Mercosur also conducted advanced negotiations with Canada, Singapore, South Korea, Lebanon, and European Free Trade Association. It should be noted that these negotiations are related to the dynamics and transformations of the multilateral trade system. That said, the article analyzes Mercosur external agenda, focusing on the interaction with extra-regional partners. Observing how the discussions on the agreements

---

<sup>1</sup> Doctorando en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad de Bolonia, magíster en Relaciones Internacionales por el Programa de postgrado San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) y licenciado en Relaciones Internacionales por la PUC-SP. Email: [andre.leitearaujo2@unibo.it](mailto:andre.leitearaujo2@unibo.it)

<sup>2</sup> Magíster en Relaciones Internacionales por el Programa de postgrado San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) y licenciada en Relaciones Internacionales por la UNESP. Es miembro de la Red de Política Exterior y Regionalismo (Repri) y Red Colombiana de Relaciones Internacionales (RedIntercol). Email: [juli.borbagoncalves@gmail.com](mailto:juli.borbagoncalves@gmail.com)



developed within the Common Market Group (one of the decision-making bodies of the bloc), this study identifies the dynamics in relation to the bloc's external agenda, as well as constant elements and particularities in the cases of agreements in progress, mapping the existing scenario to date.

**Keywords:** Trade agreements. Trade agenda. Economic blocs. Regional integration. Mercosur.

---

## I. Introducción<sup>3</sup>

Luego de 30 años de existencia, la relación del Mercado Común del Sur (Mercosur) con el exterior ha sido objeto de seguidos debates académicos, anhelando comprender como se da la formulación de preferencias, es decir, cuáles factores determinan el contenido de los acuerdos firmados. Además, en este debate se discute también porque con algunos socios se ha celebrado acuerdos, mientras con otros no, en que se debe tener en cuenta las especificidades de cada Estado Parte para influir en los procesos que responden como Mercosur.

En este artículo, buscamos analizar lo que se negocia actualmente, enfocando el análisis en la agenda extrarregional a partir de 2015. En ese sentido, el presente artículo tiene como objetivos sistematizar la red ya existente de acuerdos comerciales, bien como identificar los diálogos actuales y el contenido de sus agendas. Eso es relevante porque los acuerdos liberalizantes son medios de proyección de las economías nacionales y de diversificación de sus relaciones exteriores. Así, son uno de los tópicos que reciben mayor atención pública, con opiniones divergentes a respecto.

Consideramos las iniciativas post-2015 que apuntan para el interés del bloque de explorar diálogos visando la ampliación, profundización y establecimiento de sus lazos económicos y comerciales. Es decir, no hicimos distinción entre categorías de acuerdos (ALC, APC, Memorando y otros) justamente para ofrecer un panorama de las negociaciones externas post-2015.

Seguramente la mayor proyección de la agenda comercial del bloque ha sido el acuerdo con la Unión Europea (UE). El acuerdo fue concluido en 2019 tras más de 20 años de negociación, en un contexto regional más favorable a la priorización de acuerdos extrarregionales y de relativa convergencia política-ideológica entre los cuatro miembros del Mercosur. Sin embargo, pese a la dimensión simbólica de la conclusión de dicho acuerdo, ése

---

<sup>3</sup> Agradecemos los comentarios y sugerencias valiosas de los dos evaluadores anónimos y del Prof. Dr. Marcus Salles.

no es el único en la estrategia del Mercosur. En los últimos 5 años, el bloque viene apostando por la agenda con socios de la región Asia-Pacífico, conforme se expone en este artículo.

Se hizo un análisis cualitativo con el objetivo de describir y contextualizar los acuerdos del Mercosur a partir de sus documentos. Se analizaron las Actas de reuniones del Grupo Mercado Común (GMC), Consejo Mercado Común (CMC), y Declaraciones y/o Comunicados Conjuntos<sup>4</sup>, y luego complementamos con informaciones sobre dichas negociaciones, las cuales están publicadas en la página *Sistemas de Comércio Exterior*, del Ministerio de Economía de Brasil.

Así, es un estudio de carácter exploratorio que sistematiza lo que ha sido negociado a partir del 2015. En una sección dedicada, se analiza las actas que mencionan tales acuerdos, buscando identificar cuando surgen los primeros contactos a respecto de ellos, independientemente del grado de interés en acuerdos más robustos o iniciales.

El artículo se inicia con la introducción y estado del arte sobre las negociaciones extrarregionales. En la sección siguiente, se hace una síntesis de los acuerdos firmados y el análisis de los acuerdos en negociación, dentro del marco temporal de 2015 a 2020, seguida por la sección Consideraciones Finales.

## II. Mercosur y las negociaciones extrarregionales

La agenda extrarregional de Mercosur ha estado presente en el debate desde el inicio de las negociaciones con la UE en 1994. El desarrollo y las causas de la conclusión del acuerdo Mercosur-UE, a pesar de muy relevante para el artículo, no son el objeto de extensa revisión. En el lugar, priorizamos el análisis en la evolución de la agenda extrarregional al comprender con cuáles países el Mercosur pasa a negociar a partir de 2015.

Aunque el Mercosur tenga distintos diálogos bilaterales y multilaterales con socios no-Mercosur, ese artículo enfoca en los aspectos comerciales de la agenda. Así, no incluimos los diálogos políticos, por ejemplo. Sin embargo, se debe subrayar que una negociación política puede derivar hacia una comercial: un ejemplo es la interacción con Rusia, que empezó con un acuerdo político en 2006 y, en 2018, se firmó un memorando en cuestiones comerciales.

---

<sup>4</sup> Agradecemos al *Laboratório de Relações Internacionais* (LabRI) y al *Laboratório de Novas Tecnologias em Relações Internacionais* (LANTRI), coordinados por el Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano, por el apoyo en el acceso a las bases de datos y la compilación de los documentos. El LANTRI posee diversas bases de datos, entre ellas la base de datos relativas a la documentación del Mercosur, en que se utiliza el *software* Recoll para realizar búsquedas avanzadas y detalladas.

Como se ha comentado anteriormente, el Mercosur prioriza los Tratados de Libre Comercio (TLC) y Acuerdos Preferenciales de Comercio (APC), siguiendo la lógica del Acuerdo General sobre Aranceles Aduanero y Comercio (GATT).

Una red de acuerdos menos profundos se ha establecido en los últimos años, pero hay obstáculos al avance hacia tratados de libre comercio – que figuran en los discursos como el reto final de esas interacciones (FERABOLLI, 2021). Sin embargo, se consideraba la existencia de un patrimonio de relacionamientos ya abiertos con potencialidad de evolucionar a otras cooperaciones (ARAÚJO, 2007). Según Zelicovich, la asimetría entre el Mercosur y países del Norte Global ha jugado un rol contrario, impidiendo la conformación de esos tipos de acuerdos.

Siguiendo lo propuesto por Zelicovich (2015), la agenda de relacionamiento externo del Mercosur puede ser dividida en negociaciones Norte-Sur y Sur-Sur, además de las negociaciones con socios latinoamericanos. En el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), una miríada de acuerdos ya existía antes del Tratado de Asunción de 1991 y fueron integrados en nuevos compromisos con el Mercosur.

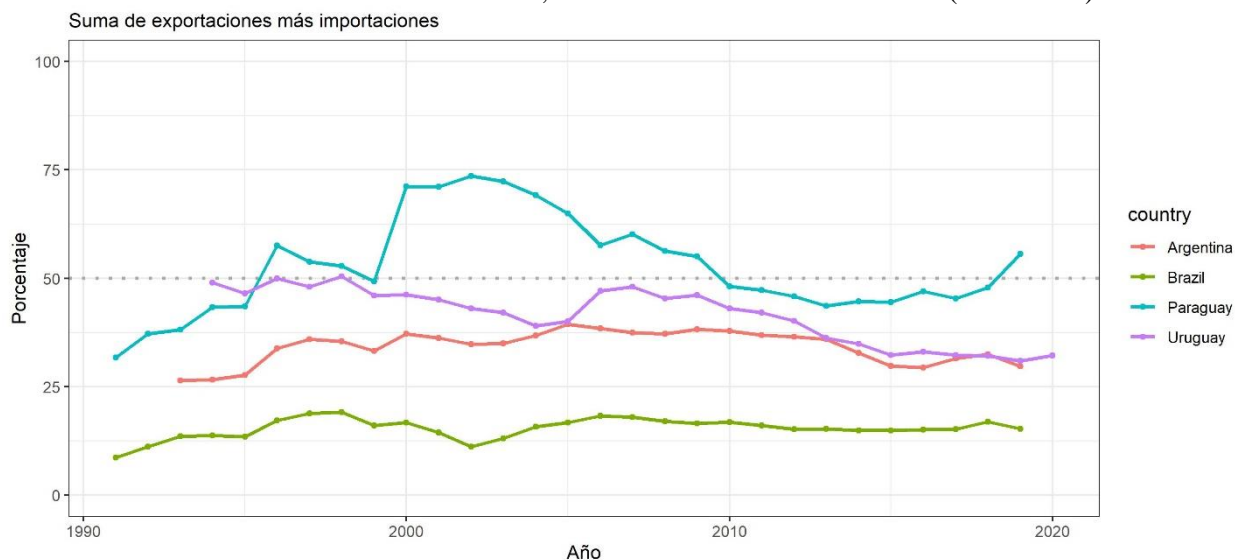
Otro aspecto esencial para entender las negociaciones del Mercosur es la decisión CMC 32/2000 (MERCOSUR, 2000). Esta cumple lo establecido por el Tratado de Asunción y determina que el bloque negocie conjuntamente, es decir, no permite el establecimiento de tratados hechos individualmente por uno de los Estados Parte. Ello debe ser contextualizado en el periodo de propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsada desde Washington, cuando hubo una presión por permitir la concretización de tratados de libre comercio bilaterales – como lo hacía Chile. Ante eso, una de las maneras de asegurar ganancias en la política común fue la decisión CMC 28/2003 (MERCOSUR, 2003). Confiere al Paraguay tratamiento diferenciado en las negociaciones, objetivando que tenga mejores condiciones de acceso a mercados, debido a su nivel de desarrollo socioeconómico.

Teniendo esto presente, el gráfico 1 presenta cuanto cada Estado Parte comercializa con el Mercosur, considerando la proporción del total que exporta e importa con todos los países. Primero, se nota que Paraguay es el más dependiente del bloque, con un rápido incremento en la primera década – ya que en distintos momentos tiene más de la mitad de su comercio exterior hecho con los socios mercosureños – llegando a 73% en 2002. De esa manera, son reducidas las interacciones con países no-Mercosur. En menor grado, se lo ve también con Uruguay, aunque estén disminuyendo el comercio hecho intrabloque y ampliando su relacionamiento comercial exterior.

Por otro lado, Argentina y, sobre todo, Brasil compran y venden más con las regiones fuera de Suramérica, es decir, no son tan dependientes del Mercosur como los socios menores.

A pesar de ello, tienen en 2019 niveles de comercio intrabloque más altos que en 1991, cuando se firmó el Tratado de Asunción.

Gráfico 1. Comercio exterior con el Mercosur, en relación al total con el mundo (1991-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en Comtrade (2020).

Más allá de eso, se describe brevemente la estructura institucional que conduce las negociaciones con países no-Mercosur. El Protocolo de Ouro Preto, de 1994, determina que el Consejo del Mercado Común (CMC) está encargado de acuerdos extrarregionales, pero puede delegar la función al Grupo Mercado Común (GMC). De esa manera, el Grupo de Relacionamiento Externo (GRELEX), dependiente del GMC, encabeza la interlocución con los actores.

Debido a su rol, las atas del grupo son analizadas para identificar la evolución de las negociaciones y cuáles intereses son allí expuestos. De esa forma, ese análisis textual permite responder a los intereses de investigación de este artículo. El presupuesto del artículo es que cambios regionales y globales afectan la agenda comercial. En otras palabras, variables estructurales del sistema internacional determinan lo que se llevó a cabo, aunque no corresponda a los intereses de los sectores involucrados. Eso es planteado porque, si bien a lo largo de la historia mercosureña se miró a firmar acuerdos con el Norte Global, cuando uno estudia lo consolidado, se nota una mayoría de acuerdos con el Sur.

Además, metodológicamente, se define Mercosur como Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Eso porque los Estados Asociados – incluso Bolivia que está en proceso de adhesión para ser Estado Parte- no participan de esos acuerdos comerciales. Y a respecto de Venezuela, que ingresó formalmente como miembro pleno en 2012, no se ha involucrado activamente en el relacionamiento externo del bloque, ni ha ratificado los acuerdos existentes. De ese modo,

todavía hay incertidumbres a respecto de cómo esa agenda se aplicará a Caracas, si se levanten las suspensiones de 2016 y 2017.

### III. Red de acuerdos firmados

Según lo dispuesto por los archivos oficiales del bloque (MERCOSUR, 2020; PARAGUAY, 2020), se han firmado 5 acuerdos de libre comercio: India, Israel, Unión Aduanera de África Austral (SACU), Egipto y Palestina. Ellos han sido firmados entre 2004 y 2011 – es decir, pese que el bloque tenga 30 años, los acuerdos extrarregionales celebrados están distribuidos en un periodo de 7 años.

A respecto de sus entradas en vigor, la situación es distinta. En consulta a la Cancillería del Paraguay, que es depositaria de la normativa del bloque, el acuerdo con India está vigente desde junio de 2009; con SACU desde abril de 2016; con Egipto desde septiembre de 2017; y con Israel pasó a estar vigente entre 2009 y 2011, pues permite el funcionamiento bilateral. El tratado con Palestina, por otro lado, sigue pendiente, porque no ha sido ratificado por ningún de los Estados Parte.

En un breve enfoque, el acuerdo con Nueva Delhi se insertó en la estrategia de proyección del Sur Global, vista en otras iniciativas como el BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), el IBSA (Foro de Diálogo India, Brasil y Sudáfrica) y el G20 (FINQUELIEVICH, 2004). Actualmente, se lleva a cabo negociaciones para actualizarlo, visando incorporar nuevos temas y adecuar las diferencias entre los dos mercados (BARTESAGHI; BHOJWANI, 2019).

Por otro lado, en el esfuerzo de crear más acuerdos, se negoció tratados tanto con Israel cuanto con Palestina (COELHO, 2009), mirando a no sufrir críticas de alinearse a uno u otro lado. Más allá de la esfera político-diplomática, las negociaciones se preocuparon también con la apertura y competición de mercados que podrían o no ser complementarios (D'ELÍA; DUCROS; GALPERÍN, 2009; SANDREY; JENSEN, 2009). Priorizar mercancías fue una característica de los tratados hechos en los años 2000, mientras los acuerdos que están en discusión actualmente incluyen a otros temas, como cooperación política y liberalización de servicios, entre otros.

*En*

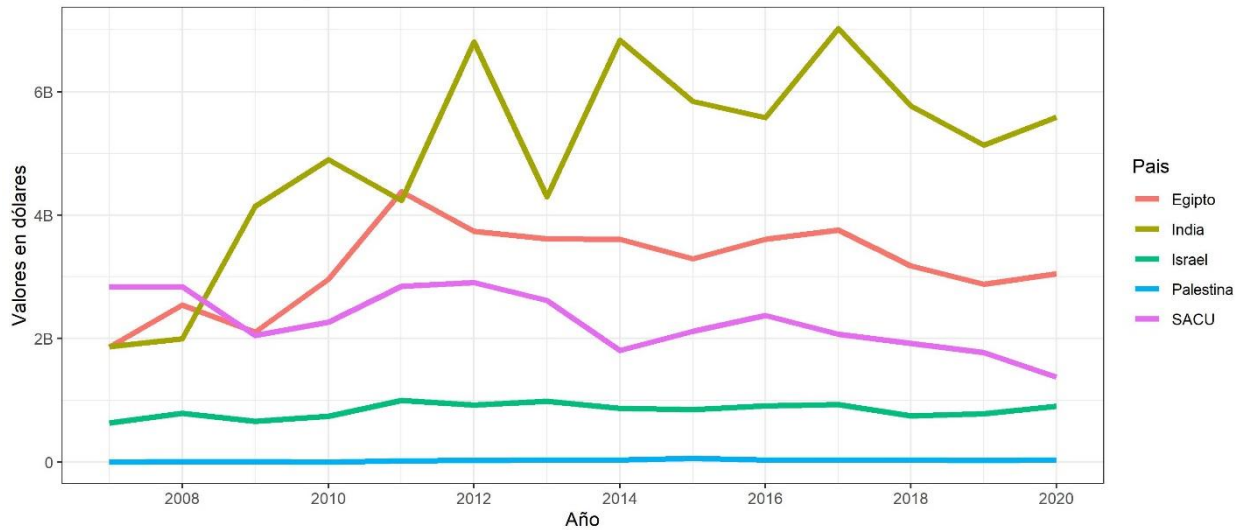
Gráfico 2 y

Gráfico 3, se observan los flujos anuales de comercio exterior entre el Mercosur y los socios con los cuales ha firmado tratados de libre comercio. Cuando se analiza en conjunto, la balanza ha sido superavitaria para los suramericanos (un análisis sectorial más detallado es

necesario para mensurar el impacto de las reducciones tarifarias en distintos productos). A pesar de eso, de manera general, los indicadores presentan estabilidad a lo largo del tiempo. Eso demuestra que los acuerdos tuvieron ligeros impactos en el total de exportaciones e importaciones.

Gráfico 2. Exportaciones desde el Mercosur (2007-2020)

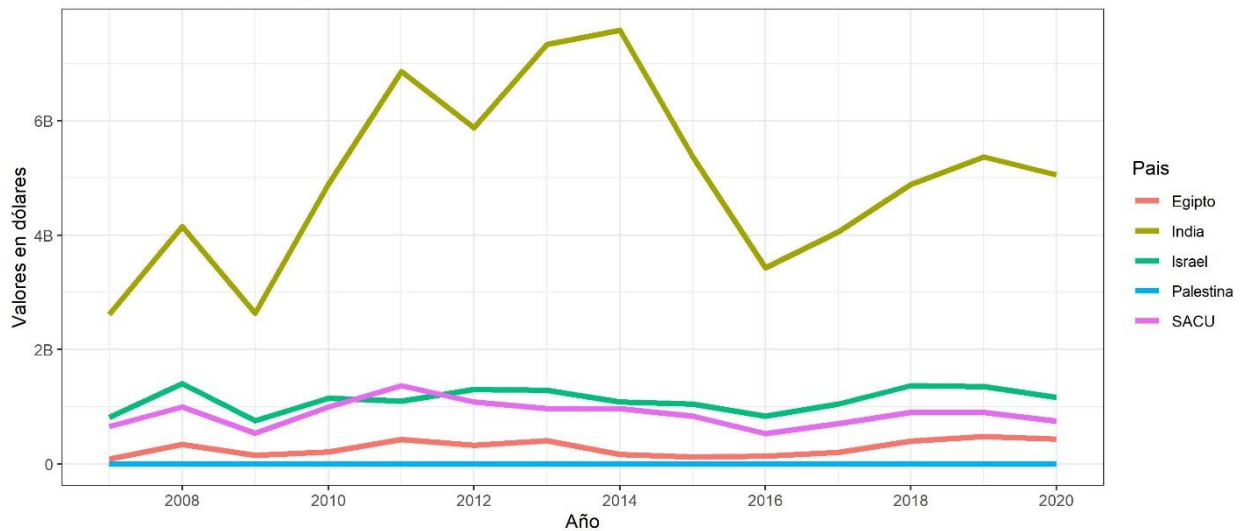
Nota sobre unidad: 1B es equivalente a mil millones



Fuente: Elaboración propia con base en Mercosur (2021).

Gráfico 3. Importaciones hacia el Mercosur (2007-2020)

Nota sobre unidad: 1B es equivalente a mil millones



Fuente: Elaboración propia con base en Mercosur (2021).

Sin embargo, a esos acuerdos se suman más 12 acuerdos marcos y 10 memorandos de entendimiento (MERCOSUR, 2020) que están distribuidos por las tres décadas de historia mercosureña, ya que el más reciente es el Memorando de Cooperación en Cuestiones Comerciales y Económicas con la Comisión Económica Euroasiática, de 2018.

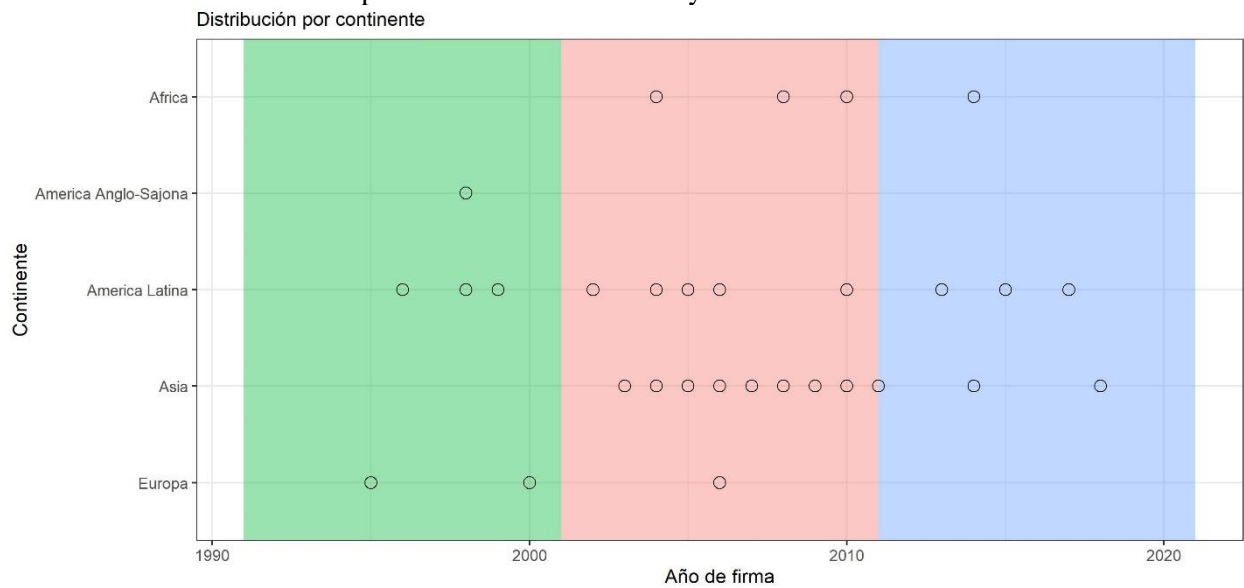
El primero ha sido el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación con la Comunidad Europea (actual Unión Europea), en 1995 – un año después del Protocolo de Ouro Preto. Se señala esto porque el Protocolo de Ouro Preto ha formalizado la personalidad jurídica del bloque, dándole la capacidad de firmar acuerdos a nivel internacional. En este sentido, luego de 1994, la institución Mercosur firmaba los tratados. Esto es distinto de un tratado multilateral en lo que Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firman como partes distintas. El precedente a eso fue el *Rose Garden Agreement*, firmado en 1991 entre los 4 suramericanos y los Estados Unidos. Si bien no se lo llevó adelante, se proponía crear un área de libre comercio entre las partes.

Por fin, otra categoría de acuerdos debe ser añadida al presente listado, refiriéndose a la cooperación con América Latina. Acuerdos de Complementación Económica son la nomenclatura utilizada por la ALADI para normatizar las preferencias arancelarias entre el Mercosur y los demás miembros. Esto era una necesidad regulatoria, además de una opción política. Desde 1996, 8 acuerdos han sido realizados (Chile, Bolivia, México, Perú, Comunidad Andina, Cuba y Colombia) y aún está pendiente negociar uno con Panamá, pues es el estado más nuevo a ingresar en la ALADI. Esos no necesitan de aprobación parlamentaria para que sean ratificados, pues derivan de los tratados fundacionales del Mercosur y de ALADI.

Si bien las alianzas pueden tener significados políticos, la opinión pública tiende a criticar la relativa baja relevancia económica de lo que ha sido hecho. Aunque surjan críticas a la negociación conjunta, sugiriendo que individualmente los Estados Parte lograrían más y mejores acuerdos, la literatura discute que esa no es la variable determinante. En cambio, la dificultad de concretizar propuestas de acuerdos librecambistas se da debido a la naturaleza económica de los miembros del Mercosur que, según Andrade Júnior (2017), priorizan la agricultura. En un modelo intergubernamental, hay una multiplicidad de intereses que influyen en la agenda negociadora.

Abajo, en la Gráfico 4 se ve la concentración de los acuerdos en la segunda década -en rojo- del Mercosur. Aunque algunos sectores de la opinión pública apunten al carácter ideológico de la Marea Rosa, fue en ese período que se conformó acuerdos con países como Israel y Arabia Saudita. Más allá de eso, la diversidad geográfica de la red se intensifica a partir de los años 2000, incluyendo la celebración de tratados en África y Asia. Se debe subrayar también la prevalencia de socios asiáticos, que son en mayor número que los acuerdos firmados con latinoamericanos. Estos están razonablemente distribuidos a lo largo de la historia del bloque.

Gráfico 4. Acuerdos firmados por el Mercosur entre 1991 y 2021



Fuente: Elaboración propia con base en Mercosur (2020) y Paraguay (2020).

El listado completo de acuerdos ya firmados está en la Tabla 1:

Tabla 1. Acuerdos firmados por el Mercosur entre 1991 y 2021

Socio	Año	Categoría
Comunidad Economica Europea	1995	Acuerdo Marco
Bolivia	1996	Acuerdo de complementacion economica
Chile	1996	Acuerdo de complementacion economica
Canada	1998	Memorando de entendimiento
Mercado Comun Centroamericano	1998	Acuerdo Marco
Guyana	1999	Memorando de entendimiento
Trinidad y Tobago	1999	Memorando de entendimiento
EFTA	2000	Memorando de entendimiento
Mexico	2002	Acuerdo de complementacion economica
Mexico	2002	Acuerdo de complementacion economica
India	2003	Acuerdo Marco
Comunidad Andina	2004	Acuerdo de complementacion economica
Egipto	2004	Acuerdo Marco
India	2004	Acuerdo preferencial
Marruecos	2004	Acuerdo Marco
Consejo de Cooperacion de los Estados Arabes del Golfo	2005	Acuerdo Marco
Israel	2005	Acuerdo Marco
Peru	2005	Acuerdo de complementacion economica
Cuba	2006	Acuerdo de complementacion economica
Pakistan	2006	Acuerdo Marco
Rusia	2006	Memorando de entendimiento
Israel	2007	Tratado
Singapur	2007	Memorando de entendimiento
Jordania	2008	Acuerdo Marco
SACU	2008	Acuerdo preferencial



Turquia	2008	Acuerdo Marco
Corea	2009	Memorando de entendimiento
Cuba	2010	Memorando de entendimiento
Egipto	2010	Tratado
Palestina	2010	Acuerdo Marco
Siria	2010	Acuerdo Marco
Turquia	2010	Memorando de entendimiento
Palestina	2011	Tratado
Guyana	2013	Acuerdo Marco
Libano	2014	Memorando de entendimiento
Tunez	2014	Acuerdo Marco
Surinam	2015	Acuerdo Marco
Colombia	2017	Acuerdo de complementacion economica
Union Economica Euroasiatica	2018	Memorando de entendimiento

Fuente: Elaboración propia con base en Mercosur (2020) y Paraguay (2020).

Ante eso, no hay una división rígida entre las fases del bloque para señalar que hay una década más latinoamericanista, otra más orientada al Sur y otra al Norte. En efecto, hay una diversidad que atraviesa los 30 años. Teniendo esto en cuenta, se puede inferir que la ideología político-partidista de los gobiernos no es el determinante principal para la conclusión de los acuerdos.

#### IV. Negociaciones post-2015

En diciembre de 2015, los presidentes del Mercosur firmaron una declaración conjunta sobre las relaciones exteriores del bloque, en la que se destaca la aspiración de promover ambiciosos acuerdos extrarregionales. La declaración tiene un carácter excepcional, ya que se trata de un documento aparte de las declaraciones o comunicados conjuntos y de las actas de las reuniones, además de tratar un tema específico.

Por esa razón, se estableció 2015 como marco temporal, ya que públicamente se decidió impulsar la apertura comercial con otros socios. Además, es una declaración interpresidencial que no limita el análisis a cambios de gobiernos.

La declaración sostiene que los presidentes y las presidentas:

Decidieron intensificar los contactos y las tratativas en curso con vistas a la negociación de nuevos acuerdos comerciales y el fortalecimiento de aquellos ya existentes, de modo a alcanzar resultados tangibles y lograr, de esta manera, el acceso a mercados no tradicionales para nuestros productos (MERCOSUR, 2015a)

Es también un hito de las negociaciones que comenzaron en 2015. Tal y como señala la Declaración, el Mercosur, en su primera década, aumentó el comercio intrarregional dentro del

bloque y favoreció un espacio para las exportaciones de alto valor añadido de sus miembros frente a las exportaciones a países fuera del bloque o de la región sudamericana.

En esta declaración se destaca la conveniencia de que “MERCOSUR incrementa aún más su inserción en los flujos mundiales de comercio e inversiones, por medio de acuerdos ambiciosos, amplios y equilibrados, con países o bloques de todo el mundo” (MERCOSUR, 2015a), lo que corrobora la idea de que los acuerdos extrarregionales del Mercosur después de 2015 responden más a las presiones externas e internas de la dinámica comercial internacional que a las preferencias políticas y partidistas.

Para entender la dimensión de esta declaración, es necesario analizar tanto las transformaciones del comercio internacional como las disputas entre proyectos de integración del contexto.

En lo que se refiere al primero, se mencione las transformaciones del regionalismo económico, el cual desde la década de 1980 (ya sean acuerdos bilaterales o iniciativas plurilaterales) se caracteriza por la construcción de regímenes regulatorios alternativos a la OMC y son estratégicos para los actores clave que se enfrentan a las limitaciones en la conformación de las reglas del comercio internacional en los espacios tradicionales de gobernanza (BOUZAS; ZELICOVICH, 2014).

Con el ascenso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, la gobernanza global del comercio internacional pasó por un período de profundización de la crisis de las negociaciones internacionales y, al mismo tiempo, de dispersión de sus estrategias<sup>5</sup>, además de contribuir a que China acentúe su participación en la gobernanza del comercio global (ZELICOVICH, 2018).

Con respecto al acuerdo Mercosur-UE, la llegada de Donald Trump, el cuestionamiento de la gobernanza comercial centrada en la OMC y el desplazamiento del eje norte-atlántico al eje Asia-Pacífico impactaron en los intereses, incentivos y costos para ambos bloques, de modo que el período iniciado en 2016 es caracterizado por la defensa del comercio abierto, multilateral y respondiendo a la crisis de globalización (SANAHUJA, RODRÍGUEZ, 2019).

En este sentido, es necesario incorporar al análisis el ascenso de China y la emergencia de la región Asia-Pacífico como centros de dinamismo económico y atractivo comercial en las

---

<sup>5</sup> La autora elabora una tipología de estrategias de negociación comercial en cuatro variantes: “Vía Trump de revisión de la globalización”, centrada en un enfoque mercantilista y de reciprocidad específica; “Regionalismo estratégico con agenda del siglo XXI”, el cual busca la construcción de liderazgos a partir de la agenda de liberalización comercial; “Expansión de negociaciones como mecanismo contra-crisis”, en donde se presenta una suerte de “abrazo tardío” a la globalización liberal; y finalmente, “Negociaciones comerciales regionales asincrónicas”, procesos preexistentes que no han variado su cadencia en relación a la llamada crisis de globalización” (Zelicovich, p. 695, 2018).

últimas décadas. La Asociación Transpacífica (TPP), rebautizada como Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífica (CPTPP) en 2018, ilustra las negociaciones ante la disputa entre China, Estados Unidos y Japón por la influencia en la región del Pacífico (Bouzas y Zelicovich 2014), la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) como mecanismo de liderazgo chino en la región, al agrupar a 10 países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) -Brunéi Darussalam, Camboya, Singapur, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Tailandia y Vietnam- y a Australia, China, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur (ZELICOVICH, 2018). Como se notará en los párrafos siguientes, esa región recibe un enfoque en la estrategia de relacionamiento comercial del Mercosur.

El segundo elemento es esencial para entender cómo los países con los que Mercosur comenzó a negociar en 2018 también se relacionan con una presión externa en la propia región sudamericana. En este caso, al destacar las disputas entre proyectos de integración, se refiere al surgimiento de la Alianza del Pacífico y su propuesta de fomentar el regionalismo abierto, promover la integración restringida al aspecto económico-comercial y fortalecer la relación con la región de Asia-Pacífico, y cómo estos aspectos han puesto en debate los impactos de la Alianza del Pacífico sobre el Mercosur y sus negociaciones externas (GONÇALVES, 2019).

Así como Zelicovich (2015) sostiene que la relación externa fue un componente del Mercosur que estuvo presente desde sus inicios, en la Alianza del Pacífico este componente no solo estuvo presente, sino que es la razón por la que se creó un nuevo bloque de integración regional en 2011 en el mismo contexto de fortalecimiento de Unasur, Celac, Mercosur y ALBA en la integración sudamericana.

Guerra-Barón (2019) argumenta que el surgimiento de la Alianza del Pacífico está relacionada a las críticas hacia el regionalismo abierto por el Mercosur y el ALBA. Principalmente los países sudamericanos de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú) buscaron influir en el regionalismo sudamericano al reforzar el neoliberalismo como modelo económico a seguir, el pleno cumplimiento de las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los estándares internacionales de inversión. La integración regional de la Alianza del Pacífico debe ser comprendida también por su vinculación con las relaciones exteriores. Nolte (2016) sostiene que la Alianza del Pacífico es un regionalismo de “*nation-branding*” en que sus miembros promueven conjuntamente el comercio y la inversión extranjera como estrategia de integración.

La Alianza del Pacífico cuenta desde sus inicios con la categoría de Estados observadores, que actualmente son 59 países, para agrupar a los países interesados en observar

el desarrollo y las acciones del bloque. Estas dos categorías enfocadas a la relación externa de la Alianza del Pacífico ejemplifican lo que Garzón y Nolte (2018) argumentan sobre el bloque ser un tipo de transregionalismo en que sus países firman acuerdos comerciales bilaterales de pequeña escala entre países pertenecientes a diferentes regiones del mundo. Por su vez, Pastrana y Castro (2018) argumentan sobre que la Alianza del Pacífico se convirtió en el eje articulador del interregionalismo post-TPP, tras la retirada de Estados Unidos de la iniciativa, en la que los países miembros de la Alianza del Pacífico han venido impulsando negociaciones entre bloques y negociaciones entre Estados y bloques (como las negociaciones entre la Alianza del Pacífico y Canadá, Corea del Sur, Singapur y Nueva Zelanda).

Por ello, la Alianza del Pacífico (su modelo integración regional) ha generado una presión sobre la capacidad del Mercosur para establecer acuerdos extrarregionales modernos y acordes con el centro del comercio internacional. Paraguay y Uruguay fueron los países del Mercosur que se sumaron a la categoría de Estados Observadores de la Alianza del Pacífico en 2013, debido al atractivo del discurso de la liberalización comercial, que se ha intensificado internamente en el Mercosur en los últimos años – sobre todo el desacuerdo entre Uruguay y Argentina sobre la flexibilización del bloque en la Cumbre del Mercosur de marzo de 2021, ocasión en la que se celebró el 30° aniversario del Mercosur.

La destitución de Rousseff de la presidencia y el ascenso al poder de las fuerzas políticas que llevaron a cabo su proceso de juicio político (BANZATTO, MENEZES, 2016), y la elección de Mauricio Macri en Argentina fueron factores importantes que implicaron en el entendimiento favorable a la integración regional según el regionalismo abierto, distanciándose del regionalismo que llevó al relanzamiento de Mercosur y a la creación de Unasur y Celac (SARAIVA, VELASCO, 2016).

En el discurso presidencial de Michel Temer durante 2018, tanto el acercamiento con la Alianza del Pacífico como las iniciativas de negociación de acuerdos de libre comercio del Mercosur con Canadá, Singapur y Corea del Sur fueron destacados como resultado del rescate del Mercosur del libre comercio como pilar del bloque y de la capacidad de Brasil de abrirse al mundo (GONÇALVES, 2019). Paraguay y Uruguay ya habían mostrado interés en acercarse a ella en 2013, y en 2016 Argentina, durante el gobierno de Mauricio Macri, apostó a la inserción del Mercosur en el mercado global con una visión de convergencia con la Alianza del Pacífico, juntándose a la categoría de Estados Observadores de la Alianza del Pacífico (RAMOS, 2018). Argentina, Paraguay y Uruguay son los países de Mercosur que integran la categoría Estados Observadores, mientras que Brasil no.

Además, el Mercosur ha comenzado a negociar Acuerdos de Libre Comercio con los países que se incorporaron a la categoría de Estado Asociado de la Alianza del Pacífico en 2017 y 2018: Singapur, Canadá y Corea del Sur. Con el ascenso de Jair Bolsonaro en 2019, se refuerzó el discurso pro-flexibilización del bloque (SANAHUJA; RODRÍGUEZ, 2019).

La agenda comercial del Mercosur con esos países comienza a perfilarse en julio de 2017, un año clave para la nueva agenda comercial del bloque. En el comunicado conjunto de los presidentes de los Estados Parte, los presidentes destacaron los socios comerciales con los que estaban negociando: la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), la Alianza del Pacífico, Australia-Nueva Zelanda (CER), Canadá, Japón y República de Corea, y la continuidad de los vigentes acuerdos con India, Egipto y la Unión Aduanera del África Austral (SACU) (MERCOSUR, 2017a).

En 2017, los Ministros de Mercosur, durante reunión del CMC, señalaron la importancia de seguir con los procesos de negociación y diálogo con dichos países y bloques. Además, expresaron la necesidad de que Mercosur se proyecte de manera abierta, siendo una plataforma exportadora, así como crear nuevos canales de diálogos y aproximación económica-comercial con otras contrapartes asiáticas (MERCOSUR, 2017b). En el Comunicado Conjunto de Presidentes de 2018, los presidentes alentaron a que la agenda de negociaciones externas del Mercosur tenga una orientación más dirigida hacia el continente asiático, al comentar la I Ronda de Negociaciones Comerciales entre el MERCOSUR y la República de Corea (MERCOSUR, 2018b).

En los párrafos siguientes se expondrá los contenidos y desarrollo de las negociaciones con socios extrarregionales mencionados en las Actas – principalmente del GMC y CMC –, Comunicados y Declaraciones de Mercosur a partir de 2015.

- ALIANZA DEL PACÍFICO

En 2014, la Alianza del Pacífico pasó a formar parte de las negociaciones externas del Mercosur. Por parte del Mercosur, las discusiones sobre la agenda de negociación con el bloque se centraron en el GMC en 2015, con la Presidencia Pro Tempore como principal impulsor. Los resultados de estas negociaciones incluyen la "Hoja de Ruta" (2017), firmada en Buenos Aires, y el "Plan de Acción" (2018), firmado en Puerto Vallarta. El primero se refiere a los temas en los que los dos bloques podrían converger y aumentar el comercio regional con vistas a reducir la dependencia de las exportaciones de productos primarios. También en esa ocasión, el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, junto con el Ministro del MDIC, Marcos Pereira, firmó el Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones (PCFI) entre los países del

Mercosur, con el fin de incrementar las relaciones intrabloque. El segundo buscaba complementar y ampliar las actividades de la "Hoja de Ruta" incluyendo el turismo, la movilidad académica, la cooperación normativa, la agenda digital, la movilidad de personas, el comercio inclusivo y el género (ACORDO..., 2017; GONÇALVES, 2019). Tras la firma del Plan de Acción en 2018, los diálogos se centraron en los temas de cooperación regulatoria, facilitación del comercio, inversión y movilidad académica. En 2019 el Mercosur reiteró la importancia de obtener una respuesta a la propuesta enviada en 2017 de un Marco Legal de Facilitación del Comercio entre las partes (MERCOSUR, 2019b).

- ASEAN

En 2017, los cancilleres del Mercosur y de la ASEAN, en reunión paralela a la Asamblea General de la ONU, prepararon la "Declaración de Prensa" para establecer los diálogos económico-comerciales., y como seguimiento de la reunión, Brasil envió a los países del bloque el modelo de "scoping paper" de las negociaciones Mercosur-EFTA, que presenta el nivel de ambición del Mercosur en sus negociaciones comerciales extrarregionales (MERCOSUR, 2017b).

- AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDA - CER

En 2016, las delegaciones de Mercosur acordaron mantener el diálogo con Australia y Nueva Zelanda en la agenda (MERCOSUR, 2016), y en 2017 el Mercosur- Australia y Nueva Zelanda –Closer Economic Relations (CER) – se reunieron y señalaron la expectativa de expandir los lazos comerciales y económico (MERCOSUR, 2017c).

- CANADÁ

Durante 2016, las delegaciones discutieron internamente sobre los cursos de acción a seguir con Canadá (MERCOSUR, 2016a, 2016b) y en julio de 2017 realizaron una reunión técnica (MERCOSUR, 2017e). En las reuniones preparatorias para el lanzamiento de las negociaciones con Canadá, las partes actualizaron el documento "Panorama del Proceso Exploratorio Mercosur-Canadá" y se acordó el documento "Marco de Negociaciones entre los Estados Miembros del Mercosur y Canadá", y acordaron intercambiar estadísticas y datos sobre el comercio de bienes y la contratación pública antes de la celebración de la Primera Ronda (MERCOSUR, 2017b).

En 2018, durante la Tercera Ronda de Negociaciones, las partes discutieron el texto del Capítulo de Servicios Financieros propuesto por Canadá, con énfasis en los artículos sobre

Trato Nacional, Comercio Transfronterizo, Nuevos Servicios Financieros y Medidas No Conformes (MERCOSUR, 2018a), y en 2019 avanzaron en los temas de servicios, inversión, y ofertas revisadas sobre contratación pública, con un enfoque de lista negativa en el acceso al mercado de servicios (MERCOSUR, 2019a). Durante la PPT argentina, se concluyeron capítulos de Buenas Prácticas Regulatorias, Comercio y Pueblos Indígenas, con avances en el capítulo de Facilitación de Comercio, y en partes del texto de los capítulos de Propiedad Intelectual y Comercio y Medio Ambiente (MERCOSUR, 2019b).

La séptima y última reunión se realizó en agosto de 2019. Los temas abordados son: comercio de mercancías, normas de origen, servicios, inversiones, contratación pública, propiedad intelectual, defensa comercial, facilitación del comercio y cooperación aduanera, obstáculos técnicos al comercio (OTC), medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), medio ambiente, comercio y género, comercio inclusivo, microempresas y pequeñas empresas, mercado laboral, comercio electrónico, solución de diferencias y buenas prácticas reglamentarias (SISCOMEX, 2021a).

- COREA DEL SUR

En julio de 2017 finalizó el diálogo exploratorio con la República de Corea para un posible acuerdo comercial. En 2018, con miras a la firma de un Tratado de Libre Comercio entre el Mercosur y Corea del Sur, este último país presentó un proyecto de texto sobre el Capítulo de Servicios Financieros sobre la base del modelo de Lista Negativa, y los países hicieron una presentación sobre sus respectivos sistemas financieros durante la reunión del SGT 17 "Servicios" (MERCOSUR, 2018a). En la reunión del GRELEX se debatió el envío de la "plantilla" para la lista de solicitudes de acceso al mercado de bienes y la lista de cuestiones sanitarias bilaterales (MERCOSUR, 2019b). Cabe destacar que en la reunión de octubre de 2019 del SGT 17 "Servicios" se abordaron las regulaciones incorporadas en los acuerdos más recientes y que el Protocolo de Montevideo no contaba con anexos sobre estos y otros aspectos regulatorios, consolidados en las negociaciones internacionales sobre el comercio de servicios, y que sería "incoherente" dar mayor acceso al comercio de servicios a los socios extrarregionales que a los socios del bloque (MERCOSUR, 2019d).

En la IV Ronda participaron los grupos de negociación de Trato Nacional y Acceso al Mercado de Mercancías, Reglas de Origen, Servicios Transfronterizos, Entrada Temporal, Comercio Electrónico, Inversiones, Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y Contratación Pública, donde se intercambiaron las primeras ofertas sobre contratación pública y las listas de peticiones de mejora de las ofertas sobre acceso al mercado de mercancías. En la ocasión, el

MERCOSUR reiteró la centralidad del tema del acceso efectivo al mercado agrícola surcoreano, tanto en materia arancelaria como sanitaria y fitosanitaria (MERCOSUR, 2019g).

La última reunión se realizó en febrero de 2020. Los temas discutidos son: mercancías, normas de origen, facilitación del comercio y procedimientos aduaneros, obstáculos técnicos al comercio (OTC), medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), defensa comercial, contratación pública, propiedad intelectual, servicios, inversión, comercio electrónico, competencia, cooperación, comercio y desarrollo sostenible, solución de controversias (SISCOMEX, 2021b).

- EFTA

La primera reunión del Diálogo Exploratório entre Mercosur y EFTA se realizó en 2015 (MERCOSUR, 2015b). Las negociaciones se iniciaron en 2017, para discutir, exclusivamente, el acceso al mercado de bienes y se concluyeron en el segundo semestre de 2019, al final de la X Ronda de Negociaciones MERCOSUR-EFTA – durante la PPT de Brasil y Argentina como coordinadora permanente de este acuerdo. El acuerdo incluye: comercio de mercancías; normas de origen; facilitación del comercio y cooperación aduanera; medidas sanitarias y fitosanitarias; comercio de servicios; obstáculos técnicos al comercio; propiedad intelectual; contratación pública; comercio y desarrollo sostenible; defensa del comercio; inversión; competencia y disposiciones horizontales, jurídicas e institucionales, solución de controversias y salvaguardias bilaterales (SISCOMEX, 2021c). En diciembre de 2019, los países del Mercosur acordaron incluir una cláusula de entrada en vigor bilateral en el Acuerdo MERCOSUR-EFTA que sería similar al acuerdo MERCOSUR-Unión Europea (MERCOSUR, 2019f).

- EGIPTO

El Acuerdo de Libre Comercio con Egipto entró en vigor en septiembre de 2017, y en diciembre del mismo año debatieron aspectos relacionados con la aplicación del Acuerdo y las formas de ampliar y profundizar el TLC (MERCOSUR, 2017e). Los temas abordados son: comercio de mercancías, normas de origen, inversiones, servicios, salvaguardias, medidas antidumping y compensatorias, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias y solución de diferencias (SISCOMEX, 2021d).

En 2019, las conversaciones se centraron en la solicitud de Egipto de acceder a una base de datos en inglés con la lista de firmas de los certificados de origen preferenciales (MERCOSUR, 2019b) y en el seguimiento de las cuestiones pendientes relacionadas con la aplicación del acuerdo, como la presentación de las listas de árbitros que exige su mecanismo de solución de diferencias (MERCOSUR, 2019g).



- INDIA

En 2017, Mercosur e India discutieron la ampliación del Acuerdo Comercial Preferencial, en que acordaron realizar el intercambio de 2.000 líneas arancelarias adicionales por cada parte, que se suman a las 484 líneas intercambiadas anteriormente (MERCOSUR, 2017e). En 2019, bajo la PPT de Brasil, el Mercosur discutió la ampliación del acuerdo comercial, a partir de una videoconferencia sobre los intereses y expectativas de las partes, y la posibilidad de ampliar la cobertura del Acuerdo de Alcance Parcial (MERCOSUR, 2019c).

- JAPÓN

Durante 2016 y 2017 se realizaron reuniones del Diálogo Mercosur-Japón, y expresaron la intención de avanzar en el diálogo exploratorio en un momento oportuno (Mercosur, 2016b, 2017c, 2017d). En 2019, el Mercosur inició diálogos con Japón con el objetivo de realizar estudios conjuntos sobre un posible acuerdo de asociación económica MERCOSUR-Japón (MERCOSUR, 2019e).

- LÍBANO

En 2014 se firmó el Memorando de Entendimiento sobre Cooperación Comercial y Económica entre Mercosur y Líbano y en 2019 se retomaron los contactos para negociar un acuerdo de libre comercio. Durante la PPT de Brasil, se discutieron los capítulos del acuerdo y las modalidades de intercambio de suministro de bienes, las estadísticas y los aranceles aplicados en el comercio bilateral, los capítulos sobre cuestiones institucionales y la solución de controversias (MERCOSUR, 2019b, 2019c, 2019g). La última reunión se realizó en diciembre de 2020. Los temas abordados son: comercio de mercancías, normas de origen, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, defensa comercial y solución de diferencias (SISCOMEX, 2021e).

- MARRUECOS

En 2017, se reanudaron los contactos con el objetivo de discutir un acuerdo comercial entre Mercosur y Marruecos, en el que las partes intercambiaron estadísticas y normativas comerciales, así como el estudio de los impactos comerciales de un acuerdo entre las partes (MERCOSUR, 2017e; 2019b).

- SACU

En 2015, la delegación brasileña manifestó su interés en avanzar en la profundización del Acuerdo Mercosur-SACU (MERCOSUR, 2015b). Durante 2019, las discusiones se centraron en las reglas de procedimientos del Comité de Administración Conjunta del acuerdo e implementación del Mecanismo de Solución de Controversias (MERCOSUR, 2019b,2019g)

- SINGAPUR

En 2017, los cancilleres de Mercosur y de Singapur se reunieron para avanzar bilateralmente como primera etapa para el fortalecimiento del diálogo con ASEAN (MERCOSUR, 2017c), En 2018 se iniciaron las negociaciones con Singapur en el ámbito de la Cumbre de la Alianza del Pacífico y encuentro presidencial Mercosur-Alianza del Pacífico, con la celebración de la Primera Reunión de Jefes Negociadores de ambos (MERCOSUR, 2018b). En 2019 se celebró la Primera Ronda de Negociaciones con Singapur, con la que se iniciaron las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio entre las partes - con Paraguay a cargo de la coordinación permanente de las negociaciones (MERCOSUR, 2019a, 2019b).

La delegación brasileña propuso incluir en la agenda los requisitos de origen específicos para el seguimiento de los entendimientos con Singapur, y desde entonces, las partes han concluido los capítulos sobre Política de Competencia y Facilitación del Comercio (MERCOSUR, 2019c, 2019g). Los temas en discusión son: comercio de mercancías, normas de origen, facilitación del comercio y cooperación aduanera, obstáculos técnicos al comercio (OTC), medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), microempresas y pequeñas empresas, servicios, inversión, propiedad intelectual, contratación pública, comercio electrónico, defensa comercial y solución de diferencias (SISCOMEX, 2021f).

- TÚNEZ

En 2017, se celebró la Primera Ronda de Negociaciones MERCOSUR-Túnez, con vistas a establecer una zona de libre comercio, cuando las partes acordaron intercambiar estadísticas comerciales (MERCOSUR, 2017e). Los contactos se reanudaron en 2019, cuando la PPT brasileña propuso intercambiar notas basadas en los textos negociados con Líbano, destacando que cuestiones como las ofertas de bienes y los requisitos específicos de origen se abordarían en reuniones presenciales una vez que se avanzara en estos textos (MERCOSUR, 2019e).

- UNIÓN ECONÓMICA EURASIÁTICA (UEE)

En cuanto a la Unión Económica Eurasiática (UEE), en 2017 el MERCOSUR trató de incluir una mención a la posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio en el Memorando de Cooperación bilateral (MERCOSUR, 2017d). En la Declaración Conjunta de los Presidentes de 2018 se destacó la firma del Memorandum de Cooperación Económica y Comercial entre el MERCOSUR y la UEE (MERCOSUR, 2018b). Se le presentó una propuesta de término de referencia ("Overview") con el objetivo de explorar la posibilidad de una negociación comercial (MERCOSUR, 2019a) y se hicieron propuestas para discutir el documento "Overview" (MERCOSUR, 2019b, 2019c). El documento contempla cuestiones relacionadas a Acceso a Mercado de Bienes; Servicios; Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, entre otras (MERCOSUR, 2019b).

- UNIÓN EUROPEA (UE)

Las negociaciones con la UE empezaron en el 1991, ya en la fundación del bloque suramericano, y fueron seguidas por un primero acuerdo en 1994. En 2016, la fase más dinámica de las negociaciones comenzó, terminando en 2019 con la conclusión de la etapa negociadora. (ver SANTOS, 2018; THEMOTEO, 2020). Los temas del acuerdo son: Comercio de bienes; Normas de origen; Facilitación del comercio; Pequeñas y medianas empresas; Servicios; Compras públicas; Propiedad Intelectual; Empresas estatales; Solución de controversias; Comercio y desarrollo sostenible; Obstáculos técnicos al comercio; Automóviles; Defensa comercial y salvaguardias bilaterales (SISCOMEX, 2021).

La dimensión simbólica de la conclusión del acuerdo con la UE, según Sanahuja y Rodríguez (2019), está anclada en el mensaje político de respaldo al multilateralismo y los acuerdos de libre comercio considerando el creciente proteccionismo, la disputa comercial entre EE. UU. y China, y a la crisis de la globalización. Además, los autores argumentan que la conclusión en 2019 se da 20 años después de la primera cumbre de jefes de Estado y de Gobierno entre la UE y América Latina y el Caribe en que se estableció una “asociación estratégica” birregional.

Se adoptó el “acuerdo en principio” durante la Reunión Ministerial que se realizó en junio de 2019 en Bruselas. Dicho acuerdo fija los parámetros de: acceso a los mercados de bienes, servicios y compras públicas; anticipa el contenido de los diversos capítulos y disciplinas del Acuerdo de Asociación Estratégica entre Mercosur-Unión Europea (MERCOSUR, 2019b).

Actualmente, los textos de los acuerdos están en la etapa de revisión legal y, una vez concluida esta etapa, seguirán para firma formal y, posteriormente, serán sometidos a procesos internos de aprobación parlamentaria que permitirán la ratificación del acuerdo y su entrada en vigor efectiva (SISCOMEX, 2021).

- VIETNAM

Los diálogos con Vietnam para explorar las perspectivas comerciales y un acuerdo de libre comercio se iniciaron en 2019 en el que las partes trabajaron en un documento base de discusión, propuesto por Mercosur (MERCOSUR, 2019a, 2019h). Los temas discutidos son: comercio de mercancías, normas de origen, facilitación del comercio y cooperación aduanera, obstáculos técnicos al comercio (OTC), medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), defensa comercial, competencia, desarrollo sostenible y solución de diferencias (SISCOMEX, 2021i).

## V. Consideraciones finales

Ante lo expuesto en este artículo, se nota que el Mercosur lleva adelante un nuevo patrón de inserción internacional a partir de 2015. Si bien eso se representa en el lanzamiento de nuevas negociaciones, las interacciones previas siguen.

Utilizando una división geográfica, en los últimos años, se fortalecen las relaciones con el Norte Global (por ejemplo, los acuerdos con EFTA y UE) y, sobre todo, con el Sudeste Asiático (ASEAN, Corea del Sur y Singapur, entre otros). Sin embargo, eso no significó un completo alejamiento de Latinoamérica (el caso de la Alianza del Pacífico) ni de África (Marruecos) y Medio Oriente (Líbano). En cierta medida, eso apunta a la continuidad del relacionamiento institucional del Mercosur, ya que las negociaciones comúnmente llevan años, atravesando distintos gobiernos y elecciones. Muchas de las negociaciones actuales derivan de memorandos de entendimiento o acuerdos marco firmados en décadas anteriores. De esa manera, el esfuerzo hecho en algún grado se perpetúa para avanzar nuevos acuerdos.

Además, como se ha detallado en el seguimiento de las reuniones, hay socios que continúan con una negociación estable a lo largo del tiempo, como Egipto, mientras otros se alejaron del bloque, como Japón. Indudablemente, eso puede ser ocasionado por factores internos de las partes no-Mercosur. Empero en el marco de ese artículo se sugiere posibles variables explicativas para el comportamiento mercosureño de relacionamiento externo.

Primero, el Mercosur reacciona al sistema internacional y a su ubicación en la región latinoamericana. El indicador de eso es el acercamiento a la Alianza del Pacífico, buscando la

aproximación a un modelo liberal de desarrollo económico, pero también la iniciativa de negociaciones con socios con los cuales la AP celebraba acuerdos. De ese modo, el Mercosur buscó no aislarse de potencias, como Corea y Singapur, que reforzaban sus relaciones con los países pacíficos.

Además, el Mercosur intensifica la agenda de relacionamiento externo en períodos de inestabilidad económica, mirando a los acuerdos librecambistas como estrategia de resolver la situación económica. En ese contexto, el relativo aislamiento del Mercosur de las cadenas globales de valor estimula el anhelo a participar de esos tipos de acuerdo.

Otro aspecto identificado en el estudio es que el impulso a los acuerdos con socios no-Mercosur no se da solamente a partir de los gobiernos de derecha. Es un fenómeno que se inicia anteriormente, bajo gobiernos de izquierda y centroizquierda, aunque sí reciba una atención más profunda en los años siguientes. Por lo tanto, no se considera que lineamientos ideológicos sean definidores de la estrategia del bloque en ese tema.

Pese lo que se ha expuesto, esas son conclusiones preliminares, debiendo ser comprobadas o refutadas en investigaciones futuras. Así, se abren nuevas avenidas e hipótesis para que la academia pueda mejor comprender la agenda comercial del Mercosur. Primero, en el campo de la Ciencia Política, es necesario entender como se da la elección de un socio para negociar. Los flujos de comercio más intensos indican posibles acuerdos o, en contrario, es la concretización de un acuerdo que impulsa más comercio exterior. Otra explicación alternativa opera en el campo político, o sea, negociar con distintas partes del mundo para indicar que el bloque es cosmopolita y abierto, contradiciendo críticas internas.

La segunda agenda de investigación, en la Economía, es realizar estudios de impactos a respecto de comercio, inversiones y regulaciones. Conforme se incluyen nuevas disciplinas, como reglas de origen y comercio electrónico, se torna necesario analizar el perfil comercial de los socios y los posibles resultados de los acuerdos.

## VI. Referencias

- ANDRADE JÚNIOR, Evaristo Nunes de. *Condicionantes estruturais dos acordos comerciais extrarregionais do Mercosul (2000-2014)*. 188 f. 2017. - Instituto de Relações Internacionais, Brasília, Brasil, 2017.
- ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *O Mercosul: negociações extra-regionais*. Brasília, Brasil: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- BARTESAGHI, Ignacio; BHOJWANI, Deepak. La negociación Mercosur-India: oportunidades comerciales para Uruguay. *Estudios de Asia y África*, [s. l.], vol. 54, no. 2, p. 329–359, 2019. Disponible en: <https://doi.org/10.24201/eea.v54i2.2310>

- BOUZAS, Roberto; ZELICOVICH, Julieta. La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo. *Estudios de Economía Aplicada*, España, n. 3, v. 32, p. 1-32, 2014.
- COELHO, Cecília Pinto. O Acordo de Livre Comércio entre Mercosul e Israel. 62 f. 2009. - Universidade de Brasília, Brasília, Brasil, 2009.
- COMTRADE. UN Comtrade Database. [S. l.], 2020. Disponible en: <https://comtrade.un.org/Data/>. Acceso em: 23 set. 2020.
- D'ELÍA, Carlos; DUCROS, Pablo; GALPERÍN, Carlos. Negociación MERCOSUR-SACU: análisis de las ofertas e impacto sobre el comercio argentino. *Revista del CEI*, [s. l.], vol. 15, p. 67-82, 2009.
- FERABOLLI, Silvia. Space Making in the Global South: Lessons from the GCC-Mercosur Agreement. *Contexto Internacional*, Brazil, vol. 43, no. 1, p. 9-31, 2021. Acesso em: <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2019430100001>
- FINQUELIEVICH, Susana. Las TIC en la cooperación Sur-Sur: el acuerdo de libre comercio entre la India y el Mercosur. *Revista iberoamericana de ciencia tecnología y sociedad*, [s. l.], vol. 1, no. 3, p. 223-233, 2004.
- GARZÓN, Jorge; NOLTE, Detlef. The new minilateralism in regional economic governance: Cross-regionalism and the Pacific Alliance. IN: RIGGIROZZI, Pía; WYLDE, Christopher (Orgs.). *Handbook of South American Governance*. Routledge: New York, p. 173-190, 2018.
- GONÇALVES, Julia de Souza Borba. Brasil e a Aliança do Pacífico: visões em disputa na integração regional? Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP - UNICAMP – PUC-SP). Dissertação de mestrado, 153f. 2019.
- GUERRA-BARÓN, Angelica. The Foreign Policies Convergence as a Factor of the Establishment of the Pacific Alliance. *Romanian Political Science Review* n. 19, v. 2, p. 187-213, 2019.
- MENEZES, Roberto; BANZATTO, Arthur. Brasil e Aliança do Pacífico: resistência, aproximação e acomodação. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales: Buenos Aires, n. 13, 2016
- MERCOSUR. RELANZAMIENTO DEL MERCOSUR RELACIONAMIENTO EXTERNO. 32/2000. Disponible en: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/1248>. Visto en: 13 jun. 2021.
- MERCOSUR. NEGOCIACIONES EXTERNAS. 28/2003. Disponible en: <https://normas.mercosur.int/public/normativas/914>. Visto en: 13 jun. 2021.
- MERCOSUR. Declaración sobre relacionamiento externo del Mercosur. 21 dez. 2015. 2015b Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/declaraciones/60209\\_DeclaracionRelacionamientoExterno\\_ES.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/declaraciones/60209_DeclaracionRelacionamientoExterno_ES.pdf). Visto en: 11 jun. 2021.
- MERCOSUR/GMC/ACTA N° 04/15 C REUNIÓN ORDINARIA DEL GRUPO MERCADO COMÚN. 2015b. Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/59751\\_GMC\\_2015\\_ACTA04\\_ES.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/59751_GMC_2015_ACTA04_ES.pdf). Visto em 31 ago. 2021.
- MERCOSUR. MERCOSUR/GRELEX/ACTA N° 01/16. VIII REUNIÓN DEL GRUPO DE RELACIONAMIENTO EXTERNO. 2016a. Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/61436\\_GRELEX\\_2016\\_ACTA01\\_ES.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/61436_GRELEX_2016_ACTA01_ES.pdf). Visto em 31 ago. 2021.
- MERCOSUR. MERCOSUR/GMC/ACTA N° 01/16. CI REUNIÓN ORDINARIA DEL GRUPO MERCADO COMÚN. 2016b. Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/61844\\_GMC\\_2016\\_ACTA01\\_ES.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/61844_GMC_2016_ACTA01_ES.pdf). Visto em 31 ago. 2021.

- MERCOSUR. COMUNICADO CONJUNTO DOS PRESIDENTES DOS ESTADOS PARTES DO MERCOSUL. 2017a. Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/comunicados/66030\\_Proyecto%20Comunicado%20Conjunto%20Presidentes%20EP%20y%20EA\\_ES.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/comunicados/66030_Proyecto%20Comunicado%20Conjunto%20Presidentes%20EP%20y%20EA_ES.pdf). Visto en: 11 jun. 2021.
- MERCOSUR. MERCOSUR/CMC/ACTA N° 01/17. L REUNIÃO ORDINARIA DEL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN. 2017b. Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/65871\\_CMC\\_2017\\_ACTA01\\_ES.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/65871_CMC_2017_ACTA01_ES.pdf). Visto em 31 ago. 2021.
- MERCOSUR. MERCOSUR/L CMC DI N° 01/17. INFORME DE RESULTADOS PPTA 2017. 2017c. Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/65903\\_CMC\\_2017\\_ACTA01\\_ANE03\\_ES\\_DI01%20InformeResultadosPPTA%202017\\_d.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/65903_CMC_2017_ACTA01_ANE03_ES_DI01%20InformeResultadosPPTA%202017_d.pdf). Visto em 31 ago. 2021.
- MERCOSUR/GRELEX/ATA N° 02/17. X REUNIÃO DO GRUPO DE RELACIONAMENTO EXTERNO. 2017d. Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/66018\\_GRELEX\\_2017\\_ACTA02\\_PT.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/66018_GRELEX_2017_ACTA02_PT.pdf). Visto em 31 ago. 2021.
- MERCOSUR. MERCOSUL/LI CMC/DI N° 06/17 Relatório do Coordenador Nacional do GMC em exercício da Presidência Pro Tempore. 20 dez. 2017e. Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/67254\\_CMC\\_2017\\_ACTA02\\_ANE03\\_PT\\_DI06%20Relat%C3%B3rio%20PPTB%202017\\_d.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/67254_CMC_2017_ACTA02_ANE03_PT_DI06%20Relat%C3%B3rio%20PPTB%202017_d.pdf). Visto en: 13 jun. 2021
- MERCOSUR. COMUNICADO CONJUNTO DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y BOLIVIA. 18 dez. 2018b. Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/comunicados/71345\\_ComicadoEP+Bolivia\\_ES.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/comunicados/71345_ComicadoEP+Bolivia_ES.pdf).
- MERCOSUR. COMUNICADO CONJUNTO DE LOS PRESIDENTES DE LOS ESTADOS PARTES DEL MERCOSUR Y BOLIVIA. 07 jul. 2019a. Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/comunicados/73995\\_COMUNICADO%20EP%20+BO\\_ES\\_FINAL.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/comunicados/73995_COMUNICADO%20EP%20+BO_ES_FINAL.pdf). Visto en: 13 jun. 2021
- MERCOSUR. INFORME DE RESULTADOS PPTA 2019. 2019b.
- MERCOSUR. Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR. Montevideo, Uruguay: Secretaría del MERCOSUR, 2020. Disponible en: <https://www.mercosur.int/media/publicaciones/informes-de-la-secretaria-del-mercotur/>. Acceso em: 12 abr. 2021.
- MERCOSUR. MERCOSUL/GMC Ext./ATA N° 02/19 - LII REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM. 03 dez. 2019f. Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/75359\\_GMC\\_2019\\_ACTA02-Ex\\_PT.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/75359_GMC_2019_ACTA02-Ex_PT.pdf). Visto en: 13 jun. 2021
- MERCOSUR. MERCOSUL/GMC/ATA N° 03/19 - CXIII REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM. 13 set. 2019c. Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/74443\\_GMC\\_2019\\_ACTA03\\_PT.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/74443_GMC_2019_ACTA03_PT.pdf). Visto en: 13 jun. 2021
- MERCOSUR. MERCOSUL/LV CMC/DI N° 12/19 - Relatório de atividades relativo aos trabalhos desenvolvidos durante o presente semestre apresentado pelo Coordenador Nacional do Grupo Mercado Comum (GMC) no exercício da PPT. 04 dez. 2019g. Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/75367\\_CMC\\_2019\\_ACTA02\\_ANE03\\_PT\\_DI12InformePPTB.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docinformativos/75367_CMC_2019_ACTA02_ANE03_PT_DI12InformePPTB.pdf). Visto en: 13 jun. 2021.
- MERCOSUR. MERCOSUL/GMC/ATA N° 04/19 - CXIV REUNIÃO ORDINÁRIA DO GRUPO MERCADO COMUM. 12 nov. 2019e. Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/75622\\_GMC\\_2019\\_ACTA04\\_PT\\_Corr1.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/75622_GMC_2019_ACTA04_PT_Corr1.pdf). Visto en: 13 jun. 2021

- MERCOSUR. MERCOSUL/GRELEX/ATA N° 02/19 -XIV REUNIÃO DO GRUPO DE RELACIONAMENTO EXTERNO. 12 ago. 2019b. Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/74422\\_GRELEX\\_2019\\_ACTA02\\_PT\\_Corr1.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/74422_GRELEX_2019_ACTA02_PT_Corr1.pdf). Visto en: 13 jun. 2021
- MERCOSUR. MERCOSUR/SGT N° 4/ACTA N° 02/18. XLIV REUNION ORDINARIA DEL SUBGRUPO DE TRABAJO N° 4 “ASUNTOS FINANCIEROS”. 09 nov. 2018a. Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/70978\\_SGT4\\_2018\\_ACTA02\\_ES.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreuniones/70978_SGT4_2018_ACTA02_ES.pdf). Visto en: 13 jun. 2021
- MERCOSUR. Nota Técnica da Coordenação Nacional do Brasil sobre atualização do Protocolo de Montevideu e das listas de compromissos específicos. 24 out. 2019d. Disponible en: [https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/75027\\_SGT17\\_2019\\_ACTA02-Vc\\_ANE05\\_PT\\_NotaT%C3%A9cnicaBrAtualiza%C3%A7%C3%A3oPM-LCE.pdf](https://documentos.mercosur.int/simfiles/docreunionanexos/75027_SGT17_2019_ACTA02-Vc_ANE05_PT_NotaT%C3%A9cnicaBrAtualiza%C3%A7%C3%A3oPM-LCE.pdf). Visto en: 13 jun. 2021
- MERCOSUR. Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR. Uruguay, 2021. Disponible en: <https://estadisticas.mercosur.int/?language=pt>. Acceso em: 12 abr. 2021.
- PARAGUAY. Normativas: Consulta - Mercosur. Asunción, Paraguay, 2020. Disponible en: [https://www.mre.gov.py/tratados/public\\_web/ConsultaMercosur.aspx](https://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx). Acceso em: 8 set. 2020.
- PASTRANA, Eduardo; CASTRO, Rafael. La Alianza del Pacífico en perspectivas regional e interregional: teoría y práctica. IN: PASTRANA, Eduardo; BLOMEIER, Ing (Eds.). La Alianza del Pacífico ¿atrapada en el péndulo del regionalismo y del interregionalismo? Ciudad de México: Konrad Adenauer Stiftung México, p. 17-68, 2018.
- PORTAL BRASIL. Acordo fomenta comércio entre membros do Mercosul. Disponible en: <https://imirante.com/brasil/noticias/2017/04/07/acordo-fomenta-comercio-entre-membros-do-mercosul.shtml>. Visto en: 13 jun. 2021.
- RAMOS, Hugo. ¿MERCOSUR o Alianza del Pacífico? Las políticas de integración del gobierno de Cambiemos en Argentina. Si Somos Americanos, Santiago, v. 18, n. 2, p. 103-127, 2018.
- SANAHUJA, José; RODRÍGUEZ, Damián. Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: del interregionalismo a la crisis de la globalización. Fundación Carolina, n. 13, 1-29, 2019.
- SANDREY, Ron; JENSEN, Hans Grinstead. SACU and Mercosur: the implication of a free trade agreement for Botswana, Lesotho, Namibia and Swaziland. In: MONITORING REGIONAL INTEGRATION IN SOUTHERN AFRICA YEARBOOK. [S. l.]: Trade Law Centre for Southern Africa, 2009. p. 96–109.
- SANTOS, Lucas Bispo dos. As negociações do acordo de associação inter-regional Mercosul e União Europeia: o posicionamento dos grupos agrícolas e industriais de Argentina e Brasil. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (UNESP - UNICAMP – PUC-SP). Dissertação de mestrado, 224f. 2018.
- SARAIVA, Miriam; VELASCO, Paulo. A política externa brasileira e o “fim de ciclo” na América do Sul: Para onde vamos? Pensamiento Próprio, v. 21, p. 295-324, 2016.
- SISCOMEX. Mercosul – Canadá. 2021a. Disponible en: <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/mercosul-canada/>. Visto en: 13 jun. 2021.
- SISCOMEX. Mercosul – Coreia do Sul. 2021b. Disponible en: <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/mercosul-coreia-do-sul/>. Visto en: 13 jun. 2021.
- SISCOMEX. Mercosul – EFTA. 2021c. Disponible en: <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/mercosul-efta/>. Visto en: 13 jun. 2021.



- SISCOMEX. Mercosul – Egito. 2021d. Disponible en: <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/mercosul-egito/>. Visto en: 13 jun. 2021.
- SISCOMEX. Mercosul – Índia. 2021e. Disponible en: <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/mercosul-india/>. Visto en: 13 jun. 2021.
- SISCOMEX. Mercosul – Líbano. 2021f. Disponible en: <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/mercosul-libano/>.
- SISCOMEX. Mercosul – Singapur. 2021g. Disponible en: <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/mercosul-singapura/>. Visto en: 13 jun. 2021.
- SISCOMEX. Mercosul – União Europeia. 2021g. Disponible en: <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/mercosul-uniao-europeia/>
- SISCOMEX. Mercosul – Vietnã. 2021i. Disponible en: <http://siscomex.gov.br/acordos-comerciais/mercosul-vietna/>. Visto en: 13 jun. 2021.
- THEMOTEO, R. (Coord.). O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020.
- ZELICOVICH, Julieta. Juntos, pero no tanto: un recorrido por la agenda de negociaciones comerciales externas del MERCOSUR (1991-2015). *Revista Integración y Cooperación Internacional*, Rosario, Argentina, vol. 21, p. 16–26, 2015.
- ZELICOVICH, Julieta. Usos estratégicos de las negociaciones comerciales internacionales en un orden de hegemonías en disputa. *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, n. 3, v. 7, p. 692-717, 2018.

Recebido em: junho/2021.

Aprovado em: setembro/2021.

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral Especial | volume 10 | edição nº 1 | 2021

*A integração fronteiriça no  
Mercosul: histórico, balanço e  
perspectivas nos 30 anos do bloco*

Luan Pessoa; Lucas Souza



A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA), EBSCO Publishing e Latindex

## A INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA NO MERCOSUL: HISTÓRICO, BALANÇO E PERSPECTIVAS NOS 30 ANOS DO BLOCO

*Luan Olliveira Pessoa<sup>1</sup>; Lucas Eduardo Silveira de Souza<sup>2</sup>*

---

**Resumo:** Ao longo das três décadas de existência, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) tem tratado da integração fronteiriça em diversos órgãos e foros. A partir da criação do Subgrupo de Trabalho n. 18 “Integração Fronteiriça” (SGT-18), em 2015, o tema ganhou espaço em um órgão específico, de cunho permanente e vinculado a uma instância decisória. No contexto do trigésimo ano de celebração do Tratado de Assunção (1991), o objetivo deste trabalho é analisar as atividades do SGT-18, com foco nas discussões e ações em torno dessa agenda temática. A abordagem intenciona examinar seu atual estado de desenvolvimento, considerando o histórico do tema no Mercosul e os desafios para os próximos anos. Para tanto, a unidade analítica prioritária é o SGT-18, considerado um marco na institucionalização dessa matéria na estrutura do Mercosul. O método de pesquisa consistiu em levantamento bibliográfico sobre o tema, a análise qualitativa de fontes primárias geradas na institucionalidade do Mercosul, bem como consultas a informantes-chaves da atuação governamental e da pesquisa acadêmica. Os resultados permitiram concluir que a criação do SGT-18 conferiu certo grau de institucionalidade ao tratamento da integração fronteiriça nos últimos anos e que o ganho de relevância do tema não implicou em mudanças estruturais no modo como tal agenda é encarada dentro do bloco.

**Palavras-chave:** Integração fronteiriça; Mercosul; Fronteiras; SGT-18

### CROSS-BORDER INTEGRATION IN MERCOSUR: HISTORY, EXAMINATION AND PERSPECTIVES IN THE 30 YEARS OF THE BLOC

**Abstract:** Over its 30 years of existence, Mercosur has dealt with border integration in various departments and areas. With the creation of the Working Subgroup n. 18 “Border Integration” (SGT-18) in 2015, the theme gained space in a specific body, with a permanent nature and linked to a decision-making body. In the context of the 30th anniversary of the Treaty of Asunción in 2021, the objective of this paper is to analyze the activities of the SGT-18, focusing on discussions and actions around this thematic agenda. The approach intends to examine its current state of development, considering the history of the theme in Mercosur and the challenges for the coming years. The SGT-18 was taken as the priority analytical unit once it’s considered a milestone in the process of institutionalization of this topic in the Mercosur structure. The research method consisted of a bibliographical survey on the

---

<sup>1</sup> Doutorando e mestre em Relações Internacionais pela UFBA. Bacharel em Relações Internacionais pela UNIFESP. Membro do Observatório de Regionalismo (ODR). Tirocinante na componente curricular de Economia Política Internacional (2018). Bolsista no projeto de extensão "A percepção dos moradores sobre as águas do córrego João Alves: um levantamento socioeconômico e ambiental como subsídio para as políticas públicas de Osasco" e voluntário no "Realidade Latino-Americana: Venezuela e Colômbia". Email: [luan.op@outlook.com](mailto:luan.op@outlook.com)

<sup>2</sup> Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da UnB. Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP – campus de Franca. Email: [ledusouza92@gmail.com](mailto:ledusouza92@gmail.com)

subject, a qualitative analysis of primary sources from the institutional structure of the bloc, as well as consultations with key informants of both government action and academic research. The conclusion is that the creation of SGT-18 represented a certain degree of institutionalization in the treatment of border integration in recent years and that this relevance did not imply structural changes in the way this agenda is faced within the bloc.

**Keywords:** Cross-Border Integration; Mercosur; Frontiers (Borders); SGT-18.

---

## I. Introdução

O Cone Sul é marcado por processos históricos compartilhados que forjaram laços sociais, culturais e econômicos ao longo dos últimos séculos. Neste espaço demarcado por fronteiras nacionais desenvolvem-se os mais variados processos de interação entre cidadãos de distintas nacionalidades, ensejando tanto as dinâmicas de conflito quanto as oportunidades de construção de novas alianças e identidades culturais e políticas (CARNEIRO FILHO, 2019). Outro aspecto das sociabilidades sul-americanas está relacionado ao fato de regiões de fronteira se constituírem, em muitos casos, como um dos espaços marginais e periféricos dos Estados, estando insuficientemente integradas ao centro das dinâmicas de desenvolvimento e de políticas públicas observadas em seus respectivos países (BARROS; SAMURIO, 2019).

Em meio ao cenário do final do século XX, as fronteiras passam a ser paulatinamente conjugadas pelos governos nacionais como uma questão regional a ser enfrentada no âmbito dos mais variados esquemas de cooperação e integração que começaram a vigorar a partir da década de 1990. Neste período, o viés protecionista destes projetos perde força e a integração assume o papel de instrumentalizar a abertura comercial e reforçar aspectos da capacidade do Estado diante das novas demandas sociais e pressões internacionais por maior competitividade global (MARIANO, 2015).

Nesse sentido, a constituição do Mercosul, enquanto iniciativa de integração regional e inserção internacional dos Estados-membros, trouxe para o âmbito regional formal temas da agenda de integração fronteiriça que estavam concentrados nas figuras dos comitês de integração e fronteira. A integração fronteiriça expressa um processo político, econômico e social de aprofundamento das relações de cooperação nas regiões contíguas de países fronteiriços com o objetivo de desenvolvimento dessas localidades. A sua ideia remete ainda às dinâmicas de paradiplomacia fronteiriça, entendida como laços estratégicos entre atores subnacionais e territórios contíguos para fortalecer os processos de integração regional

(ODDONE; SOUZA, 2017). No bojo dessas iniciativas, ganha força a compreensão das fronteiras<sup>3</sup> enquanto espaços de “formação de demandas e de experimentação de soluções” nos quais “decisões tomadas em nível regional repercutem com mais intensidade” (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016, p. 222).

Como se pretende demonstrar, a inserção da pauta da integração fronteiriça no Mercosul, desde os primórdios do bloco até os dias atuais, não se dá de maneira homogênea e linear. Apesar dos inúmeros desafios que a pauta enseja, as últimas décadas sinalizam o aprofundamento da agenda da integração fronteiriça no âmbito do Mercosul. Um indicativo deste fato é a criação do SGT-18, no final de 2015, como instância permanente e coordenadora da temática fronteiriça que se vincula diretamente a um dos órgãos decisórios do Mercosul (o próprio Grupo Mercado Comum, GMC).

Esse novo órgão consolida a ideia de que os territórios e comunidades fronteiriças devem ser alvo de políticas públicas específicas por parte do bloco. Assim, está voltado ao desenvolvimento integrado e à fluidez entre essas populações e localidades (cf. Resoluções GMC n. 59 de 2015 e n. 25 de 2016). No período de atividades entre 2015 e 2020, a integração fronteiriça ganhou destaque como um eixo específico, o “Eixo II”, no Estatuto da Cidadania do Mercosul (ECM), lançado em 2021. Dessa forma, o órgão tem atuado no seu campo de trabalho, a integração fronteiriça, não obstante, sem defini-lo de modo positivado, mas a partir de suas atividades de forma multidimensional e com atenção ao cotidiano transfronteiriço — o que acresce a importância de estudar tais atividades.

Desse modo, no ensejo do trigésimo ano de celebração do Tratado de Assunção (1991), este trabalho tem o objetivo de analisar o tratamento da integração fronteiriça no Mercosul, com foco nas atividades do SGT-18 e nas discussões e ações em torno dessa agenda temática. A efetivação do SGT-18 gera expectativas de que a mais recente instância se traduza no aprofundamento do tema da integração fronteiriça na estrutura do bloco. Parte-se, para tanto, de um questionamento acerca das ações que vêm sendo conduzidas pelo SGT-18 até o fim de 2020 e dos seus desafios no desenvolvimento dessa agenda na década de 2020.

Diante deste cenário, a problematização deste trabalho é guiada pela seguinte pergunta: quais foram e como se desenvolveram as atividades do Subgrupo de Trabalho n.º 18 “Integração Fronteiriça” (SGT-18) desde o seu início até o trigésimo aniversário de fundação do Mercosul?

---

<sup>3</sup> Oddone (2014) fornece uma discussão conceitual em torno da ideia de fronteiras. Segundo o autor, elas se diferenciam de meras linhas ou limites fronteiriços ao se constituírem enquanto espaços interestatais onde se condensam relações entre as populações locais e as ações dos diferentes níveis do Estado, incluindo competências compartilhadas entre governos nacionais, estaduais e locais (ODDONE, 2014).



Se, por um lado, é fato que a integração fronteiriça tem se inserido dentre numerosas referências e menções no interior da organização, pulverizadas em comunicados oficiais, declarações conjuntas e normativas do bloco, é necessária uma análise mais aprofundada que demonstre os alcances e limites que a institucionalização dessa agenda com o SGT-18 enseja na estrutura mercosulina. Em outras palavras, demonstra-se necessário avaliar qual tem sido a contribuição do órgão até o momento atual no Mercosul.<sup>4</sup>

Para tanto, a pesquisa levou em conta a análise qualitativa dos dados, os quais consideraram estudo bibliográfico sobre o tema, o exame dos dados documentais primários gerados pelo Mercosul, bem como realização de entrevistas e consultas a especialistas e atores regionais.<sup>5</sup> A coleta das fontes documentais primárias do Mercosul concentrou-se em toda a produção documental gerada pela unidade de análise em questão (o SGT-18 “Integração Fronteiriça”) até 2020 e nas normativas do Mercosul que tal produção menciona. Toda a coleta foi feita a partir do acervo de reuniões e documentos oficiais do Mercosul disponibilizado digitalmente.<sup>6</sup>

O texto que se segue está dividido em três seções principais, fora as considerações finais. A primeira parte situa a temática da integração fronteiriça dentro do projeto mais amplo da integração regional. A segunda parte contextualiza o processo de adensamento dessa agenda temática na institucionalidade da organização, indicando as principais motivações e objetivos envolvidos neste processo. O último bloco, por conseguinte, é dedicado à análise das principais atividades do SGT-18, buscando, com isso, traçar uma avaliação do trabalho desse órgão. A partir dos resultados e discussões levantados, acredita-se que esse trabalho possa contribuir para circunstanciar aspectos centrais do tratamento da integração fronteiriça na estrutura do bloco,

---

<sup>4</sup> Adicionalmente, o caso em questão permite estudar de modo mais pormenorizado as instâncias que fogem ao núcleo duro do Mercosul (de natureza essencialmente comercial e aduaneira), extrapolando do olhar para as cúpulas e os grandes temas comerciais.

<sup>5</sup> Em especial: Arthur Pinheiro de Azevedo Banzatto (membro do Núcleo de Estudos Latino-Americanos/UnB); Nahuel Oddone (chefe do Departamento de Promoção e Intercâmbio de Políticas Sociais Regionais – Instituto Social do Mercosul); e Marcus Maurer de Salles (consultor jurídico do Setor de Assessoria Técnica da Secretaria do Mercosul, entre 2015 e 2020).

<sup>6</sup> Tal acervo é acessível no endereço eletrônico <https://documentos.mercosur.int/>, em que é possível selecionar o órgão do Mercosul cuja documentação se quer consultar. Os documentos analisados somam ao todo mais de 70 arquivos digitais, dentre as atas das reuniões do SGT-18 ocorridas entre 2016 e 2020 e seus anexos (conforme esquematização do Quadro 2), as Resoluções GMC n. 59 de 2015 e n. 25 de 2016 e as Decisões CMC n. 24 de 2014, n. 32 de 2017 e n. 13 de 2019. Os procedimentos adotados incluíram a leitura e análise do conteúdo de tais fontes primárias de forma a apreender informações sobre as atividades do SGT-18, seus atores, tendências e temas abordados, no sentido de compreender a atuação do SGT-18. A etapa final consistiu no tratamento dos resultados, a partir do levantamento de inferências sobre as frequências e ausências de atores, assuntos pautados, continuidades e descontinuidades entre as reuniões considerando temas e projetos de que tratam tais documentos, bem como os principais produtos e linhas de atuação, em termos de integração fronteiriça, resultantes ou erigidas deste espaço.

principalmente a partir da constituição do SGT-18, além de apontar os desafios para o desenvolvimento dessa agenda temática na década que se inicia.

## II. A dimensão da fronteira na integração regional

Tal qual o conceito de integração regional, também a ideia de integração fronteiriça pode designar um conjunto heterogêneo de iniciativas, dimensões e enfoques. Em termos sintéticos, a integração regional pressupõe o aprofundamento de relações de cooperação vinculado a uma percepção de coesão regional, por meio da qual seus proponentes assumem a defender certo comprometimento para com a construção de uma nova institucionalidade ou arranjo político regional (MARIANO; RIBEIRO, 2016). Quando conjugada à ideia de fronteira, a integração fronteiriça circunscreve uma subárea temática com especificidades demandantes de ações governamentais conjuntas endereçadas a determinados espaços geográficos.

O caráter polissêmico atribuído às fronteiras<sup>7</sup> é um ponto recorrente nas discussões que envolvem o tema. Na literatura especializada, a integração fronteiriça está relacionada a iniciativas que contemplam processos, dinâmicas e fenômenos que se expressam em territórios de fronteira. Faz referências a articulações exteriores e estratégias de cooperação fronteiriça levadas a cabo por atores subnacionais, motivados por interesses e questões sensíveis às localidades territorialmente aproximadas em áreas de fronteira (BANZATTO, 2020). Pode vincular-se, por vezes, a iniciativas que não descendem de governos centrais e que passam a ser compreendidas no rol da paradiplomacia<sup>8</sup> e da cooperação descentralizada<sup>9</sup> (BANZATTO; PRADO, 2014; JUNQUEIRA, 2019).

Sob a ótica comercial, a integração das fronteiras é encarada como etapa essencial para crescente liberalização dos fluxos econômicos e diminuição de barreiras comerciais intra e extrarregionais; ou, à luz das dinâmicas securitárias, como objeto histórico de guarnição e

---

<sup>7</sup> Acerca das distinções conceituais que compõem o universo semântico associado às fronteiras (*limite, situação, área, zona e região de fronteira*), o informe produzido pelo Sistema Econômico Latino-americano e do Caribe (SELA) traça um panorama robusto desses termos (SELA, 2012).

<sup>8</sup> Oddone (2014, p. 135) lança luz sobre o processo histórico recente que permeia o debate em torno do desenvolvimento teórico-conceitual do termo paradiplomacia. Para fins deste trabalho, paradiplomacia designa a atuação internacional das unidades subnacionais, e do papel das autoridades subestatais, neste processo de participação internacional de cidades e estados, em um contexto contemporâneo de ganho de relevância das escalas subnacionais e supranacionais enquanto esferas de interação e relações de poder.

<sup>9</sup> Dentre as variações que o conceito pode sofrer, a cooperação descentralizada, em linhas gerais, pode ser entendida, tal qual definida por Banzatto e Prado (2014, p. 19), como ações bilaterais ou multilaterais de cooperação que envolvem atores subnacionais, sejam eles municípios, províncias, estados ou departamentos, de dois ou mais Estados nacionais, e que tem como característica fundamental a proximidade com os problemas locais e a descentralização das ações entre diversos agentes em uma rede de gestão. Os autores argumentam ainda que a relação intrínseca entre paradiplomacia e cooperação descentralizada, uma vez que o último é um dos principais componentes que efetivam as relações paradiplomáticas.

vigilância da Defesa do Estado (CARNEIRO FILHO; CAMARA, 2019). Na perspectiva social, as dinâmicas fronteiriças podem fazer menção a um conjunto de dinâmicas sociais que permeia uma imbricada rede de relações interpessoais, culturais e simbólicas, que se desenvolvem mais organicamente nas regiões lindeiras (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016). Enquanto o SGT-18 não definiu o que entende por “integração fronteiriça”, o SGT de Transporte destacou a diferença para “facilitação fronteiriça” acompanhando a distinção entre a perspectiva social e a ótica comercial, ao tomarem conhecimento da primeira reunião do SGT-18.<sup>10</sup>

Carneiro Filho e Camara (2019) empreendem uma discussão fundamental sobre as transformações que o entendimento das fronteiras vem sofrendo nos últimos 30 anos, em que a percepção de *fronteira-separação* passa a conviver com a díade *fronteira-integração*, a partir do contexto de intensificação da regionalização e abertura econômica mundial. As fronteiras demarcam zonas de aproximação e contato entre domínios territoriais distintos que possuem sistemas políticos e jurídicos próprios, mas que também se interpenetram em uma zona mútua (MACHADO, 1998), onde potencializam-se dinâmicas de comunicação, troca e interações variadas.

Barros e Samurio (2019) argumentam que a peculiaridade das situações de fronteiras torna a meta do desenvolvimento um objetivo essencialmente regional, por meio do qual os projetos integracionistas funcionariam como ferramenta para articular a dialética entre o local e o global e proporcionar caminhos para redução de assimetrias e geração de mais igualdade. Segundo os autores, os Estados articulam iniciativas nas fronteiras impulsionados pela compreensão de que é necessário superar assimetrias entre vizinhos, endossar processos de integração e cooperação, e apostar em uma inserção internacional mais competitiva (BARROS; SAMURIO, 2019).

Conforme destacado por Banzatto (2020), zonas de fronteiras costumam ser o *locus* propício para a existência de relações de cooperação transfronteiriça.<sup>11</sup> Deste modo, compreende-se que:

---

<sup>10</sup> “No primeiro caso [integração fronteiriça], o acento está posto nos programas conjuntos a instrumentar para alcançar um melhor desenvolvimento integrado dos territórios e comunidades de fronteira em distintos aspectos como trabalho, saúde, educação, transporte, etc. e, no segundo [facilitação fronteiriça], do ponto de vista do transporte, a ênfase está posta em uniformizar trâmites, documentos, horários de atenção e simplificar os procedimentos nos pontos de passagem de fronteira tratando que esta passagem ocorra de forma despercebida” (cf. Ata n. 1 de 2016 do Subgrupo de Trabalho n. 5 “Transporte”, p. 2, tradução livre).

<sup>11</sup> A cooperação transfronteiriça é entendida nos termos de um processo de relações colaborativas entre autoridades subnacionais que permite a participação e ação conjunta de atores (públicos e privados) que tomam parte nos territórios de ambos os lados da fronteira, e que tem como meta típica auferir ganhos em matérias relacionadas a territórios, política econômica regional, infraestrutura, proteção ambiental e promoção cultural (ODDONE, 2014, p. 132). Nesse sentido, acredita-se haver correlação entre a cooperação transfronteiriça e a integração fronteiriça, uma vez que os processos integrativos pressupõem laços de cooperação.



isso ocorre pelo fato de que as decisões tomadas no âmbito regional repercutem com maior intensidade na fronteira, onde existem dinâmicas transfronteiriças de interlocução econômica (comercial, trabalhista e financeira) e social (no âmbito das relações familiares e no compartilhamento de serviços públicos de saúde e educação) que perpassam os limites territoriais impostos pelo Direito. (BANZATTO, 2020, p. 73-74).

Quando se trata da atuação do Mercosul em temas de integração fronteiriça, costuma-se pontuar que, não obstante o acumulado de experiências e normativas relacionadas ao tópico, o bloco possui uma lógica de trabalho que é majoritariamente pautada por iniciativas bilaterais, com exceção de âmbitos como o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e o Subgrupo de Trabalho “Integração Fronteiriça”, em que as políticas para regiões de fronteira são encaradas de modo mais multilateralizado (CARNEIRO FILHO, 2019).

Além disso, há a percepção de que, em casos relacionados ao Mercosul, apenas a presença do termo “fronteira” ou do qualitativo “fronteiriço” seria suficiente para enquadrar uma iniciativa nos objetivos de “integração fronteiriça”. No entanto, quando se tratam das decisões que emergem da estrutura do bloco, diferenciam-se aquelas cujo impacto influem diretamente em certos aspectos da vivência na fronteira de outras que, embora possam gerar efeitos igualmente positivos para o processo de integração como um todo, são concebidas como etapas necessárias do processo maior de liberalização comercial. Essa percepção decorre das próprias transformações ocorridas nas duas últimas décadas em torno da concepção de fronteira dentro do Mercosul, sendo inicialmente pensada na lógica das trocas comerciais (DESIDERÁ NETO; PENHA 2016) e passando a ser focalizada sob abordagens mais diversas, incluindo a dimensão social.

Embora tal discussão não seja o foco deste trabalho, ela enseja preocupações pertinentes a serem consideradas por pesquisas vindouras. Nesse sentido, o estudo desenvolvido por Desiderá Neto e Penha (2016) dá o primeiro passo na problematização dos efeitos potenciais das decisões emanadas pelo Mercosul no cotidiano das fronteiras. A partir de uma amostragem com base na Cartilha da Cidadania do Mercosul, os autores categorizaram as normativas em razão do grau e do valor de impacto que poderiam oferecer no cotidiano das relações transfronteiriças. Um dos argumentos desenvolvidos no texto evidencia como uma agenda centrada apenas no aspecto econômico-comercial não atende as demandas das populações lindeiras.

### **III. Processo de institucionalização da integração fronteiriça no Mercosul**

A questão da integração fronteiriça enquanto problemática dos governos nacionais passa a ganhar atenção no bojo da aproximação estratégica Brasil-Argentina simbolizada pela Declaração do Iguazu (1985). Nesse sentido, o Protocolo Regional Fronteiriço n. 23 (de 1988), do Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) entre ambos os países, é um marco para o processo de institucionalização de uma agenda estritamente concebida para assuntos fronteiriços e da impulsão de articulações pioneiras entre os estados brasileiros do Sul e Centro-Oeste e de províncias do Nordeste Argentino (BANZATTO, 2020). A assinatura do Tratado de Assunção em 1991 e estabelecimento do Mercosul trazem para o espaço institucional do bloco a necessidade de avançar no tratamento do espaço fronteiriço como meio fundamental para aprofundamento do processo de integração.

A análise das normativas do Mercosul oferece indicativos sobre os diferentes momentos relacionados ao tratamento da integração fronteiriça no bloco e correspondência com projetos regionais para condução do Mercosul, também corroborada a partir da revisão da literatura. Com o consenso formado em Assunção, em 1991, os temas referentes à fronteira foram incluídos de modo mais transversal e pulverizado nos mais diversos órgãos e foros do bloco. Já no contexto do Consenso de Buenos Aires, a partir de 2003, a temática sofreu ampliação considerável, impulsionada pelo incremento das dimensões social e cidadã no Mercosul. A conformação de instância permanente específica em 2015, isto é, o Subgrupo de Trabalho n. 18 “Integração Fronteiriça”, é um marco fundamental o aprofundamento dessa agenda de trabalho no marco da institucionalização do tema.

Nesse sentido, é válido pontuar o que se entende por institucionalização: compreende, neste caso, um processo de inserção gradual dessa temática na estrutura da organização, por meio de dinâmicas formais que engendraram novos espaços e desenvolvem um arcabouço documental responsável por disciplinar o tratamento de dessa temática. Assim, verifica-se que a temática da integração fronteiriça no Mercosul partiu de um tratamento *ad hoc*, mais difuso, rumo a uma instância permanente, uma mudança que oferece indícios de reforço da sua institucionalidade, ao menos, sob o ponto de vista formal. Por outro lado, é válido reiterar que a institucionalização em curso não pressupõe a superação de debilidades históricas deste processo, havendo queixas de que o tratamento da integração fronteiriça nos espaços institucionais do Mercosul é fortemente pautado por uma lógica *top-down* sem a participação efetiva de representantes subnacionais (JUNQUEIRA, 2019).

O projeto regional consensuado em Assunção centrou esforços do Mercosul em seus anos iniciais no objetivo de instrumentalizar um arcabouço normativo e assentar as bases de uma política comercial comum, com a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e

a harmonização de aspectos de legislação nas áreas de interesse dos Estados-membros. Aprovado pelo Conselho do Mercado Comum (CMC), o Acordo de Recife (cf. Decisão CMC n. 5 de 1993), que versa sobre a aplicação dos controles integrados na fronteira, foi responsável por prover medidas técnicas e operacionais que regulamentam a atuação de diversas formas de controle fronteiriço (aduaneiros, migratórios, sanitários e de transporte). Tratou-se de conformar entendimentos comuns sobre termos e definições, estabelecer regras de funcionamento e dispor sobre funções e competências organizacionais, como a arrecadação tributária, reforçando a natureza técnica das questões tratadas por esse dispositivo.

O acumulado da produção normativa desse período aponta que, de certa forma, o tratamento das fronteiras no Mercosul foi substancialmente informado por preocupações de controle fronteiriço e facilitação das interconexões comerciais, isto é, a ótica comercial da integração das fronteiras. O chamado “Programa de Ação do Mercosul até o ano 2000” (Decisão CMC n. 9 de 1995) colocou como objetivo estratégico do bloco em tal período o aprofundamento da integração através da “consolidação e aperfeiçoamento da União Aduaneira, em um contexto de regionalismo aberto”, incluindo as regiões de fronteiras dentro das metas de maximização da eficiência alfandegária e de controle migratório.

O mesmo teor é visto em medidas análogas que enfatizam a necessidade de aprimorar a simplificação operacional nos trâmites de comércio exterior em zonas de fronteira (Decisão CMC n. 20 de 1998). Em atendimento a essas demandas, o Programa de Assunção foi implementado por meio da Decisão CMC n. 2 de 1999, abrindo o caminho para facilitação fronteiriça com simplificação de trâmites administrativos e operacionais de comércio exterior. Nesse sentido, a fronteira manteve-se conjugada à lógica de abertura econômica e diminuição das barreiras comerciais.<sup>12</sup>

Ao final dos anos 1990, outras perspectivas integracionistas começam a ficar mais evidentes, gerando ampliações na abordagem da integração fronteiriça no Mercosul. No bojo de normativas (decisões, resoluções e diretrizes) e tratados (acordos e protocolos), buscaram plasmar soluções regionais em instrumentos jurídicos comuns. Nesse sentido, a assinatura do Acordo sobre Trânsito Vicinal Fronteiriço (Decisão CMC n. 17 de 1999) marca um ponto de inflexão importante no tratamento da temática da fronteira (DESIDERÁ NETO; PENHA, 2016), já que busca facilitar a circulação e o cruzamento de fronteira aos domiciliados em municípios contíguos de dois ou mais Estados do Mercosul.

---

<sup>12</sup> Uma análise detalhada desses instrumentos normativos de fronteira da primeira década do Mercosul pode ser vista em Andrade (2001).

Com o Consenso de Buenos Aires balizando ideias para o “novo Mercosul”, outras dimensões (social, política e produtiva) do processo de integração regional foram sendo paulatinamente incorporadas às prioridades do bloco. Em tal período, o Mercosul passa a encarar temas e agendas que estiveram menos presentes inicialmente, tais como democracia, direitos humanos, educação, agricultura, cidadania, trabalho, cultura e saúde.

Diante da demanda por instrumentos que lidassem melhor com as comunidades de fronteira, o Grupo *Ad Hoc* de Integração Fronteiriça do Mercosul (GAHIF), criado em 2002 (Decisão CMC n. 5 de 2002), constituiu-se a primeira instância específica a coordenar os projetos e planos de ação voltados para o objetivo da integração fronteiriça. Subordinado ao GMC (órgão executivo do Mercosul), o GAHIF foi responsável por elaborar propostas de instrumentos normativos e recomendações destinadas à melhoria da qualidade de vida das populações em situação de fronteira. Na prática, o grupo concentrou esforços nas negociações dos termos do Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul (ALFVM), sem sucesso.

No bojo do projeto regional do Consenso de Buenos Aires, a agenda da integração fronteiriça propiciou pontos de convergência entre as aspirações dos governos centrais e os interesses de governos locais, no ensejo da ampliação institucional desse período. A criação do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), por meio da Decisão CMC n. 41 de 2004, permitiu oficializar um modelo de articulação dos governos subnacionais dos Estados-membros do Mercosul. O FCCR é formado por um Comitê dos Municípios e um Comitê dos Estados Federados, Províncias e Departamentos, simbolizando um esforço de comprometimento do bloco para com o diálogo e a cooperação das autoridades de outros níveis políticos.

Embora tal instância tenha sido pensada com o objetivo de dar voz aos governos subnacionais e, conseqüentemente, maior capacidade de influência nas decisões do bloco, observa-se na prática que o FCCR possui um papel secundarizado por parte dos governos nacionais. Ainda assim, o FCCR pode ser apontado como importante âmbito na indução da integração fronteiriça no interior do bloco, haja vista que a temática passou a ser elencada como um dos quatro eixos prioritários do Plano de Ação 2016-2017, aprovado em 2015. Este inclui os objetivos de “fortalecer a integração regional nas zonas fronteiriças” e “promover o desenvolvimento de legislação fronteiriça e estimular sua aplicação” (cf. Decisão CMC n. 48 de 2015, p. 5).

A integração fronteiriça, segundo Junqueira (2019), é uma preocupação antiga do FCCR, que já em 2007 discutiu a proposta de criação de um Comitê de Integração Fronteiriça

no interior do órgão. Em 2008, foi realizada a primeira reunião do Grupo de Trabalho de Integração Fronteiriça (GTIF), instância do FCCR que tem como meta refletir a situação das regiões de fronteiras a partir da perspectiva dessas localidades. Analogamente, fora da estrutura mercosulina, questões de mesma natureza também motivaram a constituição de uma Unidade Temática de Integração Fronteiriça junto à rede Mercocidades, que tem como um dos seus propósitos basilares gerar interlocução e articular políticas estratégicas baseadas nas demandas dos governos locais das regiões de fronteira (MERCOCIDADES, 2015).

Em relação à agenda da integração fronteiriça, o FCCR mantém um plano de trabalho em sinergia com os demais órgãos do Mercosul, dentro do caráter consultivo que configura a participação desses estados e municípios na estrutura do bloco (BARROS; SAMURIO, 2019). Além disso, apesar da temática se manter em grande evidência no órgão, como demonstram as propostas do Plano de Ação 2017-2018 do FCCR, a realidade demonstra um quadro de baixa efetividade relativa e estagnação desses projetos (JUNQUEIRA, 2019).

No Mercosul dos anos 2000, a questão das assimetrias ganha atenção, primeiro a partir da necessidade de redução e, depois de 2007, de superação das assimetrias (FARIA; BARÃO, 2012). E as regiões de fronteira não ficam alheias a isso. No escopo do FOCEM, a integração fronteiriça vigora como um dos elementos centrais de atenção de dois programas estabelecidos pela iniciativa (cf. Decisão CMC n. 45 de 2004). No programa de convergência estrutural, foram previstos projetos que contribuam para o desenvolvimento de economias menores e regiões menos favorecidas, incluindo a melhora dos sistemas de integração fronteiriça. Já os programas de fortalecimento da estrutura institucional e do processo de integração trazem o foco para a meta de desenvolvimento social nas zonas de fronteira, incluindo a possibilidade de fomento de projetos em áreas como saúde, redução da pobreza e do desemprego (cf. Decisão CMC n. 18 de 2005).

Avançando para a última década, a preocupação de sistematizar e difundir as normativas regionais do Mercosul — diante de um contexto de reconhecido desconhecimento geral desse arcabouço por parte das populações — passa a orientar os trabalhos internos do bloco. A Cartilha de Cidadania do Mercosul, desenvolvida em 2010 pela Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), órgão que assiste instâncias decisórias, funciona como uma espécie de compilação em linguagem simplificada de normas vigentes que impactam o cotidiano dos cidadãos dos Estados-Partes. Essas medidas estão inseridas no processo de aprofundamento da dimensão social e cidadã repactuado em 2010 com o plano de ação para conformação do Estatuto da Cidadania do Mercosul (PA-ECM) (cf. Decisão CMC n. 64 de 2010) e o Plano Estratégico de Ação Social (cf. Decisão CMC n. 67 de 2010).

Por meio de comunicados conjuntos, as presidências da região afirmam reconhecer o protagonismo dos governos locais em iniciativas integracionistas, como no caso do Plano de Vinculação de *Clusters* Produtivos (cf. Ata GMC n. 1 de 2015, anexo IX). Em 2015, por ocasião da Declaração Sociolaboral do Mercosul, os Estados-Partes manifestaram um compromisso político com a zonas de fronteira do Mercosul, tal qual expresso no artigo sétimo, no qual se comprometem a:

Adotar e articular normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida desses trabalhadores, nos termos dos acordos específicos para essa população, tendo como base os direitos reconhecidos nos acordos de residência e imigração vigentes. (cf. Ata CMC n. 1 de 2015, anexo X, art. 7.º, § 3).

É pertinente pontuar o modo como os processos regionais repercutem, em certa medida, o contexto de dinamicidade dos governos sul-americanos. A partir da metade da década de 2010, o mote de “refundação” e “retorno às origens” do bloco, vocalizado pelas plataformas políticas que chegaram ao poder em países como Argentina e Brasil — com os governos de Mauricio Macri e Michel Temer, respectivamente —, representou um reforço da vertente comercialista do bloco e a ênfase nas medidas de liberalização econômica e diminuição das barreiras comerciais (JUNQUEIRA; NEVES; SOUZA, 2020). Conjuntamente, mudanças institucionais foram levadas a cabo tendendo à institucionalidade mínima e evocando a gestão eficiente de recursos para configurar o “Mercosul do século XXI”, uma vez suspensa a Venezuela em 2016 (PESSOA, 2020).

Em relação à integração fronteiriça, nota-se que os temas sociais e cidadãos perdem o *status* relativo que conquistaram até os idos de 2015, cedendo ênfase maior, a partir de 2017, ao fortalecimento da dimensão sanitária e de trânsito. Em contrapartida, tais mudanças institucionais não atingiram diretamente o mais novo subgrupo de trabalho do GMC, sucessor do GAHIF, que fora extinto na reestruturação dos órgãos dependentes do GMC promovida por meio da Decisão CMC n. 12 de 2012 — repetida na Decisão CMC n. 24 de 2014, desta vez, já com o retorno do Paraguai após ser suspenso. É válido pontuar que tais decisões também estabeleceram a tipologia dos órgãos do GMC, definindo o que é um “grupo *ad hoc*” (GAH) e um “subgrupo de trabalho” (SGT), por exemplo. Contudo, as causas da extinção do GAHIF remetem a dissensos entre os Estados-Partes e à estagnação oriunda da falta de representação dos interesses de governos locais nas tratativas do órgão (JUNQUEIRA, 2019).

Uma vez criado o SGT-18, nota-se, de modo geral, que os governos centrais têm manifestado apoio à pauta da integração fronteiriça ao longo dos últimos anos. Nesse sentido,

o lançamento do Estatuto da Cidadania do Mercosul, em 2021, conforme preconizado às vésperas do vigésimo aniversário da organização, é um fato que permite observar compromissos de médio e longo prazo assumidos na vigência do Consenso de Buenos Aires sendo continuados após as sucessões presidenciais de meados da década de 2010.

O Estatuto, enquanto resultado de um processo iniciado ainda em 2010 (cf. Decisão CMC n. 64 de 2010), tem como mérito a compilação de direitos e benefícios previstos no acervo jurídico do Mercosul, em uma perspectiva centrada na figura do cidadão, em continuidade à Cartilha. E avança em relação à mesma ao dedicar, dentre outros aspectos, uma seção específica à temática da integração fronteiriça e ao estimular, desde 2010, a mencionada perspectiva nas discussões dos órgãos até culminar em normas que reconhecem direitos para cidadãos do Mercosul conforme o plano de ação. O Quadro 1 sintetiza o principal conteúdo das normativas e dos acordos fornecidos pelo Estatuto nesses anos.

**Quadro 1.** Tratamento da integração fronteiriça no Estatuto da Cidadania do Mercosul

<b>Documento</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Status</b>
Decisão CMC n. 18 de 1999 “Trânsito Vicinal Fronteiriço entre os Estados-Partes do MERCOSUL”	Criação de uma credencial de Trânsito Vicinal Fronteiriço (TVF) com vistas a facilitar a migração de domiciliados em localidades contíguas	Não vigente
Decisão CMC n. 04 de 2000 “Acordo de Recife”	Estabelece medidas técnicas e operacionais que regulam controles integrados em fronteira.	Vigente
Resolução GMC n. 29 de 2007 “Relação Nominal de Pontos de Fronteira de Controles Integrados entre os Estados-Partes”	Lista nominalmente os Pontos de Controles Integrados entre os Estados-Partes presentes nas fronteiras.	Vigente
Resolução GMC n. 20 de 2009 “Relação Nominal e Regulamento Administrativo dos Organismos Coordenadores na Área de Controle Integrado.	Nomeia e regulamenta a parte administrativa dos organismos responsáveis por coordenarem e operarem na Área de Controle Integrado, em suas competências e funções.	Não vigente
Decisão CMC n. 18 de 2014 “Acordo de Complementação ao ‘Acordo de Recife’ em Matéria Migratória”	Regula o controle migratório, buscando harmonizar procedimentos e modalidades de controle, além de permitir a adoção de novas Áreas de Controle Integrado por decisão bilateral	Não vigente
Decisão CMC n. 13 de 2019 “Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas”	Prevê medidas que visam facilitar a convivência das Localidades Fronteiriças Vinculadas, e concede e amplia um conjunto de direitos e benefícios aos portadores de Documento de Trânsito Vicinal Fronteiriço (DTVf)	Não vigente

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Estatuto da Cidadania do Mercosul.

O exposto nesta seção permitiu analisar o modo como a trajetória histórica do Mercosul conjugou a pauta das regiões fronteiriças ao projeto amplo da integração regional. O teor do

tratamento conferido à integração fronteiriça evolui de tratativas guiadas pela necessidade de operacionalizar, regular e controlar as passagens fronteiriças para o incremento tímido de instrumentos que preveem o alargamento de direitos. Apesar do avanço relativo na institucionalização dessa pauta com o passar das décadas, o que se nota por meio do exame individualizado das normativas é que essas medidas são, em quase sua totalidade, pensadas dentro de uma lógica de abertura comercial e de demandas afastadas das problemáticas sensíveis à convivência fronteiriça. Somam-se a essas barreiras a lentidão desses processos regionais e as instabilidades conjunturais que permeiam os Estados-membros, fatores que impactam no *status* de efetivação desses instrumentos.

#### IV. Balanço e perspectivas do SGT-18 “Integração Fronteiriça”

A discussão desenvolvida até o momento possibilita proceder com um balanço das atividades do SGT-18, combinando as formulações críticas da contextualização com a realidade específica registrada nos documentos, sobretudo, as informações contidas nas atas das reuniões do órgão de 2016 a 2020 apresentadas no Quadro 2. Dessa forma, o balanço atenta para as funções e atribuições conferidas ao órgão, mas também aos temas trabalhados dentre aqueles prioritários, às interlocuções e participações nas reuniões, e aos procedimentos burocráticos conforme os resumos, o programa de trabalho e a rotina institucional do SGT-18.

**Quadro 2.** Reuniões do SGT-18

<b>I Reunião Ordinária do SGT-18</b>	<b>mai. 2016</b>	<b>Montevideu (Uruguai)</b>
Ata n. 1 de 2016 do SGT-18 + 6 anexos • Delegações participantes: Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai, Uruguai e Venezuela		
<i>Não ocorreu a reunião a ser convocada pela PPTV no segundo semestre de 2016.</i>		
<b>II Reunião Ordinária do SGT-18</b>	<b>jun. 2017</b>	<b>Buenos Aires (Argentina)</b>
Ata n. 1 de 2017 do SGT-18 + 2 anexos • Delegações participantes: Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai		
<b>III Reunião Ordinária do SGT-18</b>	<b>out.-nov. 2017</b>	<b>Brasília (Brasil)</b>
Ata n. 2 de 2017 do SGT-18 + 6 anexos • Delegações participantes: Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai		
<b>IV Reunião Ordinária do SGT-18</b>	<b>jun. 2018</b>	<b>Assunção (Paraguai)</b>
Ata n. 1 de 2018 do SGT-18 + 8 anexos • Delegações participantes: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai		
<b>V Reunião Ordinária do SGT-18</b>	<b>nov. 2018</b>	<b>Montevideu (Uruguai)</b>
Ata n. 2 de 2018 do SGT-18 + 12 anexos • Delegações participantes: Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai		
<b>VI Reunião Ordinária do SGT-18</b>	<b>fev. 2019</b>	<b>Buenos Aires (Argentina)</b>
Ata n. 1 de 2019 do SGT-18 + 3 anexos • Delegações participantes: Argentina, Paraguai e Uruguai		



<b>VII Reunião Ordinária do SGT-18</b>	<b>jun. 2019</b>	<b>Buenos Aires (Argentina)</b>
Ata n. 2 de 2019 do SGT-18 + 3 anexos • Delegações participantes: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai		
<b>VIII Reunião Ordinária do SGT-18</b>	<b>out. 2019</b>	<b>videoconferência (Brasil)</b>
Ata n. 3 de 2019 do SGT-18 + 7 anexos • Delegações participantes: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai		
<b>I Reunião Extraordinária do SGT-18</b>	<b>nov. 2019</b>	<b>videoconferência (Brasil)</b>
<i>Não foram disponibilizados arquivos relacionados à ata.</i>		
<b>II Reunião Extraordinária do SGT-18</b>	<b>nov. 2019</b>	<b>videoconferência (Brasil)</b>
<i>Não foram disponibilizados arquivos relacionados à ata.</i>		
<b>IX Reunião Ordinária do SGT-18</b>	<b>jun. 2020</b>	<b>videoconferência (Paraguai)</b>
Ata n. 1 de 2020 do SGT-18 + 3 anexos • Delegações participantes: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai:		
<b>X Reunião Ordinária do SGT-18</b>	<b>out. 2020</b>	<b>videoconferência (Uruguai)</b>
Ata n. 2 de 2020 do SGT-18 + 7 anexos • Delegações participantes: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai:		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do acervo de reuniões e documentos oficiais do Mercosul.

A normativa constitutiva do SGT-18 instituiu o caráter abrangente e articulador do órgão listando em quais temas e demais espaços do Mercosul devem estar as prioridades dos trabalhos do SGT-18 (cf. Resolução GMC n. 59 de 2015). Uma segunda normativa regulamentou a primeira e estabeleceu cinco funções e atribuições mais explícitas para o SGT-18, envolvendo recomendação de medidas, proposição de normativas, troca de informações, visibilidade e divulgação, e impulsão de atividades (cf. Resolução GMC n. 25 de 2016). Deixou também a possibilidade de o GMC encomendar outra função diferente desse conjunto, o que foi feito na revisão do plano de ação para conformação do Estatuto da Cidadania do Mercosul, incluindo o SGT-18 em três de seus elementos (cf. Decisão CMC n. 32 de 2017). A normativa regulamentadora também alterou os temas determinados como prioritários ao SGT-18, quais sejam:

temas sanitários, de saúde, educação, cultura, povos indígenas e comunidades multiétnicas, trabalho migração, transporte, energia, infraestrutura, desenvolvimento urbano e rural, desenvolvimento econômico, cooperação, integração produtiva, segurança, meio ambiente, turismo e outros temas voltados a fomentar a integração entre comunidades de fronteira. (cf. Resolução GMC n. 59 de 2015).

Tendo em vista a sua função de “recomendar a adoção de medidas que possam beneficiar as populações fronteiriças dos Estados-Partes” (cf. Resolução GMC n. 25 de 2016, art. 2.º, a), a principal atividade está relacionada ao Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí (Brasil)-Monte Caseros (Argentina)-Bella Unión (Uruguai), cidades da tríplice fronteira entre os países. O SGT-18 recomendou a criação, como também

elaborou e negociou o texto, e os chanceleres dos três países assinaram um memorando de entendimento acatando a medida em outubro de 2019.

A proposta de criação do comitê trinacional foi trazida na quinta reunião do SGT-18 e o projeto de memorando de entendimento para criação foi apresentado na reunião seguinte (cf. Atas SGT-18 n. 2 de 2018 e n. 1 de 2019). Uma vez criado o comitê, ele voltou à pauta do SGT-18 em outubro de 2020 para agendar sua primeira reunião (cf. Ata SGT-18 n. 2 de 2020). Assim, o costume de tratar bilateralmente a temática fronteiriça em comitês de integração e fronteira foi alçado à configuração trinacional pela primeira vez, considerando os Estados-Partes do Mercosul, como também atendeu a uma demanda antiga das comunidades envolvidas.

As discussões sobre as áreas de controle integrado (ACI) nos pontos de passagem de fronteira envolveram, em 2019, recomendar implantação e impulsionar o reconhecimento recíproco de competências (RRC) entre as autoridades e sistema aduaneiro simplificado (SAS), remetendo às necessidades de facilitação fronteiriça e à ótica comercial para as fronteiras. Durante a pandemia de COVID-19, os temas sanitários e de saúde chamam a atenção. Na primeira reunião de 2020, a delegação argentina mencionou especificamente a importância de infraestrutura (albergues pré-hospitalares) na fronteira para pacientes de COVID-19, podendo ser usados posteriormente em função do Regulamento Sanitário Internacional.

Na reunião seguinte, após a delegação paraguaia levantar a influência da rede de albergues pré-hospitalares para o fechamento/abertura de suas fronteiras, as delegações se atentaram à sensibilidade dessa questão e concordaram em harmonizar medidas e ações conjuntas com autoridades sanitárias nacionais e em se dispor a trabalhar conjuntamente com o Subgrupo de Trabalho n. 11 “Saúde” (SGT-11) (cf. Ata SGT-18 n. 2 de 2020). Contudo, a possibilidade de recomendar medidas mais específicas e efetivas não foi registrada nas atas até o fim de 2020. Enquanto isso, em contraste quanto à efetividade nessa questão sensível, o Instituto Social do Mercosul (ISM) desenhou e apresentou à Reunião de Ministros da Saúde projeto para albergues pré-hospitalares compartilhados em cidades gêmeas (cf. Ata SGT-18 n. 2 de 2020, anexo VII), projetando atuações visíveis dos Estados.

A função mais exitosa do SGT-18 é “elaborar propostas de instrumentos normativos ou outros cursos de ação voltados a facilitar e melhorar as relações entre as comunidades fronteiriças, inclusive mediante a criação de regimes especiais que se ajustem às necessidades específicas das mesmas” (cf. Resolução GMC n. 25 de 2016, art. 2.º, b). Isso por causa da aprovação do Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul (ALFVM), que era discutido antes mesmo da existência do SGT-18. Envolvendo todos os Estados-Partes, em 2010, o ALFVM já era uma linha de ação no plano de ação do ECM a ser tratada no GAHIF e em

mais outros quatro órgãos (cf. Decisão CMC n. 64 de 2010, art. 3.º, 2). Com o GAHIF extinto, o SGT-18, logo na primeira reunião, demonstrou interesse em analisar e acompanhar a discussão referente ao projeto de acordo.

As análises sobre o ALFVM no SGT-18 iniciaram na terceira reunião a partir do que era a última versão do anteprojeto do acordo, objeto do GAHIF reunido em outubro de 2011, com propostas argentinas e paraguaias anotadas (cf. Ata SGT-18 n. 1 de 2017). Já na quarta reunião, aprovou a produção de insumos para o exame do acordo e, por iniciativa uruguaia, a inclusão do cruzamento da fronteira para serviços de assistência de urgência ou emergência (cf. Ata SGT-18 n. 2 de 2017). Pouco depois, a Decisão CMC n. 32 de 2017 substituiu o GAHIF pelo SGT-18 com relação ao elemento do plano de ação para conformação do Estatuto da Cidadania que contemplava o ALFVM (o “2. Fronteiras”), mas também acrescentou o SGT-18 como âmbito de tratamento dos elementos “1. Circulação de pessoas” e “3. Identificação”.

Nas reuniões seguintes do SGT-18, a análise seguiu à luz das demandas de comitês de integração e fronteira e dos acordos bi e trilaterais já firmados, até que as reuniões de 2019 concluíram as análises, elevaram o texto do projeto de acordo aos órgãos decisórios e, em dezembro, o acordo foi aprovado na Decisão CMC n. 13 de 2019 (cf. Atas SGT-18 n. 1 e 2 de 2018 e n. 1, 2 e 3 de 2019, Ata GMC n. 4 de 2019 e Ata GMC extraordinário n. 2 de 2019). O ALFVM se manteve na agenda das reuniões de 2020, dessa vez, em discussões sobre projetos para implementação do acordo e acompanhamento do processo de internalização pelos Estados-Partes, não tendo chegado nem às casas legislativas ainda, quando da reunião de outubro de 2020 (cf. Atas SGT-18 n. 1 e 2 de 2020).

Mudanças importantes contrastam o anteprojeto do acordo oriundo do GAHIF de 2011 com o acordo aprovado em 2019. Propostas paraguaias de inclusão da igualdade de gênero e perspectiva de gênero foram acatadas ampliando-as para o respeito aos direitos humanos. Consoante a isso, houve facilitação à ressocialização de quem recebeu condenação penal ou criminal ao, por exemplo, delimitar a ausência de antecedentes criminais para os últimos cinco anos. Por outro lado, removeu do anteprojeto de 2011 a concessão de direitos ao atendimento médico nos sistemas de saúde públicos, nem mesmo sob o condicionamento às capacidades estruturais disponíveis colocado em proposta paraguaia. No lugar, o ALFVM facultou a previsão de tal direito a outros acordos.

As demais diferenças entre os textos incluem faixa exclusiva ou prioritária a veículos de titulares do documento de trânsito vicinal fronteiriço (DTVf) e novas áreas de cooperação (direitos humanos, bens culturais, segurança pública, traslado de pessoas falecidas e importação temporária de maquinário). Especificamente a cooperação em educação e em defesa

civil e assistência de urgência ou emergência se destacam pela amplitude maior em termos de mais elementos previstos dentro da área de educação e pelo anexo do ALFVM dedicado à travessia emergencial das fronteiras discutida ao longo de algumas reuniões. Já fora do conteúdo, as alterações adicionaram a previsão de emendas ao acordo, a vigência gradual/flexível a cada nova ratificação e a remoção da possibilidade de suspensão unilateral. E para além das diferenças, é notável a ausência de Assunção com a vizinha argentina Clorinda dentre as localidades fronteiriças vinculadas reconhecidas no anexo do acordo.

Os trabalhos no SGT-18 conseguiram com que o GMC instrísse o SGT de Saúde a elaborar norma referente ao traslado de restos mortais, mas não a tempo de produzir uma regulação em comum acordo e incluí-la no ALFVM. As discussões sobre segurança na fronteira e cooperação em defesa civil e assistência de urgência ou emergência entraram na agenda a partir da terceira reunião, porém, tiveram resultados distintos. O segundo tema foi objeto de regulação em um anexo do ALFVM. Enquanto isso, o primeiro apareceu no ALFVM como área em que os Estados se comprometeram a estabelecer regulação conjunta, harmonizada. Nesse mesmo estágio está a questão do transporte urbano cruzando a fronteira, que foi pautado a partir da quinta reunião e figurou no programa de trabalho 2019-2020. Porém, a elaboração de estudo prevista no programa foi parcialmente cumprida se valendo de publicação anterior relativa ao Brasil. Portanto, o SGT-18 não chegou a acordar, nessas duas questões, regimes especiais regulatórios.

Um dos insumos para o exame e elaboração da versão aprovada do ALFVM, como também de outras discussões do SGT-18, foram os mapeamentos temáticos e normativos da integração fronteiriça produzidos pela Secretaria do Mercosul (SM). Desde a primeira reunião, o SGT-18 teve interesse em um levantamento dos temas relacionados às fronteiras tratados nos demais órgãos (cf. Atas SGT-18 n. 1 de 2016 e n. 1 de 2017). Apesar do caráter articulador, o texto aprovado para a norma regulamentadora não incluiu a SM dentre os órgãos de interação do SGT-18. Logo, a solicitação só foi considerada após ser elevada ao GMC e a primeira edição do mapeamento foi apresentada em 2018 (cf. Atas SGT-18 n. 2 de 2017 e n. 1 de 2018). Nessa oportunidade a solicitação havia sido estendida para também incluir o levantamento das normas sobre fronteiras.

Esse mapeamento temático e normativo é atualizado anualmente e está na quarta edição. A primeira foi bastante ampla. Identificou as normas atinentes aos 18 temas prioritários ao SGT-18, segundo a normativa regulamentadora, e quais desses temas prioritários são tratados em cada um dos órgãos com os quais o SGT-18 deve prioritariamente coordenar suas funções. Adicionalmente, identificou outros órgãos do Mercosul que tratam os temas prioritários e os

projetos do FOCEM que intervêm nas zonas fronteiriças ou abordam aqueles temas. Em consonância ao direcionamento dado pela inclusão do SGT-18 no PA-ECM, a segunda edição contemplou o cruzamento das linhas de ação dos elementos do PA-ECM com os temas prioritários ao SGT-18, conforme solicitado pelo próprio via GMC (cf. Atas SGT-18 n. 1 e 2 de 2018).

As duas edições seguintes do mapeamento foram apresentadas nas últimas reuniões ordinárias em outubro de 2019 e de 2020. Essas novas edições fizeram a atualização das normas aprovadas após o primeiro mapeamento. Se na primeira edição, recorrências recaíram em temas da dimensão social e cidadã, a última edição (que abrangeu até o primeiro semestre de 2020 já sob a pandemia) mostrou a prevalência dos temas sanitário e saúde. É possível associar a prevalência do tema sanitário à vertente comercialista do “Mercosul do século XXI” em coexistência a demandas devido à pandemia e associadas ao “novo Mercosul”, porém, essa divisão não é perfeita. A saúde nas fronteiras é discutida principalmente em âmbitos do Mercosul “ligados ao controle e à vigilância em saúde”, sendo esta e “a regulação dos serviços e do mercado de trabalho na área [de fronteira] são relevantes, tanto na perspectiva econômica quanto na social” (AIKES, RIZZOTTO, 2020, p. 11).

As quatro edições apontaram destaques aos subtemas transversais sobre áreas de controle integrado, escolas interculturais de fronteira e cooperação em saúde com a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS). Também destacaram mudanças no organograma do Mercosul: a substituição do GAHIF pelo SGT-18 no PA-ECM, a extinção e substituição do Alto Representante-Geral do Mercosul (ARGM) pela CRPM no acompanhamento do PA-ECM, e transformação do FCCR em instituição não permanente.

Outro insumo para o ALFVM guarda relação especialmente com a função de “trocar informações sobre as políticas e boas práticas implementadas de forma bilateral e trilateral nas áreas de fronteira” (cf. Resolução GMC n. 25 de 2016, art. 2.º, c). Trata-se dos documentos apresentados ao longo das reuniões para levantamento de demandas dos comitês de integração e fronteira, como combinado desde a segunda reunião, mas também das falas das delegações e outros documentos sobre o estado de situação dos comitês, dos pontos de passagem de fronteira, das áreas de controle integrado.

A ideia de conhecer os mecanismos e acordos bilaterais de desenvolvimento fronteiriço foi um ponto colocado já na primeira reunião. Desde o início também, a consolidação das demandas em um documento único foi compromissada e tentada por várias vezes; sem sucesso, contudo. Na terceira e quarta reuniões, documentos apresentados pela delegação brasileira e pela paraguaia abordaram as fronteiras Bolívia-Brasil, Bolívia-Paraguai e Brasil-Venezuela,

estando a Venezuela já suspensa do Mercosul e a Bolívia em processo de adesão como Estado-Parte. Porém, a atenção à Bolívia e Venezuela não se repetiu nas reuniões seguintes até o fim de 2020, a despeito das presenças bolivianas em parte delas.

Esse intercâmbio de informações propiciado nas reuniões no SGT-18 faz notar reativações e (ir)regularidade de reuniões dos comitês de integração e fronteira, assinatura de instrumentos normativos e a execução de políticas e acordos, sutilmente contrastando situações entre fronteiras ou entre localidades das fronteiras. Mais que isso, torna-se um espaço propício à difusão de ideias, instituições e políticas. Algo do tipo pode ser notado na bem sucedida proposta de criação de comitê trinacional e no objetivo paraguaio manifesto para celebrar com a Argentina um acordo similar ao firmado com o Brasil em 2017. Pode também na proposta paraguaia de negociar regionalmente o texto que recebeu bilateralmente da Argentina sobre agilização do cruzamento da fronteira pela defesa civil e por serviços de assistência de urgência ou emergência (cf. Atas SGT-18 n. 2 de 2018 e n. 1 de 2019).

Ainda que ocorrida em Montevideu (fora das zonas fronteiriças), a própria realização da primeira reunião do SGT-18 deu o primeiro pontapé para execução da função de “contribuir, nas zonas de fronteira, para a maior visibilidade e divulgação do Mercosul e da normativa pertinente, a fim de alcançar sua efetiva implementação” (cf. Resolução GMC n. 25 de 2016, art. 2.º, d). Isso por causa das autoridades convidadas presentes não só no ato de lançamento do órgão, como no resto da reunião inaugural, repercutindo institucional e midiaticamente nas zonas de fronteiras muito mais que quaisquer outras reuniões do SGT-18. Além disso, as delegações nacionais concordaram, já nesta reunião, em trabalhar para divulgar as normas do Mercosul nas áreas de fronteira (cf. Ata SGT-18 n. 1 de 2016).

Estiveram presentes à reunião inaugural o alto representante-geral do Mercosul, o presidente do FCCR, um diretor da Mercocidades, o presidente do Comitê Binacional de Fronteira de Intendentes, Prefeitos e Alcaldes (Brasil-Uruguai), o presidente do Comitê da Hidrovia do Rio Uruguai, uma delegação da trílice fronteira Cidade do Leste-Porto Iguazu-Foz do Iguazu (Paraguai-Argentina-Brasil), e representantes da Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguazu integrando a delegação brasileira e da Agência para o Desenvolvimento das Macrorregiões e Zonas Fronteiriças (ADEMAF) integrando a delegação boliviana (cf. Ata SGT-18 n. 1 de 2016). Essa variedade e relevância de autoridades não se registraram nas reuniões seguintes, contudo.

Na reunião seguinte, despontaram ideias para cumprir a mencionada função: divulgação em plataforma digital, elaboração de cartilha informativa e realização de seminários e oficinas para conscientizar sobre direitos, deveres e as normativas mercosulinas atinentes a fronteiras e

atrair a “participação da sociedade civil” oriunda das comunidades fronteiriças (cf. Ata SGT-18 n. 1 de 2017). A primeira delas levada à frente foi a tentativa, sem sucesso, de fazer divulgação do órgão e suas atividades em plataforma digital, nomeadamente no endereço eletrônico [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int), entre a segunda e a quarta reunião. A quinta reunião foi um ponto de inflexão, quando o SGT-18 recebeu a segunda edição do mapeamento temático e normativo (dedicado ao PA-ECM), assistiu às apresentações da SM sobre o PA-ECM e da Unidade de Comunicação e Informação do Mercosul (UCIM) sobre suas atividades.

A partir de então, retomaram a iniciativa de elaborar uma Cartilha do Cidadão Fronteiriço envolvendo CRPM, SM e UCIM (cf. Ata SGT-18 n. 2 de 2018). A cartilha entrou no programa de trabalho 2019-2020 do SGT-18, cujo relatório de cumprimento informou que estava ainda “em desenvolvimento” no final de 2020. Entretanto, um rascunho da cartilha foi apresentado conjuntamente à quarta edição do mapeamento feito pela SM e nenhum comentário foi registrado na ata daquela reunião de outubro de 2020.

Estranhamente, em momento algum nas atas e seus anexos foi mencionada a existência da Cartilha do Cidadão do Mercosul, publicada pela CRPM em julho de 2010 (portanto, anterior ao PA-ECM), reeditada em 2016 e disponibilizada em endereço eletrônico específico. Eventualmente, uma nova revisão dela poderia trazer um capítulo específico sobre temas fronteiriços, o que contemplaria a pretendida divulgação por meio do endereço eletrônico próprio dessa cartilha mais genérica.

A elaboração da cartilha cumpre com a função de visibilidade e divulgação, mas não só. Nesse sentido, pode ser observado o Estatuto da Cidadania do Mercosul (ECM) com um capítulo específico sobre integração fronteiriça — tal qual o PA-ECM já delineava —, cujo lançamento ocorreu em março de 2021 em comemoração aos 30 anos do Tratado de Assunção. Paralelamente, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), do Brasil, lançou em fevereiro de 2021 a sua própria “cartilha do cidadão fronteiriço” (ZANIN, 2021).

Outra atividade relacionada com a função de visibilidade e divulgação é a realização de ciclo de seminários com a finalidade de relacionar as normas do Mercosul com as regiões de fronteira, tendo sido também incluída no programa de trabalho 2019-2020. Ela foi mais exitosa, visto que foram realizados o “Seminário de Direitos e Obrigações dos Cidadãos de Fronteira do Mercosul” em Buenos Aires e o “Seminário sobre Desenvolvimento da Região Fronteiriça do Mercosul” em Brasília ao longo de 2019. Após o primeiro, o SGT-18 acertou a realização semestral da atividade, a cada nova Presidência *Pro Tempore* (PPT) (cf. Ata SGT-18 n. 2 de 2019). Tal objetivo não foi cumprido em 2020.

Vale salientar que ambos os seminários ocorreram nas capitais nacionais, situadas longe das zonas de fronteira. Ainda assim, as atas de 2020 registraram visões da importância desses seminários como meio de divulgação do tema, de visibilidade do SGT-18, de informar cidadãos fronteiriços e de dar insumos à sociedade civil organizada e às atividades do SGT-18. Por outro lado, tais atas também registraram a dificuldade de realização de seminários naquele ano em função da pandemia e a proposta paraguaia do formato virtual para os seminários de 2021 (cf. Atas SGT-18 n. 1 e 2 de 2020).

Considerando até 2020, a função do SGT-18 desenvolvida de forma mais rudimentar ou dispersa foi “impulsionar a realização de atividades específicas de integração fronteiriça e a articulação de projetos em diferentes zonas de fronteira, com a identificação de possíveis fontes de financiamento” (cf. Resolução GMC n. 25 de 2016, art. 2.º, e). Isso porque diálogos com organismos de financiamento não foram continuados, um projeto para políticas de desenvolvimento fronteiriço está suspenso e outro está em estágio bem incipiente.

A exemplo, representantes de organismos de financiamento de projetos de desenvolvimento participaram da segunda reunião. Na primeira parte dela, houve a exposição do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Brasil, que inclusive destacou a importância de seminários nas fronteiras a fim de intercambiar experiências; na segunda parte as exposições foram do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e também da Unidade Técnica FOCEM (UTF), que avalia e acompanha os projetos do FOCEM (cf. Ata SGT-18 n. 1 de 2017). As atas das reuniões seguintes não indicaram qualquer continuidade de tais interlocuções.

Outro exemplo, figurou no programa de trabalho 2019-2020 a proposta argentina de um “PIB fronteiriço”. Sem relação com a soma de riquezas produzidas em um espaço, ele seria um instrumento para o desenho de políticas de desenvolvimento cujos componentes seriam selecionados em um seminário a ser realizado. Originalmente, o Comitê de Integração Colón-Paysandú (Argentina-Uruguai) propôs um “PIB fronteiriço” como índice que refletisse a realidade territorial dos dois lados da fronteira objetivando a cooperação transfronteiriça e internacional (cf. Ata SGT-18 n. 2 de 2017, anexo IV). Em 2020, terminou suspensa tal atividade com nome e propósito desconexos (cf. Ata SGT-18 n. 2 de 2020, anexo vi).

Considerando ainda tal função do SGT-18, a atividade mais recente em continuidade foi pautada na sexta reunião, em fevereiro de 2019, embora siga dispersa enquanto as delegações seguem atentando a aspectos distintos. Por um lado, ela começou como projetos de desenvolvimento conjunto em zonas de fronteira relativos a setores econômicos específicos (cf.



Ata SGT-18 n. 1 de 2019). A delegação brasileira salientou a ideia de haver um projeto-piloto em junho de 2019 e, quando no exercício da Presidência *Pro Tempore* na reunião de outubro de 2019, sugeriu que o projeto-piloto fosse elaborado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) com instituições similares dos demais países (cf. Atas SGT-18 n. 2 e 3 de 2019).

Na ata da mesma reunião de fevereiro de 2019, teve espaço mais modesto a proposta paraguaia de cooperação com o nome “O Mercosul dialoga com suas fronteiras” para integração fronteiriça nas dimensões comercial, social e produtiva. Isto é, dedicado à facilitação fronteiriça, realidade cotidiana nas fronteiras e a integração produtiva. Em outubro, a delegação paraguaia propôs direcionar o projeto-piloto à aplicação do ALFVM e assim apresentou, em 2020, a proposta de cooperação como um plano de implementação do ALFVM ao exercer a PPT (cf. Atas SGT-18 n. 1 e 3 de 2019 e n. 1 de 2020). Contudo, o rascunho da proposta só foi anexado à ata da reunião seguinte, ainda em 2020.

Tal rascunho congregou os comentários feitos pelas delegações nas últimas reuniões, se mostrando mais como linhas gerais que um projeto-piloto e ainda sem articular para algo específico. Houve manifestações da necessidade de financiamento e de experiência em elaboração de projetos (cf. Atas SGT-18 n. 3 de 2019 e n. 1 e 2 de 2020). Nesse caso, a experiência do Instituto Social do Mercosul no desenvolvimento de projetos, inclusive com temática fronteiriça, apresentada na quarta reunião pelo então diretor do ISM, não foi lembrada.

Uma vez consideradas as atividades com relação às funções conferidas ao SGT-18, o balanço se estende a outros referenciais. A maioria dos dezoito temas prioritários ao SGT-18 apareceu nas discussões registradas em ata, principalmente considerando o texto aprovado do ALFVM e como era o anteprojeto de 2011, mas também outras discussões transversais como traslado de restos mortais, o cruzamento emergencial da fronteira e as áreas de controle integrado. Por outro lado, povos indígenas e comunidades multiétnicas e energia são temas ausentes ao longo das dez primeiras reuniões do SGT-18, excluindo os documentos dos comitês. Nesse sentido, essa ausência deixa perceptível que o SGT-18 não tem funcionado para povos indígenas como um esperado espaço multilateral interessado pró-ativamente em mediar tensões, a exemplo daquelas vividas por identidades transnacionais como a caingangue, a gaúcha,<sup>13</sup> a brasiguiaia e a guarani (ALVES, 2019).

Ainda com referenciais de dentro do Mercosul, as principais interlocuções e interações foram com a Secretaria do Mercosul e a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul,

---

<sup>13</sup> “Gaúcha” aqui não é sinônimo de sul-rio-grandense. Refere-se a uma identidade não restrita ao Brasil (ALVES, 2019).

órgãos permanentes transversais quanto aos temas com os quais tratou o PA-ECM, os mapeamentos e as tentativas de plataforma digital. Mas há também as menções sobre os SGT de Saúde e de Transporte. Já o FCCR, do qual depende(ia) o GTIF, logo na primeira reunião do SGT-18 se fez presente e compartilhou um projeto de norma (criação de “mercorregiões”), mas que não recebeu qualquer comentário conforme registro das atas. Pela Decisão CMC n. 19 de 2019, o FCCR perdeu seu caráter permanente e passou a funcionar no formato de conferências quando necessário ou requerido pelo GMC. Essa mudança está relacionada ao SGT-18, dado que os governos nacionais consideraram baixa a frequência das reuniões do FCCR e a existência de sobreposição temática com o SGT-18 (cf. Ata GMC n. 3 de 2019). O Alto Representante-Geral do Mercosul, que estava também presente à primeira reunião e se engajando na temática (EFE, 2016), foi extinto em 2017.

O espaço dos governos subnacionais no SGT-18 é pouco, se focar que a participação de representantes desses governos ou de associações deles foi restrita à primeira e quinta reuniões ordinárias. Ao apresentar o Programa Fronteiras Cooperativas na primeira reunião, a delegação da tríplice fronteira Cidade do Leste-Porto Iguazu-Foz do Iguazu (Paraguai-Argentina-Brasil) solicitou um assento permanente no SGT-18 (cf. Ata GMC n. 1 de 2016, anexo VI), com alguma repercussão midiática (ACIFI, 2016; MELLO, 2016), mas sem que qualquer reação tenha sido exposta em ata. O principal meio então para fazer demandas chegarem ao SGT-18 está nos comitês de integração e fronteira, já que levantamentos dos estados de situação são atividades permanentes no órgão.

A Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguazu foi, até o fim de 2020, a única presença de “representantes de organizações e movimentos sociais de fronteira e do setor privado e acadêmicos” (cf. Resolução GMC n. 25 de 2016, art. 3.º). Fora isso, no máximo, constam menções de contar com colaboração da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) pela delegação uruguaia em outubro de 2019 (cf. Ata SGT-18 n. 2 de 2019). Assim, convidar tais representantes não tem sido algo frequente, quer para divulgação, quer para a antes mencionada conscientização. Outra ausência notável está fora do Mercosul: a expectativa de que o SGT-18 possa incorporar o acervo desenvolvido no Grupo Técnico Executivo (GTE) de Integração e Facilitação Fronteiriça, da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) (BARROS; SAMURIO, 2019), ainda não concretizada.

Atinando aos Estados-Partes, a primeira reunião, no início de 2016, foi realizada com seis delegações nacionais. As delegações argentina, paraguai e uruguaia participaram de todas as reuniões realizadas. Não houve delegação brasileira na sexta reunião ocorrida em Buenos Aires no começo de 2019, justamente quando iniciou o governo de Jair Bolsonaro — cujo

desprezo ao Mercosul foi assinalado antes de tomar posse (RESENDE, 2018). Houve uma primeira e única participação venezuelana, já que logo depois foi suspensa do Mercosul. Valendo da condição de Estado associado em processo de adesão, delegações bolivianas se fizeram presentes em quatro reuniões, nas três primeiras e na quinta (no fim de 2018).

Ainda que algumas demandas de fronteiras bolivianas e venezuelanas tenham sido trazidas nas primeiras reuniões e aplicação unilateral por parte do Brasil à circulação de veículos venezuelanos tenha sido assunto no GMC reunido em setembro de 2018 (cf. Ata GMC n. 3 de 2018), constitui um desafio ao SGT-18 contemplar as fronteiras com tais países para além da bacia platina ou do Cone Sul. Ou ainda a possibilidade de levar as discussões ao Mercosul ampliado (isto é, aos Estados associados), isso combinado ao aproveitamento do acervo do supracitado GTE da UNASUL.

Além disso, mesmo nas poucas participações bolivianas, a delegação foi integrada ao menos uma vez composta por integrantes de fora do Ministério das Relações Exteriores, tal como ocorreu com as delegações paraguaia e uruguaia. De acordo com as listas de participantes anexadas às atas, nunca houve participante de outros ministérios na delegação argentina, enquanto a presença de outros ministérios e instituições (até mesmo do setor privado) é bem mais comum na delegação brasileira. A predominância da centralidade das chancelarias está presente em outros órgãos do Mercosul e prescinde de grande capacidade de coordenação e engajamento das chancelarias com as demais instituições dos governos nacionais, como também depende desse filtro exercido por tais ministérios das relações exteriores. No SGT-18 especificamente, pode afetar a concepção ampla de dimensão social e multidimensional, tomando os territórios e as comunidades fronteiriças apenas como objeto, não também como sujeitos. E esse ponto remete à extinção da GAHIF.

Finalmente, o balanço dos procedimentos burocráticos indica que apenas um único projeto de norma foi elevado ao GMC, aquele destinado a regular o funcionamento do SGT-18, e um único documento foi elevado ao GMC, o relatório de cumprimento do programa de trabalho 2019-2020. Por sinal, embora tenha começado a funcionar em 2016, o primeiro programa de trabalho só foi estabelecido para esse biênio 2019-2020 e na última reunião de 2020 não houve apresentação do programa referente ao biênio seguinte, ou mesmo um rascunho. O cumprimento desse programa foi parcial, na medida em que três temas foram realizados (incluindo os seminários organizados em 2019, mas não em 2020), um foi parcialmente concluído, outro está em desenvolvimento e um último foi suspenso.

Sobre a realização de reuniões, o Quadro 2 mostra duas quebras na periodicidade nas reuniões ordinárias e a realização de duas reuniões extraordinárias. Disso importa mais a

interrupção das atividades do SGT-18 após a primeira reunião, logo no seu momento inicial. Com a disputa sobre a transferência da PPT para a Venezuela no segundo semestre de 2016 terminando na PPT conjunta dos demais quatro países e na suspensão venezuelana, não houve reunião do SGT-18 naquele semestre. A interrupção não só guarda relação com o processo de ascensão da vertente comercialista e descenso do projeto do Consenso de Buenos Aires, mas também com a possibilidade de a PPT exercida pela Venezuela (PPTV) trazer aportes da realidade do norte da América do Sul. Outra questão relevante, desde o segundo semestre de 2019, as reuniões têm sido realizadas por videoconferência, antes mesmo do início da pandemia de COVID-19. As facilidades desse formato, no entanto, não implicaram convites ao SGT-18.

## V. Considerações finais

A criação do SGT-18 permitiu avançar no reconhecimento das zonas de fronteira e comunidades fronteiriças como objeto de tratamento de políticas específicas por parte do Mercosul, porém, a maior presença institucional não implicou em modificações estruturais em relação ao tratamento da integração fronteiriça ou às dificuldades de articulação e interlocução. A análise das atividades do SGT-18 demonstrou haver inexpressiva participação local no processo de definição de prioridades e ações concernentes às regiões de fronteira, o que revela uma lógica de atuação que ainda é demasiadamente guiada por processos de tipo *top-down*. Apesar das prioridades declaradas nos ofícios, certos temas inexistiram nas atividades, como é o caso dos povos indígenas e das comunidades multiétnicas, ou então não obtiveram o avanço pretendido, tal qual o transporte urbano entre as localidades fronteiriças vinculadas.

Essas ausências ou falta de avanço em temas caros à perspectiva social e às ideias do Consenso de Buenos Aires sinalizam limitações enfrentadas ao longo dos anos no Mercosul. Tais percalços se somam a um recorrente diagnóstico, feito por estudiosos do tema e grupos societários, em torno da baixa visibilidade e insuficiente participação de representantes locais de fronteira nesses foros regionais dedicados à proposição e formulação de políticas de integração fronteiriça. Embora tenham conseguido a criação do SGT-18 e o reconhecimento que o acompanha, tais representantes não detêm a relevância política para boa parte das demais demandas.

É válido notar que, nas fronteiras, projetos de integração regional coexistem, em grande parte, com dinâmicas integradoras, tácitas ou explícitas, que são induzidas localmente pelas demandas de elites e governos locais, cujas questões fronteiriças vêm sendo historicamente tratadas à revelia dos governos nacionais. A persistência deste cenário enseja a manutenção de

desconfianças históricas entre as demandas locais e os governos centrais, dando margem, conseqüentemente, a questionamentos dos interesses e comprometimentos da cooperação intergovernamental no tocante às regiões de fronteira.

Longe de ser linear, a agenda mercosulina de integração fronteiriça se mostra condicionada pelas configurações políticas sul-americanas e do contexto do bloco. É válido reiterar que o processo da integração fronteiriça entre os Estados-Partes é precedente ao Mercosul e não está contido completamente nele, na medida em que se desenrola(ou) em outros âmbitos internacionais, como a Mercocidades, os comitês tri e binacionais, a UNASUL e arranjos entre governos subnacionais.

Ao mesmo tempo, com a transformação do entendimento das fronteiras antes pela visão securitária (fronteira-separação), ascendem as percepções sob a ótica comercial de passagem de mercadorias, serviços, fatores de produção, mas também sob a perspectiva social de quem transita, reside, vive e faz parte das dinâmicas sociais dessas populações lindeiras. Assim, essas duas últimas percepções demandam atuações estatais distintas bifurcando para a diferenciação entre a facilitação fronteiriça e a integração fronteiriça, propriamente. Considerando o contexto político do Mercosul, ambas as percepções guardam correspondência com os projetos regionais que têm conduzido o bloco desde a criação, estando a perspectiva social das fronteiras mais próxima do Consenso de Buenos Aires e a ótica comercial, do que foi consensuado em Assunção em 1991 e tomado como mote de "retorno às origens" nos últimos anos. No entanto, esses entendimentos coexistem e podem atribuir relevância a uma mesma atividade ou tema, tal como a vigilância em saúde.

Neste aspecto, a percepção é de que as ações envolvendo a integração fronteiriça no Mercosul implicam lógicas distintas: ora focalizam a fronteira sob o aspecto da transitoriedade inerente a ela (enquanto zonas limítrofes dos Estados-membros e, portanto, meio de passagem para interligação econômico-comercial), ora enfatizam-na sob a ótica de uma territorialidade *sui generis* (enquanto espaço social vivo e dinâmico e, portanto, um fim em si mesmo), que engendra demandas e preferências locais específicas.

Ademais, a análise do SGT-18 permite compreender que a perspectiva social das fronteiras guiou suas atividades em função de sua conformação e prioridades temáticas, e, sobretudo, devido ao seu principal êxito, o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas do Mercosul. O SGT-18 conseguiu dar andamento ao anteprojeto de 2011 desse acordo e expandir o texto de então para contemplar cooperação entre os Estados-Partes nas localidades fronteiriças em vários temas, além de cumprir com o plano do Estatuto da Cidadania tendo a aprovação do ALFVM no trigésimo aniversário de fundação do Mercosul.

Por fim, são sinalizados alguns dos principais desafios para o desenvolvimento da integração fronteiriça no SGT-18, elencados na forma de objetivos: alcançar a internalização do ALFVM pelos Estados-Partes, a sua plena aplicação e a elaboração e consecução de projeto(s) conjuntos referentes a tal aplicação; divulgar o Mercosul na realidade cotidiana das populações lindeiras e das administrações locais, aprendendo com a história do GAHIF, e promover a participação das comunidades de fronteira e de governos subnacionais; propiciar mais interlocuções e consequente difusão a fim das articulações a que lhe cabem com as outras instâncias do Mercosul, a despeito das mudanças institucionais em curso. Todas elas são questões prementes dessa agenda para a década que se inicia.

## VI. Referências

ACIFI. Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguaçu. Conselhos priorizam desenvolvimento da fronteira. **Revista ACIFI**, n. 11, ano II, maio de 201, Foz do Iguaçu, p. 44-45. Disponível em: <http://www.revistaacifi.com.br/edicao-11/conselhos-priorizam-desenvolvimento-da-fronteira/>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

AIKES, S.; RIZZOTTO, M. L. F. A saúde em região de fronteira: o que dizem os documentos do Mercosul e Unasul. **Saude soc.**, São Paulo, v. 29, n. 2, e180196, 2020. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902020000200304&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902020000200304&lng=en&nrm=iso)>. access on 20 May 2021. Epub May 11, 2020. <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-12902020180196>.

ALVES, T. As fronteiras econômicas e sociais do Mercosul: Tríplice fronteira e a Mesorregião. Fórum Nacional de Paradiplomacia, 2019, São Paulo. Disponível em: <https://integri.com.br/trabalhos-apresentados/as-fronteiras-economicas-e-sociais-do-mercopol-triplice-fronteira-e-a-mesorregiao/>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

ANDRADE, J. J. Estudo do Processo de Integração em Três Fronteiras Terrestres do MERCOSUL. 2001. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade da Região da Campanha.

BANZATTO, A. P. A. A integração fronteiriça e o papel dos governos subnacionais no Mercosul: o caso Codesul-Crecenea. **Revista Videre**, Dourados, v. 12, n. 23, p. 60-79, jan./abr., 2020. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/11664/5923>. Acesso em: 16 mar. 2021.

BANZATTO, A. P. A.; PRADO, H. S. A. A paradiplomacia, a cooperação descentralizada e integração fronteiriça no Mercosul. **Meridiano 47**, v. 15, n. 141, p. 18-24, jan-fev, 2014.

BARROS, P. S.; SAMURIO, S. E. A Institucionalidade da Integração Fronteiriça na Unasul e no Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 25, mai./ago. 2019. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9800/1/BEPI\\_n25\\_Institucionalidade.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9800/1/BEPI_n25_Institucionalidade.pdf). Acesso em: 08 abr. 2021.

CARNEIRO FILHO, C. P. La Cooperación Transfronteriza en las Ciudades Gemelas de la Frontera Sur de Brasil. **Aldea Mundo**, año 24, n. 47, p. 39-50, enero-junio 2019. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/543/54364072012/html/index.html>. Acesso em: 18 mar. 2021.

CARNEIRO FILHO, C. P.; CAMARA, L. B. Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa. **Confins** [online], 41, 2019.

DESIDERA NETO, W. A.; PENHA, B. As Regiões de Fronteira como Laboratório de Integração Regional no Mercosul. Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI), n. 22, jan/abril de 2016, pp. 33-50. In: DESIDERA NETO; W.; PENHA, B.; MORAES, R. **Mercosul e regiões de fronteira**. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171101\\_livro\\_mercosul\\_cap\\_5.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171101_livro_mercosul_cap_5.pdf). Acesso em: 24 abr. 2021.

EFE. Uruguai acolhe 1ª reunião do subgrupo de integração fronteiriça do Mercosul. Portal Terra, 15/05/2016. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/mundo/uruguai-acolhe-1-reuniao-do-subgrupo-de-integracao-fronteirica-do-mercosul,7e3a73ee56f57ab31e1d2b8a0409ae84htzxxgkx.html>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

FARIA, L. A. E.; BARÃO, G. R. O âmbito político-institucional do MERCOSUL: a política externa brasileira e o desenvolvimento institucional do bloco. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 71-90, mai. 2012. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2634/3069>. Acesso em: 17 set. 2018.

JUNQUEIRA, C. G. B. **Entre interesses e identidades: o que querem e o que são? A atuação internacional dos governos subnacionais argentinos e brasileiros no Mercosul (1995-2018)**. Tese de Doutorado em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, 2019.

JUNQUEIRA, C. G. B.; NEVES, B. C.; SOUZA, L. E. S. Regionalismo sul-americano nos anos 2020: o que esperar em meio às instabilidades políticas? **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 93-122, 2 dez. 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/170>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MACHADO, L. O. Limites, fronteiras e redes. In: STROHAECKER, Tânia y DAMIANI, Anelisa (Orgs.). *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: AGB, 1998.

MARIANO, K. L. P. *Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul*. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MARIANO, K. L. P.; RIBEIRO, C. C. N. **Regionalismo na América Latino no século XXI**. In: SALATINI, R. (Org.). *Cultura e Direitos Humanos nas Relações Internacionais: reflexões sobre cultura*. 1. ed. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016, v. 1, p. 23-40.

MELLO, L. Tríplice Fronteira reivindica cadeira no Mercosul. Clickfoz do Iguaçu, Foz do Iguaçu, 17/05/2016. Disponível em: <https://www.clickfozdoiguacu.com.br/triplice-fronteira-reivindica-cadeira-no-mercosul/>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

MERCOCIDADES. Plan de Trabajo de la Unidad Temática de Integración Fronteriza. Porto Alegre, 24 de setembro de 2015. Disponível em: <https://mercocidades.org/download/plan-de-trabajo-de-la-unidad-tematica-de-integracion-fronteriza-2016/>. Acesso em: 22 abr. 2021.

ODDONE, Nahuel. *Cooperación Transfronteriza en América Latina: Una aproximación teórica al escenario centroamericano desde la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas*. **OIKOS**, v. 13, n. 2, 2014, pp. 129-144. Disponível em: <http://www.revistaoidos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/375/213>. Acesso em: 12 ago. 2021.

ODDONE, Nahuel; SOUZA, Gustavo MatiuZZi de. *Cross-border Paradiplomacy in Mercosur: a critical overview*. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, Dourados, v.6. n.12, jul./dez, 2017. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/6822/4081>. Acesso em: 17 ago. 2021.

PESSOA, Luan Oliveira. **As relações externas mercosulinas e o Alto Representante-Geral do Mercosul**. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2020. Disponível em <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/32167>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

RESENDE, T. Antes de tomar posse, Bolsonaro já gera atritos no exterior. **Deutsche Welle**, 07/11/2018. Disponível em: <https://p.dw.com/p/37pqI>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

SELA. La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe, N°21-12, Rev.1, Caracas, Out. 2012. Disponível em: <http://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/cg00410.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2021.

ZANIN, M. J. (Coord.). Localidades fronteiriças vinculadas do Mercosul e estados associados: informações para os cidadãos fronteiriços. Brasília: CNM, 2021. 52p. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14882>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

Recebido em: junho/2021.

Aprovado em: setembro/2021.



# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral Especial | volume 10 | edição nº 1 | 2021

*Dimensão humana e social do  
Mercosul: da institucionalização ao  
esvaziamento*

João Victor da Motta Baptista; Tainá  
Estanislau Siman

 Igepri  
Instituto de Gestão Pública e  
Relações Internacionais

 unesp  
Universidade Estadual Paulista  
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex

## DIMENSÃO HUMANA E SOCIAL DO MERCOSUL: DA INSTITUCIONALIZAÇÃO AO ESVAZIAMENTO

*João Victor da Motta Baptista<sup>1</sup>; Tainá Estanislau Siman<sup>2</sup>*

---

**Resumo:** A partir do início dos anos 2000, o Mercosul vivenciou a ascensão de uma interpretação específica das dimensões política, social e humana que resultou na proliferação de mecanismos institucionais para responder às demandas da sociedade civil organizada e superar o histórico déficit democrático decorrente da institucionalidade centrada nos Poderes Executivos de seus países membros. No aniversário de 30 anos da fundação do bloco, recorremos a uma análise histórica para compreender as atuais limitações da sua agenda social e os movimentos para construir institucionalidades que ampliem os temas abarcados no regionalismo no Cone Sul e descentralizem o seu processo decisório. Essa análise será centrada em dois momentos principais, com destaque para as características conjunturais que os constituem. Primeiramente, será explorado o momento de crescimento da agenda social no Mercosul, marcado pela construção de intensa institucionalização, participação social e convergência política. Este momento pode ser caracterizado como um período de regionalismo pós-hegemônico. O segundo momento é marcado pela crise financeira no bloco e pela substituição de prioridades da agenda. Nesta análise, enfatizamos os desafios enfrentados por essas instituições e as suas estratégias para manterem-se ativas. Nesse sentido, o artigo propõe-se a analisar a conjuntura da temática social, humana e participativa no Mercosul, com o olhar voltado para as dinâmicas das estruturas constituídas nas últimas duas décadas, tais como o Instituto Social do Mercosul (ISM), a Unidade de Participação Social (UPS) e as Cúpulas Sociais.

**Palavras-chave:** Mercosul, dimensão social, institucionalidade, Instituto Social do Mercosul, Unidade de Participação Social

### MERCOSUR'S HUMAN AND SOCIAL DIMENSION: FROM INSTITUTIONALIZATION TO EMPTYING

**Abstract:** From the beginning of the 2000s onwards, Mercosur experienced a rise in a political, social, and human dimensions interpretation that resulted in the proliferation of institutional mechanisms to answer to the demands of organized civil society and to overcome the historic democratic deficit resulting from institutionalization centered on its member States' Executive powers. In Mercosur's 30th anniversary, we resort to historical analysis to understand the current limitations of its social agenda and the movements for the construction of institutions that expand the themes of regionalism in the Southern Cone and decentralize its decision-making process. This analysis

---

<sup>1</sup> Doutorando e mestre em Relações Internacionais pelo PPGRJ San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUC-SP). Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP. Pesquisador do Observatório do Regionalismo (vinculado à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo — REPRI). E-mail: [joaovictor.dmb@hotmail.com](mailto:joaovictor.dmb@hotmail.com)

<sup>2</sup> Mestra em Relações Internacionais pela UERJ. Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-MG. Pesquisadora do Observatório do Regionalismo (vinculado à Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo — REPRI). E-mail: [taina.siman@gmail.com](mailto:taina.siman@gmail.com)

will focus on two key moments, emphasizing situational characteristics that constitute them. First, it will explore the period of the growth of the social agenda in Mercosur, marked by the construction of strong social institutionalization, social participation, and political convergence, coming to be characterized as a post-hegemonic regionalism moment. The second moment is marked by the financial crisis in the bloc and the replacement of its agenda priorities, highlighting the challenges faced by these institutions and their strategies for maintaining their activities. In this sense, we analyze the conjuncture of the social, human, and participative theme in Mercosur, focusing on the dynamics of the structures constituted in the last two decades, such as the Mercosul Social Institute (ISM), the Social Participation Unit (UPS) and the Social Summits.

**Keywords:** Mercosur, social dimension, institutionality, Mercosul Social Institute, Social Participation Unit.

---

## I. INTRODUÇÃO

A ascensão das dimensões política, social e humana no Mercosul resultou na proliferação de mecanismos institucionais para responder às demandas da sociedade civil organizada e superar o histórico déficit democrático decorrente da institucionalidade centrada nos Poderes Executivos de seus países membros. O debate da dimensão social mercosulina ocorre desde a fundação do bloco, mas a ascensão do ciclo progressista na virada do século XXI possibilitou uma nova compreensão do significado de participação social na integração regional do Cone Sul.

No aniversário dos 30 anos de sua fundação, o Mercosul vê-se perante uma série de balanços sobre sua trajetória e as perspectivas de futuro. Com o intuito de contribuir com as demais análises do presente Dossiê, este artigo propõe-se a analisar a conjuntura da temática social, humana e participativa no Mercosul, com o objetivo de estabelecer como se deram as construções e entraves dessas instituições. Assim, será dado especial destaque às dinâmicas das estruturas constituídas nas últimas duas décadas, como o Instituto Social do Mercosul (ISM), a Unidade de Participação Social (UPS) e as Cúpulas Sociais.

O período de crescimento da agenda social no Mercosul foi marcado por intensa institucionalização social, participação social e convergência política, podendo inclusive ser caracterizado como um momento de regionalismo pós-hegemônico<sup>3</sup>. No entanto, o presente

---

<sup>3</sup> Fenômeno de reorientação da concepção e das propostas de regionalização na América Latina, também compreendido como regionalismo pós-liberal (VEIGA; RIOS, 2007); que reflete sobre um conjunto de estruturas BJIR, Marília, v. 10, n. 1, p. 253-276, jan./abr. 2021.

momento é assinalado pela crise financeira no bloco e pela substituição de prioridades de sua agenda. Lança-se então o seguinte questionamento: quais os principais desafios enfrentados por essas instituições e quais são suas estratégias para manterem-se ativas? A hipótese trabalhada é que, desde a construção das instituições de âmbito social no Mercosul, parte dessas iniciativas tem apresentado mecanismos de resiliência enquanto outras deixaram de existir frente à mudanças políticas nas lideranças e suas respectivas prioridades para o plano regional de integração. Essa resiliência pode ter se provado limitada frente aos acontecimentos recentes que marcam os 30 anos do bloco.

Com esse objetivo, recorreremos a uma análise histórica para compreender as atuais limitações da agenda social do bloco e os movimentos para construir institucionalidades que ampliem os temas abarcados no regionalismo no Cone Sul e descentalizem o seu processo decisório. Essa análise histórica tem como metodologia a pesquisa e utilização de fontes primárias e secundárias, o que inclui a normativa do Mercosul, além de relatórios e documentos produzidos pelo bloco e suas instituições.

Para tanto, o artigo foi dividido em quatro seções, excetuada esta breve introdução e nossas considerações conclusivas: na segunda seção, analisaremos aspectos da primeira década do Mercosul e os elementos que culminaram na proliferação de mecanismos institucionais; na terceira, quarta e quinta seções analisaremos, respectivamente, três das principais institucionalidades constituídas nos anos 2000: o Instituto Social do Mercosul (ISM), as Cúpulas Sociais do Mercosul e a Unidade de Participação Social (UPS). Por fim, elaboramos uma reflexão sobre o esvaziamento institucional e a atual conjuntura do Mercosul.

## **II. A DIMENSÃO SOCIAL EM PERSPECTIVA: PROLIFERAÇÃO DE MECANISMOS INSTITUCIONAIS**

Desde o princípio da negociação para sua constituição, os países-membros do Mercosul optaram por construir mecanismos e institucionalidades de caráter exclusivamente intergovernamental (DRUMMOND, 2011). Esse traço está expresso na natureza do Protocolo de Ouro Preto, que respondia ao espírito eminentemente comercial do bloco e à concepção hegemônica de regionalismo da época (GRANATO, 2017).

Nos anos 1990, o desenho institucional do bloco consolidou um processo de integração concentrado na chefia dos executivos nacionais e nas chancelarias, presentes nos principais

---

regionais e práticas híbridas pensadas em substituição as lógicas comerciais até então hegemônicas (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

órgãos decisórios do bloco (BUDINI, 2015). Os governos buscaram preservar seu protagonismo com um sistema decisório baseado no consenso e em um rígido controle da agenda de expansão do bloco (MARIANO, 2000). Com isso, evitou-se o isolamento da tomada de decisão dos órgãos nacionais responsáveis pelo processo de integração (BOUZAS; SOLTZ, 2002).

Em um primeiro momento, a opção intergovernamental gerou o descontentamento de importantes setores da sociedade civil, especialmente das centrais sindicais e dos grupos empresariais (MARIANO, 2011; BUDINI, 2015). A pressão dos atores sociais, sobretudo a do sindicalismo, possibilitou a construção dos primeiros mecanismos de participação social, que conviveram com períodos de esvaziamento por parte dos governos (MARIANO, 2011). Compuseram a primeira geração de mecanismos institucionais de dimensão social do Mercosul os Subgrupos de Trabalho (SGTs), as Reuniões Especializadas, os Grupos *Ad Hoc*, os Comitês Técnicos, a Comissão Socio-laboral e o Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES).

Os primeiros espaços institucionais de diálogo social no Mercosul foram os SGTs, previstos no Tratado de Assunção para coordenar ações e políticas específicas. De início, foram construídos dez subgrupos<sup>4</sup>, mas, com a pressão dos atores sindicais, constituiu-se o SGT 11 sobre Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social<sup>5</sup>. Este foi o primeiro espaço concebido para além dos governos nacionais. A criação desse subgrupo possibilitou a participação das centrais sindicais na institucionalidade do bloco como negociadoras (MARIANO, 2011).

Na reforma institucional decorrente do Protocolo de Ouro Preto (1994)<sup>6</sup>, houve mudanças importantes em relação ao Tratado de Assunção<sup>7</sup>, como a criação do Foro Consultivo Econômico Social (FCES), órgão consultivo de representação dos setores econômicos e sociais sem o controle de representação governamental. O FCES é composto de quantidade igual de representantes por Estado e encaminha recomendações para o Grupo Mercado Comum (GMC).

O FCES foi fruto da tentativa das centrais sindicais de romperem o isolamento e buscarem novos parceiros na sociedade civil para o processo de integração regional. Cabe ressaltar que o desenvolvimento institucional do Mercosul gerou uma ampliação burocrática,

---

<sup>4</sup> Assuntos Comerciais; Assuntos Aduaneiros; Normas Técnicas; Política Fiscal e Monetária Relacionadas com o Comércio; Transporte Terrestre; Transporte Marítimo; Política Industrial e Tecnológica; Política Agrícola; Política Energética; Coordenação de Políticas Macroeconômica.

<sup>5</sup> Posteriormente, o SGT-11 foi renomeado como SGT-10, como é atualmente chamado.

<sup>6</sup> Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção, que versa sobre a Estrutura Institucional do Mercosul, assinado em Ouro Preto, em dezembro de 1994, constitui-se a partir dele os primeiros órgãos do bloco e seu processo decisório.

<sup>7</sup> Tratado assinado em março de 1991, entre a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com o intuito de criar o Mercosul. Registrado na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) como AAP.CE N° 18.



mas não alterou o processo decisório do bloco, que se manteve pouco flexível (MARIANO, 2015). Assim como o FCES, a Declaração Sociolaboral (DSL) e a Comissão Sociolaboral (CSL) são frutos desse movimento iniciado pelo sindicalismo do Cone Sul. A criação da CSL representou importante avanço simbólico para o bloco, mas o caráter não vinculante da DSL e não sancionador da CSL limitaram sua capacidade de ação.

Nesse período, as demandas sociais também reverberavam por meio das Reuniões Especializadas, dos Grupos *Ad Hoc* e dos Comitês Técnicos. A Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF), criada em 2004, é um dos principais exemplos de sucesso dessa primeira geração de mecanismos sociais, pois logrou a construção de relações não apenas dentro do Mercosul, mas para além do bloco regional. A consolidação da REAF é um dos principais símbolos da transformação da dimensão social que ocorreu nos anos 2000, ainda aproveitando os mecanismos institucionais da década anterior.

Em 2003, a “onda rosa”<sup>8</sup> na América Latina possibilitou um giro na agenda política da integração regional no Cone Sul, resultado da eleição de governos de esquerda e centro-esquerda nos países do bloco. Essa conjuntura reorientou a cooperação entre esses países, em busca de maior presença internacional e influência nas regras e nas decisões — as quais, em contexto de assimetrias, têm capacidade de reconfigurar aspectos internos (VIGEVANI et al., 2003). Na bibliografia de Relações Internacionais, esse fenômeno de reorientação nas concepções do regionalismo latino-americano foi denominado como regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico (SANAHUJA, 2010; VEIGA; RIOS, 2007; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Esse processo foi marcado pela participação de atores estatais e pela criação de instituições abertas às dimensões sociais de integração e de desenvolvimento (SANAHUJA, 2010). Nesse sentido, um conjunto de estruturas regionais e práticas híbridas surgiram em um contexto de substituição das lógicas comerciais até então hegemônicas (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). O desenvolvimento dessas iniciativas possibilitou a reestruturação da cooperação temática na América do Sul, com a abertura para novos eixos de atuação política (BRICEÑO RUIZ; HOFFMANN, 2015).

O período se diferenciava do caráter neoliberal da década anterior por três retornos significativos: o retorno ao fortalecimento do Estado, o retorno à politização das relações regionais e o retorno a uma agenda desenvolvimentista com impulsão de uma agenda social

---

<sup>8</sup> Termo utilizado por Panizza (2006), entre outros autores, para definir o fenômeno na virada do século XXI de vitórias eleitorais da esquerda e da centro-esquerda na América Latina, em países como Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Honduras, Chile, Costa Rica, Equador, Nicarágua e Paraguai.

(SERBIN et al., 2012). Dessa forma, o desenvolvimento da integração não era prejudicial à autonomia dos países, pois não era pensado para unificá-los econômica ou politicamente (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2014).

A maior sensibilidade em relação à agenda política dos atores sociais nesse período ampliou os debates mercosulinos, ao mesmo tempo em que orientou as propostas estatais de aprofundamento institucional do bloco. A década de 2000 representou um importante período para o alargamento institucional do Mercosul, com a criação de numerosas instâncias, a transformação do escopo de alguns órgãos e a formalização institucional de foros de discussão e formulação, além da incorporação de novos membros associados<sup>9</sup>.

Essa conjuntura se materializou com a Cúpula de Ouro Preto, em 2004, que possibilitou o aprimoramento institucional<sup>10</sup> do Mercosul em temas como: participação parlamentar; autorização para construção de fundo de convergência; participação dos atores subnacionais; e debates sobre Direitos Humanos. Com esses debates iniciados no novo ciclo político, distintos mecanismos institucionais foram constituídos para acomodar a nova agenda política do bloco e se somaram às iniciativas dos anos 1990.

Na prática, é resultado desse processo político uma série de institucionalidades no Mercosul, tais quais: o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos (IPPDH), o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR), o Parlamento do Mercosul (Parlasul), o Instituto Social do Mercosul (ISM), as Cúpulas Sociais do Mercosul e a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS).

Para melhor compreender os impactos da proliferação institucional no Mercosul, apresentamos nas seções seguintes três dos principais mecanismos da dimensão social frutos dessa política de expansão: o Instituto Social do Mercosul (ISM), as Cúpulas Sociais do Mercosul, e a Unidade de Participação Social (UPS).

### **III. INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL (ISM)**

Entre 1993 e 1998, o Mercosul foi instado por demandas sociolaborais lideradas por discursos sindicais com reivindicações transnacionais. Preocupadas com os efeitos do Mercosul sobre diversos setores trabalhistas, essas centrais sindicais “passaram a disputar abertamente

---

<sup>9</sup> Colômbia (2004), Equador (2004), Guiana (2013) e Suriname (2013); e dois membros observadores: México (2006) e Nova Zelândia (2010). Além disso, a Venezuela tornou-se membro efetivo do bloco.

<sup>10</sup> Esse aprimoramento institucional faz referência à criação de outras três instituições: o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), o Parlamento do Mercosul (Parlasul), e o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR).

espaços no processo de negociação” (VIGEVANI e MARIANO, 1998:86). Essas reivindicações mudaram também de formato. Antes preocupados em participar do processo de negociação, os atores sociais começam a perceber no Mercosul uma arena importante para reivindicação de direitos, incluindo a harmonização legislativa entre os países membros (VELASCO, 2013).

No entanto, é a crise comercial que lança a oportunidade para a institucionalização social no Mercosul. Após períodos de adaptação tarifária para a instituição efetiva do bloco, seguida de uma fase neoliberal no fim dos anos 1990, o Mercosul experimentou, na entrada do século XX, uma de suas primeiras crises e reinvenções. Com a desvalorização do Real juntamente com a crise argentina, a dimensão comercial do bloco foi impactada, e a relevância de sua existência, questionada. Essa conjuntura pode ser compreendida como uma oportunidade para o amadurecimento das instituições do Mercosul e para o aumento das temáticas envolvidas na integração (VELASCO, 2013). O Mercosul existente a partir de então não é apenas o projeto do Tratado de Assunção que passou a incorporar questões trabalhistas porque elas integram a dimensão econômica, mas sim passa a ser um Mercosul com uma integração cada vez mais profunda, plural em temáticas e da qual participam outros atores, sendo essa nova fase reconhecida inclusive como o “Mercosul Social”.

Esse processo começa no ano 2000, quando é lançada a Carta de Buenos Aires, manifestando o interesse na institucionalização do âmbito social do bloco. É criada, então, a Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS), fórum encarregado da tarefa, vinculado ao Conselho, e assistido pelo Fórum de Consulta e Concertação Política (FCCP). Em 2006, acontece a XXX Cúpula de Presidentes do Mercosul, na qual os presidentes pedem que a RMADS elabore um plano social para o bloco. Vale lembrar que a XXX Cúpula de Presidentes aconteceu simultaneamente à primeira Cúpula Social do Mercosul (que será abordada na seção seguinte), o que serve como indicativo do forte diálogo entre os executivos nacionais e os setores sociais relevantes no contexto, além da importância conferida pelos países membros à incorporação da agenda social ao bloco.

Em 2007, com a DEC<sup>11</sup> 03/07 é criado o Instituto Social do Mercosul (ISM), que começou a funcionar dois anos depois, com sede em Assunção, Paraguai. Ele é a instância técnica responsável pela promoção da dimensão social e tem como função elaborar projetos, relatórios e articular modalidades de financiamento para esses projetos, além de promover encontros locais e regionais com atores sociais interessados. Em 2008, com a DEC 39/08, é

---

<sup>11</sup> DEC faz referência às Decisões, normativo aprovado pelo Grupo Mercado Comum.



criado o terceiro importante órgão que constitui o âmbito social no Mercosul, a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais no Mercosul (CCMAS), órgão auxiliar ao Grupo, que tem como função desenhar um plano estratégico-social e trabalhar em coordenação com o ISM e a RMADS, supervisionando as etapas de planejamento e execução.

Um documento preliminar do que passaria a ser chamado de Plano Estratégico para Ação Social (PEAS) foi aprovado em dezembro de 2008 pelo Conselho, contando com 5 eixos de discussão e 19 diretrizes. A versão final é aprovada na Cúpula de Assunção, em junho de 2011, com 10 eixos principais e 26 diretrizes estratégicas. O PEAS estabelece um marco de ação para implementar medidas de criação de uma mesma realidade socioeconômica a nível regional nos quatro países membros do bloco. Sem um prazo final, ele é uma rota ou um guia para as políticas públicas prioritárias, a serem pensadas e executadas pelos três órgãos sociais, em conjunto com os Subgrupos de Trabalho, as Reuniões de Ministros e as Reuniões Especializadas, de acordo com cada temática. Isso significa que estariam envolvidas secretarias, ministérios, organizações transnacionais, internacionais e locais, ONGs, etc (INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL, 2012). É válido de nota também que existe uma grande coincidência entre as demandas reclamadas entre as Cúpulas Sociais do Mercosul e o conteúdo final do PEAS (ALMEIDA 2017).

Foi elaborada, em 2012, a cartilha “Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)” pela RMADS, com o intuito de engajar os atores necessários. Em 2015, o ISM realizou a primeira avaliação das atividades desenvolvidas, através de um questionário encaminhado aos âmbitos do Mercosul relacionados com o PEAS, identificando um total de 22 órgãos diferentes, sendo que 18 instâncias responderam à pesquisa. Os formulários incluíam os produtos desenvolvidos e as propostas de modificar e incluir novos eixos e trazer a relevância e a complexidade das relações interinstitucionais no Mercosul para a mobilização dos objetivos do PEAS. O resultado dessa investigação, disponível em uma publicação do ISM de 2017, intitulada “Evaluación de avances en la implementación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)”, lista diversas atividades que vão ao encontro dos objetivos do PEAS. Há pouca informação e divulgação sobre muitas dessas atividades.

Outras avaliações não foram realizadas posteriormente, e, de maneira geral, o acompanhamento da implementação dos objetivos do Plano é limitado. Isso se deve às mudanças que ocorreram no Mercosul pós-2014, caracterizado pela liderança Macri-Temer, que levaram o bloco a priorizar determinados itens da agenda, com a chamada flexibilização do Mercosul, inclusive em questões orçamentárias. Além disso, é complexo realizar um estudo sobre implementações que exigem relações transversais, demandando um aparo e pessoal

maior do que os atualmente existentes no bloco e exigindo um acompanhamento mais minucioso (ALMEIDA,2017).

#### **IV. CÚPULAS SOCIAIS DO MERCOSUL**

A Cúpula Social é um conjunto de espaços e reuniões simultâneos, que acontecem em paralelo às Cúpulas Presidenciais do Mercosul e agregam uma multiplicidade de atores interessados, como representantes da sociedade civil. Participam também funcionários públicos, representantes de governos locais, funcionários dos executivos centrais, parlamentares, representantes de Reuniões Especializadas, Grupos de Trabalho, entre outros atores. São discutidos temas de importância local, de regiões transnacionais e que abrangem todo o território do Mercosul. Entre as suas temáticas estão igualdade de gênero, integração produtiva, articulações transnacionais de direitos dos trabalhadores, educação, questões fronteiriças. Há também discussões sobre a construção cidadã, identitária e cultural do Mercosul. Participam como parceiros nessas articulações, o FCES e a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul (CRPM), fazendo com que as discussões repercutam e sejam levadas às instâncias decisórias do bloco (SILVA, MARTINS; s.d.).

A Cúpula Social não seria anti-Mercosul, mas sim um complemento às suas atividades, constituindo uma rede de apoio crítico, que dialoga sobre os seus problemas — especialmente aqueles que passam despercebidos ou não são escutados pelos governos nacionais — e propõe soluções. Por se constituir como um espaço de visibilidade e articulação transnacional que envolve outros atores dos mesmos setores, acaba por criar um mecanismo de pressão para que decisões sejam tomadas e suas demandas sejam escutadas pelo bloco (NUNES, 2010), que deve responder com maior transparência.

Um documento da UPS (Unidade de Apoio à Participação Social), (UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, s.d.) oferece um compilado das Declarações emitidas pela Cúpula, além de uma pesquisa sobre quais eram os seus participantes e seu impacto no processo decisório do Mercosul. Na quantidade de participações, destacam-se instituições de caráter regional, entre elas, o Programa Mercosul Social e Solidário, a Coordenadoria de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), e a Associação Latino-Americana de Pequenas e Médias Empresas. Os temas mais mencionados nas declarações finais das Cúpulas também são interesses de caráter regional: estabilidade democrática, geopolítica, defesa e segurança regional; modelos de integração, desenvolvimento e negociações comerciais internacionais;

direitos humanos, participação social e trabalho (UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, s.d.).

Nas entrevistas realizadas junto aos participantes da Cúpula, 75% eram representantes de organizações políticas e sociais, 15% representavam governos nacionais, e 5%, organismos regionais. De todos os participantes, 50% tinham a Cúpula Social como seu único espaço de participação no Mercosul, o que significa que este era seu canal de acesso ao bloco. Outros 35% afirmaram participar também de outros espaços, como Reuniões Especializadas, Reuniões de Ministros ou Grupos de Trabalho, ou até mesmo do Parlasul, do IPPDH e da Alta Representação Geral (UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, s.d.)

Esses espaços de participação articulados pela Cúpula não eram meramente articuladores, mas de fato impactavam na agenda regional e nas decisões tomadas pelo bloco. Essa é, ao menos, a opinião dos participantes: 65% dos entrevistados responderam que os debates contribuíam para definir ações concretas em determinadas áreas temáticas, mas a mesma proporção de participantes do inquérito indicou que os debates não levam a resultados concretos. A soma excede 100% porque a percepção dos entrevistados indica que as ações concretas não funcionam em todos os casos, mas não há consenso sobre quais temas da agenda são ou não impactados pelas discussões na Cúpula. Quanto ao processo decisório, 35% opinou que os debates não são levados a outras instituições do Mercosul, 20% afirmaram que sim, e outros 20% afirmaram que este trânsito é variável. Entre os atores da Argentina e do Uruguai, 55% opinaram que a Cúpula tem ganhado crescente relevância, e, no Brasil, 45%. Curiosamente, 40% dos entrevistados do Paraguai responderam negativamente a essa questão (UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, s.d.).

Outra questão relevante para a articulação da Cúpula Social, para sua aproximação com o processo decisório e para o reconhecimento de sua participação como órgão não inserido, mas com poder de articulação, é a presença dos próprios chefes de Estado nas Cúpulas. Nesse sentido, se destaca a edição de 2010, em Foz do Iguaçu, pois contou com a participação de Lula, Mujica e Fernando Lugo, presidentes de Brasil, Uruguai e Paraguai, respectivamente. A participação dos presidentes se repetiu em 2011, no Parque Ñu Guasú, com Lugo, Mujica e Rafael Correa, do Equador (UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL, s.d.). No ano de 2012, a Cúpula Social foi incorporada ao marco institucional do Mercosul através da DEC 56/12. No entanto, o reconhecimento formal a partir da institucionalização não salvou a Cúpula Social do Mercosul ou, como veremos na seção seguinte, também não salvou a UPS do esvaziamento.

Ocorreram dezoito Cúpulas Sociais, tendo a última acontecido em dezembro de 2015, em Brasília. Entre os feitos e os resultados gerais de iniciativas geradas em debates da Cúpula

Social que foram aprovadas no âmbito do Mercosul é reconhecida a fundação da própria UPS, e avanço em temas de fronteira. Na Cúpula de Córdoba (2006), aconteceu a primeira discussão sobre a elaboração de um Plano de Ação Social. Os presidentes aprovaram a proposta, e a iniciativa foi incorporada à agenda social, resultando no PEAS.

O ano de 2016 correspondia ao período da presidência *pro tempore* da Venezuela, que teve seu reconhecimento pelos demais membros obstaculizado devido às interpretações da cláusula democrática. O mandato seguinte foi cumprido por uma presidência conjunta e durante todo o ano não houve Cúpulas Presidenciais. Em julho de 2017, aconteceu a Cúpula Presidencial seguinte, sob presidência de Mauricio Macri. Dessa vez, e daí em diante, não houve mais Cúpulas Sociais do Mercosul. A declaração alega que “não havia condições de segurança necessárias”. Assim, houve uma “Cúpula dos Povos”, contando com a presença de Evo Morales. O evento foi organizado pelo ex-embaixador argentino na Bolívia, Ariel Bastiero, que declarou que a decisão por não realizar as Cúpulas Sociais do Mercosul tinha razões ideológicas:

Não lhes interessa a participação de setores populares e daqueles que possam expressar um discurso diferenciado do que tem nesse momento poder real na região, encarnados por Macri na Argentina e (Michel) Temer no Brasil [...]. Vão se esconder em um hotel e colocar cercas a três quilômetros ao redor (NIN NOVOA, 2017, apud UVAL, 2017:s.p., traduzido<sup>12</sup>).

As Cúpulas Sociais do Mercosul deixaram sem dúvida um legado. De um modo geral, elas contribuíram para o aprofundamento de política sociais do Mercosul aproximaram a população e setores da sociedade civil junto ao reconhecimento do bloco, e reduziram o déficit democrático. A sua constituição incluiu o envolvimento de atores descentralizados, juntamente com atores do *locus* decisório, inclusive os presidentes. As Cúpulas Sociais contaram também com a influência de atores externos (o governo da Alemanha) em sua iniciativa, e grande parte dos feitos da Cúpula Social vêm exatamente por encontrar o equilíbrio entre diálogo e autonomia e abraçar o sistema decisório intergovernamental.

Por outro lado, a Cúpula Social enfrentou também limitações. A mais relevante reside na sua abolição no contexto do Mercosul pós-2016. E a institucionalização talvez não a tivesse salvado — como, veremos na seção seguinte, não salvou a UPS. Os avanços alcançados pela Cúpula Social foram possíveis porque, segundo os acordos e documentos da época, os governos locais e a Cúpula Social tinham os mesmos planos para o Mercosul. Ressalta-se que a Cúpula Social como existia já pedia por um projeto de reinvenção. Com suas 18 edições e durante seus

---

<sup>12</sup> No original: “No le interesa la participación de los sectores populares y de aquellos que puedan expresar un discurso diferenciado del que tiene en este momento el poder real en la región, que lo encarnan Macri en Argentina, y [Michel] Temer em Brasil (...)Se van a esconder en un hotel y van a poner vallas tres kilómetros a la redonda”.

9 anos de existência, os textos e trabalhos emitidos por ela começavam a se repetir, perder o fôlego político-teórico e sofrer divisões internas, o que pode se dever também ao contexto social vigente.

Além disso, existe pouco reconhecimento interno, nos documentos do Mercosul, sobre o alcance da Cúpula no bloco, sobre os quais os governos nacionais continuaram a levar crédito pelas iniciativas. Por fim, a Cúpula era um importante representante do apoio da sociedade civil sobre as ações do bloco de integração e, principalmente, sobre os rumos que o projeto levava naquele contexto. O apoio e a simpatia incentivaram a participação e a porosidade no processo de integração, o que, em troca, criou uma relação de cidadania e revestiu o bloco de reconhecimento e legitimidade.

## **V. UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL (UPS)**

A UPS foi articulada na Cúpula Social do Mercosul, tendo sido aprovada a norma que levou à sua criação na edição de 2010, em discurso do presidente Lula (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL, 2016). O anúncio foi feito a partir da Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC), a partir da qual o Brasil assumiria a seguinte presidência. A DEC 65/10, que cria a UPS, afirma a importância de seu papel como órgão que afirma a participação social no Mercosul e a importância dessa participação como um canalizador da criação de cidadania. Seu funcionamento, no entanto, iniciou-se somente em 2013, em Montevideu (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2010).

A UPS cumpre um papel institucional em funções inéditas e relevantes no Mercosul, especialmente para a consolidação de novos estágios de integração. Sua função estabelece diversas pontes na construção de relações do Mercosul como organização internacional, e o surgimento de uma instituição responsiva, da qual participam atores da sociedade civil e organizada, e que deve à eles prestar contas.

Assim, a UPS é a principal instituição responsável pela organização da Cúpula Social do Mercosul, sendo o principal canal de diálogo com as organizações sociais. Essa atividade inclui também a criação de um registro dessas organizações, a comunicação direta com elas, e a administração do fundo para a participação desses atores nos órgãos do Mercosul e na Cúpula. Esse canal de comunicação permite também que movimentos sociais requisitem informações aos órgãos do Mercosul através da UPS (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EM MERCOSUR, 2016).

O diálogo da UPS com esses órgãos fortalece também a articulação interinstitucional, e o fundo contribui para o financiamento da participação desses movimentos em atividades dos órgãos e nas Cúpulas Sociais do Mercosul. Assim, é firmado o incentivo institucionalizado do Mercosul para a participação de funcionários públicos, organizações, movimentos sociais, agentes do governo e representantes da sociedade civil nas atividades do bloco através de oficinas, seminários, entre outros eventos. A garantia de direitos de participação desses agentes na esfera do Mercosul confirma o reconhecimento de seu status de ator, e a catalogação desses agentes é uma prova da institucionalização e do reconhecimento de sua participação e um sinal de seu fortalecimento político (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN MERCOSUR, 2016).

Porém, a atuação da UPS não se direciona apenas a atores de organizações e movimentos sociais, mas também à sociedade civil: uma de suas mais importantes e inéditas tarefas é a de informar à população como o Mercosul funciona e como essa pode participar dele e adentrar seu processo decisório. Nesse intuito, foi criada a *Guía para la participación de organizaciones y movimientos sociales en el Mercosur* (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN MERCOSUR, 2016), que estabelece um guia de quais são e como funcionam os órgãos no Mercosul (como Reuniões Especializadas, Reuniões de Ministros e Grupos de Trabalho, etc.), e como esses atores podem passar a participar deles. Nesse sentido, a função da UPS não é simplesmente a de estabelecer um canal de comunicação, ou um mecanismo de diálogo, mas sim ser um órgão de apoio para mecanismos de participação social já existentes no bloco. Assim, os canais para a participação no Mercosul não apenas existem, mas contam também com a UPS como um órgão com a função inédita de reconhecer esses canais de participação, e sua principal função é instruir a apoiar que esses mecanismos de inserção sejam usados e reconhecidos, fortalecendo a participação desses agentes sociais e representantes da sociedade civil (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN MERCOSUR, 2016). É possível, então, caracterizar a UPS como um órgão dedicado exclusivamente ao fortalecimento político e institucional da relação entre o bloco e a participação popular. Essa função evolui para a construção de uma possível cidadania regional no enfoque do Mercosul:

Por que participar do Mercosul? / Converter a sociedade em protagonista da construção, consolidação e aprofundamento do Mercosul, contribuindo para que sirva aos fins de bem-estar coletivo. / Legítima socialmente e favorece a sustentabilidade do processo de integração. / Como expressão de uma “cidadania ativa”, fortalece a institucionalidade democrática. / É importante para o conhecimento de parte da

população dos benefícios e dos direitos que são emanados do Mercosul (UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN MERCOSUL, 2016:11, traduzido<sup>13</sup>).

No entanto, a criação desse canal resulta em uma série de novas responsabilidades ao bloco, fazendo com que esses atores estabeleçam um mecanismo de pressão sobre o que é decidido, sobre a responsividade mercosulina, e sobre requisições de maior transparência nas informações. Ainda assim, com a institucionalização da Cúpula Social do Mercosul, conforme já mencionado, a UPS se torna responsável pela catalogação dos participantes, e em algumas edições chegou a utilizar do fundo para garantir a participação desses atores nas Cúpulas.

Conforme mencionado na seção anterior, a crise política do Mercosul iniciada em 2014 — marcada pelo processo de impeachment de Dilma Rousseff, a suspensão da Venezuela e a eleição de Macri — trouxe repercussões para o Mercosul Social. Essa flexibilização do Mercosul atingiu também a UPS. Ela não deixou de funcionar formalmente, contando ainda com servidores concursados em sua sede, mas o interesse em manter áreas de participação social não desenvolvidas ou, simplesmente, o estabelecimento de outras prioridades, faz com que esse importante mecanismo seja, até segunda ordem, posto em espera.

A UPS é um importante marco no Mercosul, não somente em uma função inovadora, mas também por sua importância no fortalecimento político e institucional e no início da construção da cidadania. Se torna difícil afirmar se seu esvaziamento se deu devido à novas prioridades políticas no bloco pelo seu sistema decisório central, uma vez que contribui para esse processo um fator limitante de dispersão de poder por parte dos estados em reconhecer as novas responsabilidades de que seriam incumbidos a partir do pleno funcionamento da UPS. Ainda assim, é importante reafirmar a UPS como uma iniciativa *bottom-up* em dois sentidos: um, levando em conta que ela foi idealizada por setores sociais, articulada nas Cúpulas Sociais e acatada pelos governos centrais; e outro, de sua contribuição para o status de cidadania através da comunicação de atores da sociedade civil nos órgãos do Mercosul, porque eles manifestam interesse da participação e interferência.

## VI. ESVAZIAMENTO INSTITUCIONAL E A NOVA CONJUNTURA DO BLOCO

---

<sup>13</sup> No original: “¿Porque participar en el Mercosur? Convierte a la sociedad en protagonista de la construcción, consolidación y profundización del Mercosur, contribuyendo a que sirva a los fines del bienestar colectivo. Legítima socialmente y favorece la sustentabilidad del proceso de integración. Como expresión de una “ciudadanía activa”, fortalece la institucionalidad democrática. Es importante para el conocimiento por parte de la población de los beneficios y derechos emanados del Mercosur.”

A democracia é um valor compartilhado entre os membros do Mercosul e ressaltado nos seus protocolos, nas suas declarações e decisões, mas não foi incorporada às estruturas institucionais do bloco (MARIANO, 2011). Após o Protocolo de Ouro Preto, os governos aceitaram as pressões sociais e parlamentares com a criação do FCES e da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), como forma de atenuar o déficit democrático<sup>14</sup> (DRUMMOND, 2011). Esses processos responderam às pressões da sociedade civil, em especial das centrais sindicais, que questionaram a exclusão dos atores sociopolíticos em favor dos interesses empresariais e governamentais (MARIANO, 2011).

Nesse sentido, o Mercosul preocupou-se em garantir a participação da sociedade civil, dos parlamentos e dos governos subnacionais (MARIANO, 2013). Essa participação permite amenizar o déficit democrático, ao mesmo tempo em que serve como instrumento de resolução de conflitos, redução da insegurança jurídica dentro do bloco e ampliação da eficiência socioeconômica das ações (CAETANO et al., 2009).

O déficit democrático no Mercosul é uma projeção supranacional dos déficits democráticos internos de seus Estados-membros (VENTURA, 2003). Dessa forma, a redução do déficit democrático em nível doméstico é indispensável para sua projeção regional e, conseqüentemente, para ampliar a participação da sociedade civil nos processos de integração (BRESSAN, 2011).

Apesar do déficit democrático na tomada de decisão, a estrutura institucional do Mercosul desenvolveu mecanismos de participação social mais institucionalizados que outras experiências intergovernamentais, com maior interface de diálogo entre governos e sociedade (SERBIN, 2013). A existência desses mecanismos é necessária para a democratização do bloco, mas não a garante (MARIANO, 2013). Os canais de diálogo constituídos nas últimas décadas não apresentaram alterações efetivas no impacto e na influência da participação dos atores sociais.

Os debates e as reflexões propostos pelo regionalismo pós-hegemônico buscaram democratizar as experiências de integração regional, na expectativa de ampliar seu escopo para uma dimensão social, política e econômica. Portanto, a lógica discursiva aponta para a

---

<sup>14</sup> Nos estudos de integração regional, os debates sobre déficit democrático remontam ao trabalho de David Marquand (1979) sobre o Parlamento Europeu, que questionava a baixa influência popular no processo de escolha dos parlamentares regionais, à época indicados indiretamente. No Mercosul, refere-se a diversas questões sobre as ausências e vazios democráticos no processo decisório do bloco, que é altamente concentrado no Executivos Nacionais, que excluem as elites políticas parlamentares, produtivas e sociais das tomadas de decisão sobre os rumos da integração. Ademais, desconsideram as produções desses setores sociais nos espaços institucionais do Mercosul.



constituição de mecanismos eficazes para a redução do déficit democrático e das assimetrias; no entanto, estes mecanismos não se concretizaram ou não se efetivaram.

As novas estruturas institucionais dos anos 2000 encontraram dificuldades semelhantes às daquelas constituídas na década anterior, com baixa capacidade de influência no processo decisório e pouca resiliência para resistir aos períodos de esvaziamento político ou à queda de mobilização dos atores sociais. Em determinados momentos, os mandatos e as funções dos mecanismos de participação conflitavam, com forte similaridade nas agendas de debate e onipresença de determinados grupos de interesse.

Dessa forma, verifica-se uma continuidade da resistência à supranacionalidade no Mercosul, como as articulações e proposições da sociedade civil para que o bloco caminhasse para maior aprofundamento dos mecanismos. Logo, identifica-se que o intergovernamentalismo é um princípio orientador do processo decisório do Mercosul, uma vez que as representações governamentais compreendem este modelo como satisfatório (MARIANO, 2013). Esse modelo organizacional preserva os interesses governamentais em detrimento de outros atores internos e externos ao Estado.

Em perspectiva histórica, a participação social no bloco foi restrita às organizações sociais com capacidade de financiamento, o que resultou em uma representação mais ativa dos sindicatos de trabalhadores e dos sindicatos patronais (BOUZAS; SOLTZ, 2002). O SGT-10, espaço mais antigo de participação social no Mercosul, e a CSL apresentaram maior resiliência e periodicidade mais frequente de reuniões ao longo das décadas do que o FCES, que incorporou outras representações sociais.

A limitação de admissão no FCES pelas seções nacionais, que possuem capacidade de definir a legitimidade das organizações e reconhecer ou não impedir a participação, resulta em um elemento de elitização e segregação da presença da sociedade civil (CAETANO et al., 2009). Em síntese, o fórum não possui capacidade de representar a amplitude da sociedade civil do Mercosul e não logrou seus objetivos iniciais (AGUERRE; ARBOLEYA, 2009).

Dos instrumentos criados a partir dos anos 2000, as Cúpulas Sociais se destacam por serem uma iniciativa da sociedade civil — baseada nas experiências das Cúpulas dos Povos — para refletir sobre os rumos do Mercosul que foi institucionalizada. No entanto, as Cúpulas Sociais reproduzem algumas atribuições do FCES, como o financiamento limitado, a vinculação com os Estados para registro de participação, além da falta de critérios claros para a seleção dos participantes (BUDINI, 2015).

O surgimento da UPS objetivou solucionar a insuficiência do financiamento para a participação social, pois permitia que organizações e movimentos sociais registrados no

Mercosul solicitassem apoio financeiro para comparecer a eventos e atividades do bloco (MERCOSUL/CMC, 2017). No entanto, o espaço carecia de autonomia para construir uma concepção regional de participação social, sendo extremamente dependente do trabalho dos pontos focais para definir a elegibilidade dos atores sociais, o que ampliava a influência dos governos na indicação dos participantes financiáveis (BAPTISTA, 2020).

Outro importante legado da dimensão social do Mercosul, que serve como bússola para compreender os desafios e as potencialidades desse instrumento, é o PEAS, desenvolvido dentro do ISM. O plano estratégico representou a sistematização das demandas sociais em um plano de ação com objetivos comuns de cooperação regional e compromissos para a erradicação da miséria, da fome, da pobreza e do analfabetismo. As metas e os objetivos do plano são altamente dependentes do financiamento estatal e das prioridades governamentais, mas estabelecem parâmetros sociais que os Estados-membros comungam como elementares.

Em síntese, o bloco nesse período se caracterizou pela ampliação de órgãos sem poder decisório, quando não sem recursos humanos e financeiros (BUDINI, 2015). Os principais órgãos criados após 2003 no Mercosul não alteraram o processo decisório, caracterizando-se pela natureza consultiva — manifestando-se por meio de recomendações — e técnica — com o intuito de assessorar os órgãos decisórios do bloco na produção de estudos, na realização de seminários e na constituição de espaços de reflexão.

Dessa forma, as posições e os interesses dos Estados-membros permanecem pautados pela dimensão interna para promover a autonomia e a soberania, sem privilegiar o desenvolvimento dos mecanismos regionais, centrando o processo decisório no CMC, no GMC e na CCM. A conciliação desses elementos resulta em uma grande dificuldade operacional que sintetiza os problemas existentes (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2014).

A desmobilização das organizações da sociedade civil e a baixa institucionalização do regionalismo pós-hegemônico podem ampliar o déficit democrático (SERBIN, 2013). Desde o início dos anos 2010, os membros do Mercosul reduziram sua mobilização em torno dos processos de integração regional e fomentaram a paralisia nos avanços institucionais. Com exceção das Cúpulas Sociais que produziram documentos de amplo acesso, os dados e as informações de reuniões oficiais do bloco, inclusive dos mecanismos da dimensão social, são de difícil acesso, e, quando acessíveis, apresentam informações incompletas.

A democratização do bloco, a redução de assimetrias, a ampliação da participação para outros atores e o alargamento do bloco são elementos essenciais do desencantamento com o neoliberalismo nos anos 1990 (SERBIN, 2013). A agenda regional dos governos progressistas atribuía à superação desses problemas o traço primordial para sua caracterização como

governos pós-liberais. No entanto, a distância entre os discursos e as ações no caso do Mercosul é um elemento de prejuízo à sua reputação e à sua utilidade (MALAMUD, 2013).

A crise política e a desaceleração do crescimento econômico na região enfraqueceram as instituições pós-hegemônicas. A preferência pela constituição de processos intergovernamentais, e em muitos casos restritos aos chefes de Estado, possibilitou iniciativas de estímulo à participação dos atores não governamentais apenas enquanto havia entendimentos coletivos. No entanto, com o crescimento dos dissensos, a crise econômica e as novas dinâmicas do sistema internacional, a fragilidade dessas instituições esvaziou seu funcionamento e enfraqueceu seus mandatos.

Essa crescente instabilidade política no Mercosul é notada desde o Golpe de Estado no Paraguai, em 2012. Este momento foi seguido pelo agravamento das tensões políticas na Venezuela e de seu consequente afastamento do bloco, pelo *impeachment* no Brasil e pela ruptura política com o programa progressista, além da transição política ocorrida na Argentina com as eleições de Maurício Macri, em 2015. O enfraquecimento institucional e político decorrente dessa conjuntura desestabilizou os espaços sociais do bloco, com severas alterações nos mandatos da UPS e com o fim da periodicidade das Cúpulas Sociais.

A dimensão social mercosulina vivenciou um ciclo de descaso, quando os sócios maiores comungaram da preferência por um Mercosul majoritariamente comercial, no período Macri-Temer e Macri-Bolsonaro. O desinteresse pela dimensão social no processo de integração reflete a despreocupação desses governos em legitimar suas ações perante a sociedade civil (BAPTISTA; BERTOLUCCI, 2020). Tais impactos refletiram-se no desmonte de iniciativas e em ameaças de denúncia dos tratados, como visto no caso da saída do Brasil do Mercosul Educacional<sup>15</sup>.

Em contraponto, com a recente eleição de Alberto Fernandez na Argentina, nota-se uma tentativa de rearticular a dimensão social do Mercosul. Em especial no âmbito do ISM, que vivencia um processo de reengajamento e ampliação de sua comunicação e de seu escopo de atividades. Destaca-se a Escola de Governo de Políticas Sociais do Mercosul, inaugurada em abril de 2020, que intenta reativar a articulação entre gestores públicos dos países-membros por meio de cursos de formação e certificações, apesar de seu escopo orientado aos membros de governos.

---

<sup>15</sup> Clavery, E. Brasil deixará grupo de trabalho sobre educação do Mercosul, diz ministro. **Portal G1**, 9 nov. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/11/29/brasil-deixara-grupo-de-trabalho-sobre-educacao-do-mercosul-diz-ministro.ghtml>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

Dentre as possibilidades positivas, o Mercosul vivenciou uma nova realidade durante a pandemia da COVID-19, com a realização de reuniões por videoconferência, alternativa que possibilita uma nova dinâmica de participação para atores sociais no bloco e tensiona um dos principais empecilhos à sua participação, a insuficiência de recursos financeiros. No entanto, persistem desafios para rearticular a dimensão social do bloco regional perante seu esvaziamento institucional e a conjuntura política instável do Cone Sul.

Tais desafios para a dimensão social serão agravados com a Decisão 01/21 do Conselho Mercado Comum (CMC) que reduziu o número de técnicos dedicados às atividades do ISM e do IPPDH, o que afetará profundamente o funcionamento desses mecanismos, já fragilizados pelas dinâmicas políticas entre os sócios-maiores. O dissenso entre os países-membros do Mercosul, publicizado na 58ª Cúpula Presidencial pelas disputas entre os chefes de Estado, demonstra um cenário de tensões e ausência de espaço para quaisquer aprofundamentos nas agendas políticas e sociais.

As condições institucionais antecedentes do Mercosul não foram superadas. Os governos pós-hegemônicos reforçaram a trajetória intergovernamental e interpresidencial do bloco e não romperam com o déficit democrático. Ademais, o aprofundamento das estruturas sociais do bloco não está na agenda política dos Estados-membros, com exceção do atual governo argentino. Em contrapartida, ampliaram-se os ataques e as tentativas de deslegitimar os instrumentos constituídos pelo bloco, inclusive no âmbito comercial com os questionamentos a respeito da Tarifa Externa Comum (TEC).

## VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo, buscamos caracterizar a dimensão social do Mercosul nos seus trinta anos de existência com foco especial no período caracterizado pelo regionalismo pós-hegemônico, iniciado na primeira década dos anos 2000, que permitiu a proliferação de mecanismos institucionais no bloco regional. Dentre esses mecanismos, destacamos três deles: o ISM, as Cúpulas Sociais e a UPS – principais instrumentos da dimensão social do Mercosul desde a constituição do SGT-10 e do FCES.

Em seu período de atividade, o ISM buscou construir instrumentos efetivos para que se avançasse a dimensão social do Mercosul. Em especial, o PEAS, que apresentou diretrizes para os países-membros materializarem a implementação e o monitoramento de atividades que se relacionem aos dez eixos do plano em distintos foros e reuniões do bloco. Em comparação com os demais mecanismos sociais criados durante o ciclo progressista no Mercosul, o ISM foi o

que logrou maior institucionalização com a criação de inúmeras ações de relacionamento com a academia e com gestores públicos da região, por meio de publicações, de revista científica e da Escola de Governo.

A participação social e o engajamento da sociedade civil com o Mercosul encontraram nas Cúpulas Sociais seu principal espaço de articulação e formulação de políticas para a integração regional. Do momento de auto-organização até sua incorporação ao calendário de atividades do bloco, as cúpulas permitiram o envolvimento de inúmeras entidades que antes estavam excluídas do processo político do Mercosul. No entanto, o pouco reconhecimento de suas formulações e sua extinção em 2016 mostram sua baixa capacidade de influência no processo decisório do bloco e reforçam o caráter do bloco centrado nos Executivos nacionais.

Da mesma forma, a UPS, que nasceu como instrumento de apoio à participação social e com a intenção de criar um caminho institucional de relacionamento da sociedade civil com o processo de integração regional, não logrou seu objetivo e não garantiu a continuidade das Cúpulas Sociais. A atual conjuntura do Mercosul de descrédito e descaso com sua dimensão social impossibilitaram que a UPS chegasse a estabelecer um funcionamento regular e pudesse contribuir com seus mandatos.

Em síntese, caracterizamos esse período como insuficiente para superar as contradições estruturais do processo de integração do Cone Sul, notadamente seu déficit democrático e a pouca autonomia de suas institucionalidades – por falta de recursos financeiros, recursos humanos ou capacidade decisória. A consolidação da trajetória institucional mercosulina como instrumento intergovernamental e interpresidencial permite que as frequentes mudanças de governos na região enfraquecem e desestabilizem sua dimensão social. Os desafios da dimensão social encontram duas barreiras: as históricas - dependentes da trajetória institucional do bloco - e as recentes - impostas pela conjuntura política desfavorável e desinteressada na participação social.

Por fim, a conjuntura do Mercosul apresenta uma mudança de prioridades na agenda dos governos de seus países-membros. Esta política orienta as articulações do bloco para acordos de livre comércio e priorizando sua dimensão externa de cooperação econômica e comercial, em detrimento das políticas de aprofundamento institucional do bloco e sua dimensão interna, intensificadas pela mais grave crise nas relações políticas entre os países membros desde a fundação do bloco.

## **VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AGUERRE, M.J.; ARBOLEYA, I. Estrategias para un Mercosur ciudadano. In: CAETANO, Gerardo (Coord). **La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propues-tas**. Montevideo: CEFIR, 2009.

ALMEIDA, Ana Patrícia Sampaio de. Estatuto da cidadania do Mercosul e Plano Estratégico de Ação Social: conquistas e desafios pendentes. In: **XVI Congresso Internacional FOMERCO**, 2017, Salvador, Anais de Congresso

BAPTISTA, J. V. M. **A Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Mercosul: conflitos e contradições da participação social nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (2003-2014)**. 2020. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC, São Paulo, 2020. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/192119/baptista\\_jvm\\_me\\_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/192119/baptista_jvm_me_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y). Acesso em: 14 dez. 2020.

BAPTISTA, J. V. M.; BERTOLUCCI, A. C. Guinada à Direita e o Futuro do Mercosul: velhos atores e novos blocos de poder. In: Hannah Guedes de Souza; Goodfred Schwendenwein; Mariani Ferri de Holanda; Suyai Malen García Gualda. (Org.). **América latina em foco: novas perspectivas de análise sobre a região**. Campos dos Goytacazes: Asociación latino-americana de Ciência Política (ALACIP), 2020, 1ed.

BOUZAS, R.; SOLTZ, H. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR. **Institut für Iberoamerika-Kunde**, Working Paper nº1, aug. 2002.

BRESSAN, Regiane Nitsch. O desafio democrático para a integração Latino-americana. In: **3º Encontro Nacional ABRI**, Associação Brasileira de Relações Internacionais, 2011 (Anais).

BRICEÑO-RUIZ, José; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. Post-hegemonic regionalism, UN-ASUR, and the reconfiguration of regional cooperation. South America, **Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies**, 40:1, 48-62, 2015.

CAETANO, Gerardo; VÁZQUEZ, Mariana; VENTURA, Deisy. Reforma institucional del MERCOSUR. Análisis de un reto. In: CAETANO, Gerardo (Coord). **La reforma institucional del MERCOSUR: Del diagnóstico a las propuestas**. Montevideo: CEFIR, 2009.

DRUMMOND, M.C. A opção intergovernamental do Mercosul e a reforma do Protocolo de Ouro Preto. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 273-295, jan./jun. 2011.

GRANATO, L. Estado, Sociedad e Integración Regional: Un estudio sobre el componente relacional del Mercosur (2003-2015). **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre as Américas**, v. 11, p. 18, 2017.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. **A Dimensão Social do Mercosul: Marco Conceitual**. Assunção: Tekoha, 2012.

INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL. **Evaluación de avances en la implementación del Plan Estratégico de Acción Social (PEAS)**. 2017. Disponível em: <<http://www.ismercosur.org/es/publicaciones/estudios/evaluacion-del-peas/>>. Acesso em 15 Mai, 2020.

MALAMUD, A. Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences. **EU/ RSCAS**, Working Papers 2013/20, 2013.

MARIANO, K. L. P. Parlamento do Mercosul, integração e déficit democrático. **SÉCULO XXI**, Porto Alegre, V. 4, Nº2, Jul-Dez 2013.

MARIANO, K. L. P. **Regionalismo na América do Sul**: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

MARIANO, K.L.P. **A participação das Centrais Sindicais no Mercosul (1991-2001)**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

MARIANO, M. P. **A estrutura institucional do Mercosul**. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

MARQUAND, David. **Parliament for Europe**. London : J. Cape, 1979 (147p).

MERCOSUL. **DEC 01/21** (Estrutura Institucional do Mercosul). Disponível em: <[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/85221\\_DEC\\_001-2021\\_PT\\_Estrutura%20Institucional%20MCS.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/85221_DEC_001-2021_PT_Estrutura%20Institucional%20MCS.pdf)>. Acesso em 10 Ago 2021.

MERCOSUL. **DEC 03/07** (Instituto Social do Mercosul). Disponível em: <[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/3153\\_DEC\\_003-2007\\_PT\\_InstitutoSocial.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/3153_DEC_003-2007_PT_InstitutoSocial.pdf)>. Acesso em 12 Out. 2019

MERCOSUL. **DEC 39/08** (Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul). Disponível em: <[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/2862\\_DEC\\_039-2008\\_PT\\_ComCoordMinAsunSoc.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/2862_DEC_039-2008_PT_ComCoordMinAsunSoc.pdf)>. Acesso em 12 Out. 2019

MERCOSUL. **DEC 56/12** (Cúpula Social do Mercosul). Disponível em: <[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/47318\\_DEC\\_056-2012\\_PT\\_C%3%BApula%20Social%20MERCOSUL.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/47318_DEC_056-2012_PT_C%3%BApula%20Social%20MERCOSUL.pdf)>. Acesso em 28 Set. 2019.

MERCOSUL. **DEC 65/10** (Unidade de Apoio á Participação Social). Disponível em: <[https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/36780\\_DEC\\_065-2010\\_PT\\_Unidade%20Apoio%20%3%A0%20Participa%3%A7%C3%A3o%20Social.pdf](https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/36780_DEC_065-2010_PT_Unidade%20Apoio%20%3%A0%20Participa%3%A7%C3%A3o%20Social.pdf)>. Acesso em 28 Set. 2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Resenha de Política Exterior do Brasil**, No. 107, Brasília, 2010.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (Ed.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism**. The case of Latin America. London: Springer, p. 1-16, 2012.

SANAHUJA, José Antonio. La construcción de uma región: Sudamérica y El regionalismo posliberal. In CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. (eds.), **Uma región en construcción**: UNASUR y La integración em América del Sur. Barcelona: Fundación CIDOB, 2010.

SERBIN, A. Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul. **Lua Nova**, São Paulo, 90: 297-327, 2013.

SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JR, Haroldo. El regionalismo post-liberal em América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. **Anuário de La integración regional de América Latina y el grand Caribe**, 2012.

SILVA, Carolina Albuquerque; MARTINS, José Renato Vieira. Las Cumbres Sociales del Mercosur I: **Historia y Acervo**. S.d. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/las-cumbres-sociales-del-mercosur/>> . Acesso em 12 Jun. 2019.

UNIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EM MERCOSUL. **Guía para la participación de organizaciones y movimientos sociales en el Mercosur**. 2016. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/guia-para-la-participacion-de-organizaciones-y-movimientos-sociales-en-el-mercosur/>>. Acesso em 25 Out. 2019.

UNIDADE DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL. As Cúpulas Sociais do MERCOSUL II: **Declarações e Documentos de Trabalho**. S.d. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/as-cupulas-sociais-do-mercosul-ii-declaracoes-e-documentos-de-trabalho/>>. Acesso em 29 Set. 2019.

REUNIÃO DE MINISTROS E DIRETORES DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (RMADS). **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)**. 2012. Disponível em: <<https://issuu.com/ismercosur/docs/peas-portugues-ism>>. Acesso em 26 Set. 2019.

UVAL, Natalia. Por primera vez no habrá cumbre social del Mercosur, por cuestiones de “seguridad”. **La diária**, Montevideu. 2017. Disponível em: <<https://ladiaria.com.uy/articulo/2017/7/por-primera-vez-no-habra-cumbre-social-del-mercosur-por-cuestiones-de-seguridad/>>. Acesso em 12 Out. 2019

VEIGA, P. M.; RÍOS, S.P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas, dilemas. **CEPAL: SERIE Comércio Internacional**, nº 82, p. 3-45, jul. 2007.

VELASCO JR, Paulo Afonso. **O Mercosul social: avanços e obstáculos para uma nova dinâmica de integração regional**. Tese (doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

VENTURA, D. **As Assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional**. Barueri: Manole, 2003.

VIGEVANI, T; et al. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 31-61, nov. 2003.

VIGEVANI, T; RAMANZINI JR., Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. **DADOS – Revista de Ciências Sociais** (Rio de Janeiro) vol. 57, no 2, pp. 517 a 552, 2014.

VIGEVANI, Tullo; MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. Os Atores Sociais e a Alca, In: ALBUQUERQUE J.A.G.; OLIVEIRA H.A. (orgs.), **Alca: Aspectos históricos, jurídicos e sociais**. São Paulo: FTD, p. 72-102, 1998.

Recebido em: junho/2021.

Aprovado em: setembro/2021.