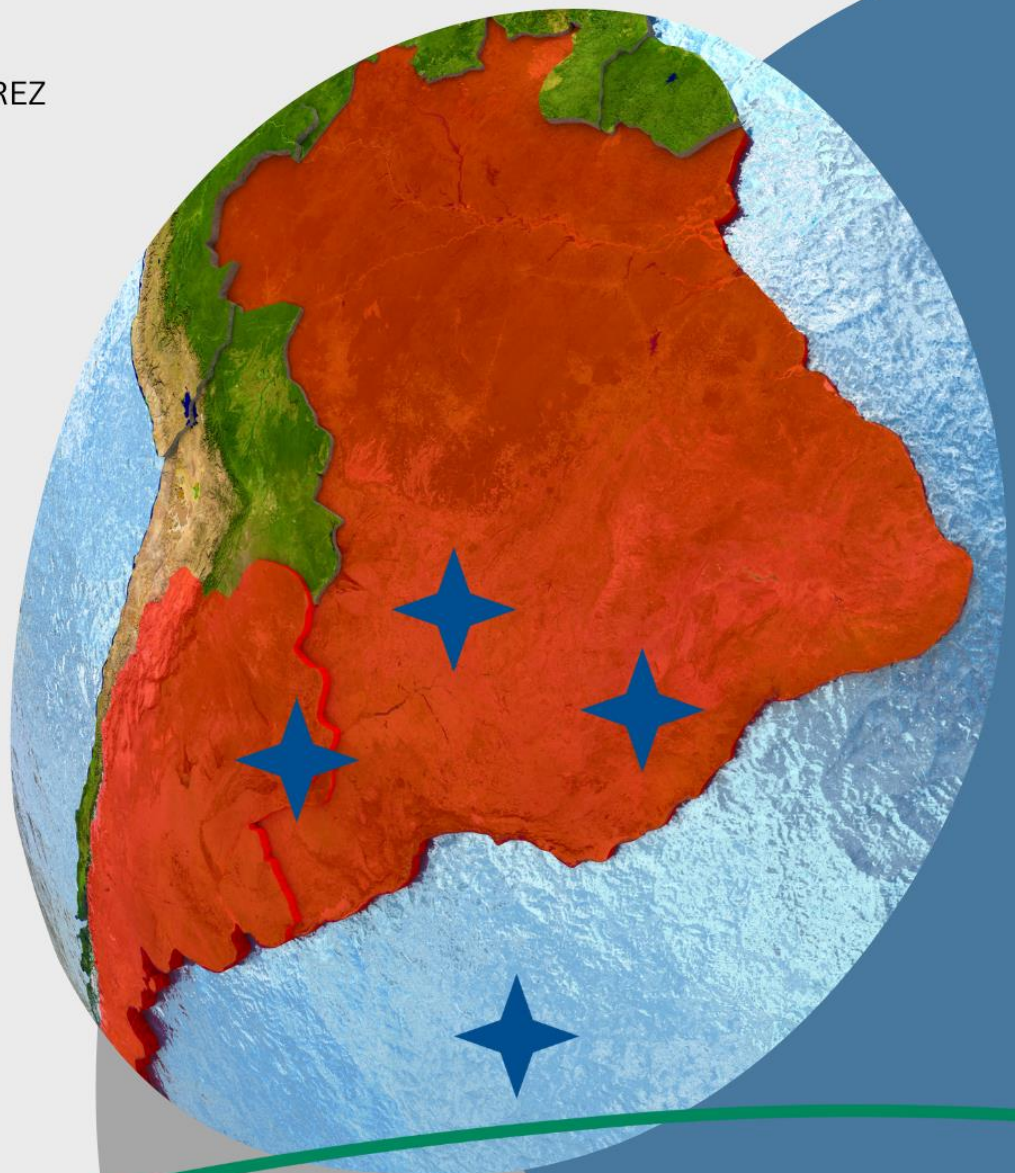


EL MERCOSUR COMO PROCESO MULTIDIMENSIONAL

RELACIONES INTERNACIONALES, ECONOMÍA, CUESTIÓN
AGRARIA Y EDUCACIÓN

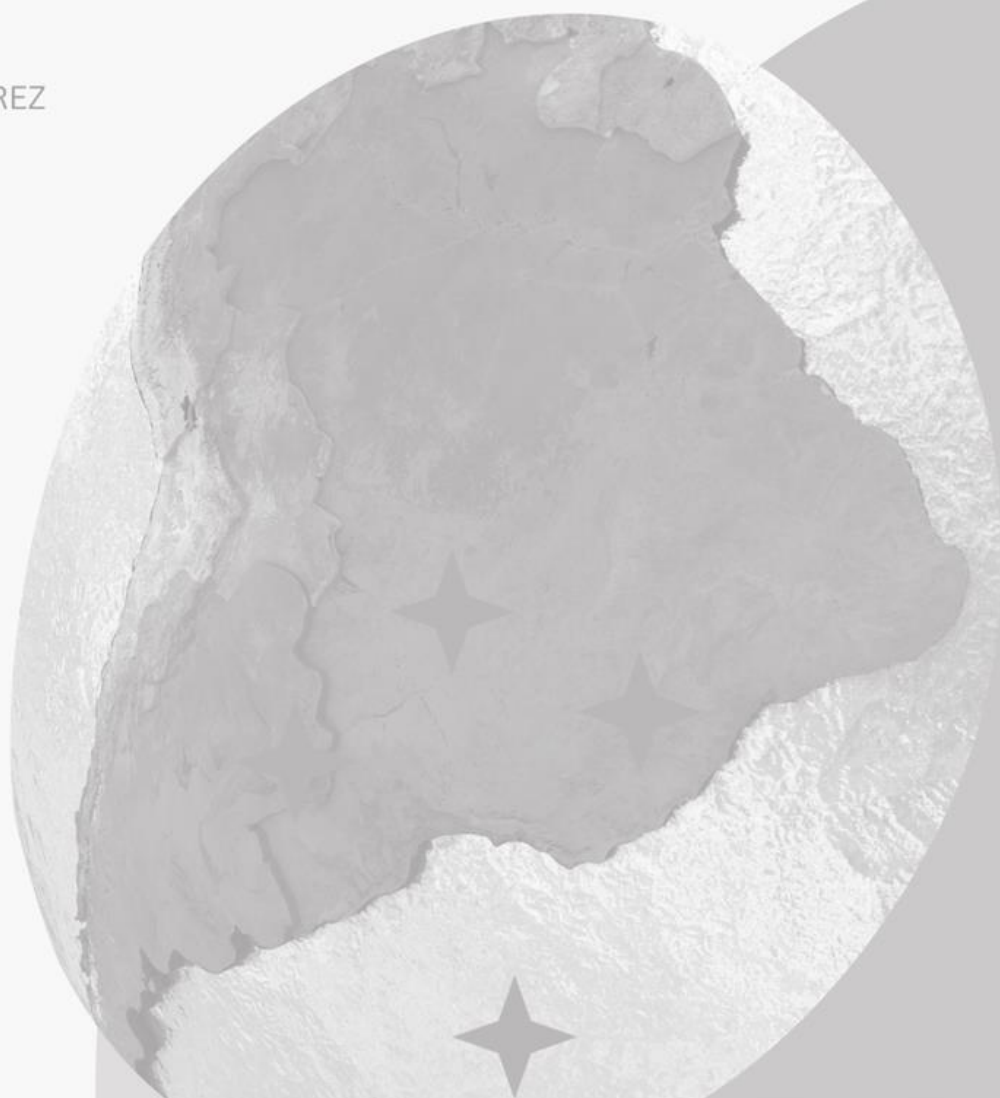
PAULA FERNANDEZ HELLMUND
ANDRIELE ARNAUD
BEATRIZ ABREU
HÉCTOR ENRIQUE COLMENAREZ
ORGANIZADORES

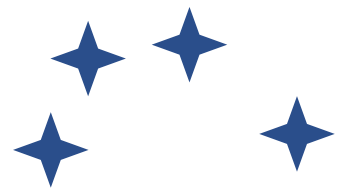


EL MERCOSUR COMO PROCESO MULTIDIMENSIONAL

RELACIONES INTERNACIONALES, ECONOMÍA, CUESTIÓN
AGRARIA Y EDUCACIÓN

PAULA FERNANDEZ HELLMUND
ANDRIELE ARNAUD
BEATRIZ ABREU
HÉCTOR ENRIQUE COLMENAREZ
ORGANIZADORES





Copyright de la edición © Editora Ampla

Copyright del texto © Los autores

Editor Jefe: Leonardo Pereira Tavares

Diseño de la portada: Editora Ampla

Diagramación: Juliana Ferreira

Revisión: Los autores

El Mercosur como proceso multidimensional: relaciones internacionales, economía, cuestión agraria y educación está licenciado bajo CC BY-NC 4.0..



Esta licencia permite a otras personas remezclar, adaptar y desarrollar su obra con fines no comerciales y, aunque las nuevas obras deben ser acreditadas y no pueden ser utilizadas con fines comerciales, los usuarios no tienen que licenciar estas obras derivadas bajo los mismos términos. El contenido de la obra y su forma, corrección y fiabilidad son responsabilidad exclusiva de los autores y no representan la posición oficial de Ampla Editora. Se permite descargar y compartir la obra siempre que se cite a los autores. Todos los derechos de esta edición han sido cedidos a Ampla Editora.

ISBN: 978-65-5381-142-3

DOI: 10.51859/ampla.emp423.1123-0

Editora Ampla

Campina Grande – PB – Brasil

contato@amplaeditora.com.br

www.amplaeditora.com.br



2023

CONSEJO EDITORIAL

Andréa Cátia Leal Badaró – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Andréia Monique Lermen – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Antoniele Silvana de Melo Souza – Universidade Estadual do Ceará

Aryane de Azevedo Pinheiro – Universidade Federal do Ceará

Bergson Rodrigo Siqueira de Melo – Universidade Estadual do Ceará

Bruna Beatriz da Rocha – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Bruno Ferreira – Universidade Federal da Bahia

Caio Augusto Martins Aires – Universidade Federal Rural do Semi-Árido

Caio César Costa Santos – Universidade Federal de Sergipe

Carina Alexandra Rondini – Universidade Estadual Paulista

Carla Caroline Alves Carvalho – Universidade Federal de Campina Grande

Carlos Augusto Trojaner – Prefeitura de Venâncio Aires

Carolina Carbonell Demori – Universidade Federal de Pelotas

Cícero Batista do Nascimento Filho – Universidade Federal do Ceará

Clécio Danilo Dias da Silva – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Dandara Scarlet Sousa Gomes Bacelar – Universidade Federal do Piauí

Daniela de Freitas Lima – Universidade Federal de Campina Grande

Darlei Gutierrez Dantas Bernardo Oliveira – Universidade Estadual da Paraíba

Denilson Paulo Souza dos Santos – Universidade Estadual Paulista

Denise Barguil Nepomuceno – Universidade Federal de Minas Gerais

Dinara das Graças Carvalho Costa – Universidade Estadual da Paraíba

Diogo Lopes de Oliveira – Universidade Federal de Campina Grande

Dylan Ávila Alves – Instituto Federal Goiano

Edson Lourenço da Silva – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí

Elane da Silva Barbosa – Universidade Estadual do Ceará

Érica Rios de Carvalho – Universidade Católica do Salvador

Fernanda Beatriz Pereira Cavalcanti – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Fredson Pereira da Silva – Universidade Estadual do Ceará

Gabriel Gomes de Oliveira – Universidade Estadual de Campinas

Gilberto de Melo Junior – Instituto Federal do Pará

Givanildo de Oliveira Santos – Instituto Brasileiro de Educação e Cultura

Higor Costa de Brito – Universidade Federal de Campina Grande

Hugo José Coelho Corrêa de Azevedo – Fundação Oswaldo Cruz

Isabel Fontgalland – Universidade Federal de Campina Grande

Isane Vera Karsburg – Universidade do Estado de Mato Grosso

Israel Gondres Torné – Universidade do Estado do Amazonas

Ivo Batista Conde – Universidade Estadual do Ceará

Jaqueline Rocha Borges dos Santos – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Jessica Wanderley Souza do Nascimento – Instituto de Especialização do Amazonas

João Henriques de Sousa Júnior – Universidade Federal de Santa Catarina

João Manoel Da Silva – Universidade Federal de Alagoas

João Vitor Andrade – Universidade de São Paulo

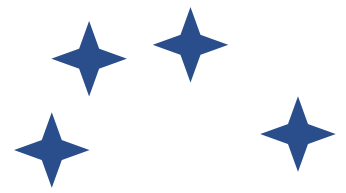
Joilson Silva de Sousa – Instituto Federal do Rio Grande do Norte

José Cândido Rodrigues Neto – Universidade Estadual da Paraíba

Jose Henrique de Lacerda Furtado – Instituto Federal do Rio de Janeiro

Josenita Luiz da Silva – Faculdade Frassinetti do Recife

Josiney Farias de Araújo – Universidade Federal do Pará



Karina de Araújo Dias – SME/Prefeitura Municipal de Florianópolis

Katia Fernanda Alves Moreira – Universidade Federal de Rondônia

Laís Portugal Rios da Costa Pereira – Universidade Federal de São Carlos

Laíze Lantyer Luz – Universidade Católica do Salvador

Lindon Johnson Pontes Portela – Universidade Federal do Oeste do Pará

Luana Maria Rosário Martins – Universidade Federal da Bahia

Lucas Araújo Ferreira – Universidade Federal do Pará

Lucas Capita Quarto – Universidade Federal do Oeste do Pará

Lúcia Magnólia Albuquerque Soares de Camargo – Unifacisa Centro Universitário

Luciana de Jesus Botelho Sodrê dos Santos – Universidade Estadual do Maranhão

Luís Paulo Souza e Souza – Universidade Federal do Amazonas

Luiza Catarina Sobreira de Souza – Faculdade de Ciências Humanas do Sertão Central

Manoel Mariano Neto da Silva – Universidade Federal de Campina Grande

Marcelo Alves Pereira Eufrazio – Centro Universitário Unifacisa

Marcelo Williams Oliveira de Souza – Universidade Federal do Pará

Marcos Pereira dos Santos – Faculdade Rachel de Queiroz

Marcus Vinicius Peralva Santos – Universidade Federal da Bahia

Maria Carolina da Silva Costa – Universidade Federal do Piauí

Maria José de Holanda Leite – Universidade Federal de Alagoas

Marina Magalhães de Moraes – Universidade Federal do Amazonas

Mário César de Oliveira – Universidade Federal de Uberlândia

Michele Antunes – Universidade Feevale

Michele Aparecida Cerqueira Rodrigues – Logos University International

Milena Roberta Freire da Silva – Universidade Federal de Pernambuco

Nadja Maria Mourão – Universidade do Estado de Minas Gerais

Natan Galves Santana – Universidade Paranaense

Nathalia Bezerra da Silva Ferreira – Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Neide Kazue Sakugawa Shinohara – Universidade Federal Rural de Pernambuco

Neudson Johnson Martinho – Faculdade de Medicina da Universidade Federal de Mato Grosso

Patrícia Appelt – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Paula Milena Melo Casais – Universidade Federal da Bahia

Paulo Henrique Matos de Jesus – Universidade Federal do Maranhão

Rafael Rodrigues Gomides – Faculdade de Quatro Marcos

Reângela Cíntia Rodrigues de Oliveira Lima – Universidade Federal do Ceará

Rebeca Freitas Ivanicska – Universidade Federal de Lavras

Renan Gustavo Pacheco Soares – Autarquia do Ensino Superior de Garanhuns

Renan Monteiro do Nascimento – Universidade de Brasília

Ricardo Leoni Gonçalves Bastos – Universidade Federal do Ceará

Rodrigo da Rosa Pereira – Universidade Federal do Rio Grande

Rubia Katia Azevedo Montenegro – Universidade Estadual Vale do Acaraú

Sabrynna Brito Oliveira – Universidade Federal de Minas Gerais

Samuel Miranda Mattos – Universidade Estadual do Ceará

Shirley Santos Nascimento – Universidade Estadual Do Sudoeste Da Bahia

Silvana Carloto Andres – Universidade Federal de Santa Maria

Silvio de Almeida Junior – Universidade de Franca

Tatiana Paschoalette R. Bachur – Universidade Estadual do Ceará | Centro Universitário Christus

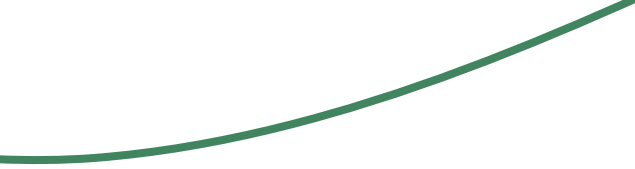
Telma Regina Stroparo – Universidade Estadual do Centro-Oeste

Thayla Amorim Santino – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Thiago Sebastião Reis Contrato – Universidade Federal do Rio de Janeiro

Tiago Silveira Machado – Universidade de Pernambuco

Virgínia Maia de Araújo Oliveira – Instituto Federal da Paraíba



Virginia Tomaz Machado – Faculdade Santa Maria de Cajazeiras

Walmir Fernandes Pereira – Miami University of Science and Technology

Wanessa Dunga de Assis – Universidade Federal de Campina Grande

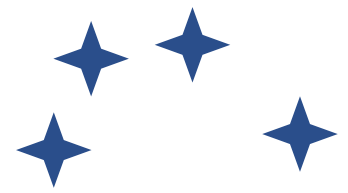
Wellington Alves Silva – Universidade Estadual de Roraima

William Roslindo Paranhos – Universidade Federal de Santa Catarina

Yáscara Maia Araújo de Brito – Universidade Federal de Campina Grande

Yasmin da Silva Santos – Fundação Oswaldo Cruz

Yuciara Barbosa Costa Ferreira – Universidade Federal de Campina Grande



Copyright de la edición © Editora Ampla

Copyright del texto © Los autores

Editor Jefe: Leonardo Pereira Tavares

Diseño de la portada: Editora Ampla

Diagramación: Juliana Ferreira

Revisión: Los autores

Catalogación en publicación
Preparado por Bibliotecario Janaina Ramos – CRB-8/9166

M556

El Mercosur como proceso multidimensional: relaciones internacionales, economía, cuestión agraria y educación / Organizadores Paula Fernandez Hellmund, Adriele Arnaud, Beatriz Abreu, et al. – Campina Grande/PB: Ampla, 2023.

Otro organizador: Héctor Enrique Colmenarez

Livro em PDF

ISBN 978-65-5381-142-3

DOI 10.51859/ampla.emp423.1123-0

1. Cooperación económica en el Mercosur. 2. Relaciones Internacionales. 3. Cuestión agraria. 4. Educación. I. Hellmund, Paula Fernandez (Organizador). II. Arnaud, Adriele (Organizador). III. Abreu, Beatriz (Organizador). IV. Título.

CDD 337.18

Índice del catálogo sistemático

I. Cooperación económica en el Mercosur

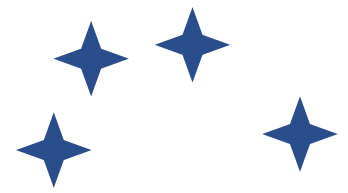
Editora Ampla
Campina Grande – PB – Brasil
contato@ampllaeditora.com.br
www.ampllaeditora.com.br



2023

La publicación de este libro fue posible con recursos del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales (PPGRI) de la Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA) y es el resultado de los estudios desarrollados por los integrantes del proyecto de investigación "El Mercado Común del Sur (Mercosur) como proceso multidimensional: economía, cuestión agraria, educación y medio ambiente" (2015-presente)" (Instituto de Altos Estudios del Mercosur (IMEA)/Convocatoria UNILA N° 3/2021) y del Grupo Interdisciplinario de Estudios e Investigaciones sobre Capitales Transnacionales, Estados, clases dominantes y conflicto en América Latina y el Caribe (GIEPTALC).

A publicação deste livro foi viabilizada com recursos do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) e é resultado de estudos desenvolvidos por membros do projeto de pesquisa "El Mercado Común del Sur (Mercosur) como proceso multidimensional: economía, cuestión agraria, educación y medio ambiente" (2015-actualidad)" (Edital Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA)/UNILA N° 3/2021) e do Grupo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Capitais Transnacionais, Estados, classes dominantes e conflitividade na América Latina e Caribe (GIEPTALC).



PREFACIO

Com o golpe parlamentar no Paraguai (2012) e a conseqüente assunção de governos neoliberais, em termos econômicos e conservadores em termos políticos e sociais -como os governos de Mauricio Macri na Argentina (2015-2019) e Michel Temer (2016-2018) no Brasil-, passaram a predominar novas tendências no processo de integração regional do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Essas características foram ampliadas com a posse presidencial de Mario Abdo Benítez (2018-2023) no Paraguai, Jair Bolsonaro (2019-2022) no Brasil e Luis Lacalle Pou (2020-atual) no Uruguai, levando a uma virada neoliberal no bloco e a uma retomada das diretrizes do regionalismo aberto. Essas tendências poderiam sofrer algumas alterações a partir do triunfo de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-atual), mas o panorama político, econômico, social e eleitoral nos níveis regionais e mundiais expressa um cenário desafiador diante da crise capitalista, da disputa interimperialista e do avanço da direita conservadora com conseqüências para nossos países e povos.

Este livro apresenta, desde uma perspectiva interdisciplinar e multidimensional, as relações econômicas, políticas, socioculturais e territoriais dentro do MERCOSUL nos últimos anos e as incidências que o contexto internacional e as relações com outras nações e blocos tiveram no caso do MERCOSUL. Especificamente, os conteúdos de esta obra se concentram em quatro áreas de trabalho: economia, questão agrária, educação e relações internacionais, que são o núcleo duro do projeto de pesquisa, “El Mercado Común del Sur (Mercosur) como proceso multidimensional: economía, cuestión agraria, educación y medio ambiente (2015-actualidad)” (Edital IMEA UNILA Nº 3/2021).

O projeto reúne pesquisadores(as) dos países membros do espaço de integração e de prestigiosas instituições de educação superior e centros de pesquisa do bloco e está inscrito nas atividades do *Grupo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Capitais Transnacionais, Estados, classes dominantes e conflitividade na América Latina e Caribe* (GIEPTALC). Assim, a coletânea conta com a contribuição de docentes e egressos (as) do Programa de Pós-graduação em Relações

Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), programa que fez possível a publicação da obra.

O trabalho, estruturado em três seções, conta com 11 artigos. A primeira seção, **Relaciones Internacionales y Economía**, começa com o trabalho de Julian Kan, “Tres décadas de MERCOSUR. Etapas históricas, modelos de integración, gobiernos y actores sociales”. No artigo, Kan percorre as três décadas do bloco, mostrando diferentes fases, contextos, tensões e disputas dentro do mesmo.

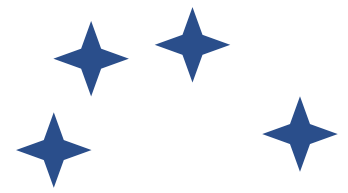
No segundo trabalho, “Os limites da Integração Regional: um olhar a partir das relações da China com os países membros do Mercosul”, Julia Dalbosco analisa o processo de construção do MERCOSUL, as relações entre os países do bloco e como os vínculos entre a China e América Latina tem colocado o MERCOSUR em risco.

O terceiro artigo, “O Mercosul e a cláusula democrática: reflexões sobre a Estratégia de Integração na Política Externa da Venezuela”, Beatriz Abreu e Héctor Colmenárez Espinoza indagam a incorporação da Venezuela no bloco e a sua posterior suspensão, fundamentada sob a cláusula democrática presente no Protocolo de Ushuaia.

A primeira seção se encerra com o capítulo 4, intitulado “¿Tan distintos? La deuda argentina a través de dos gobiernos recientes (2015-2023), de Francisco J. Cantamutto. Nesse artigo, o autor oferece uma abordagem sobre a dinâmica da dívida externa na Argentina ao longo dos governos de Mauricio Macri (2015-2019) e Alberto Fernández (2019-actual), relacionando a dívida com mudanças nas políticas públicas e formas de acumulação.

A segunda seção, **Cuestión Agraria**, se inicia com o artigo “Argentina, Brasil y Paraguay: la concentración de la tierra en el Cono Sur y otras dimensiones de la cuestión agraria”, de Eduardo Azcuy Ameghino e Gabriela Martínez Dougnac. O pesquisador e a pesquisadora abordam a produção agropecuária da Argentina, Brasil e Paraguai, focando no cultivo de grãos, principalmente soja. Azcuy Ameghino e Martínez Dougnac mostram algumas tendências e contrastes dessa dinâmica, problematizando sobre o fenômeno da concentração da terra, a questão ambiental e o conflito social.

Na mesma linha, o capítulo seis, “Desposesión por contrato: nuevas modalidades de acaparamiento de tierras, Agostina Costantino e Melisa Erro indagam sobre a concentração da terra na Argentina, abordando a relação entre os



contratos agrícolas e a concentração da terra na produção de erva mate e cevada cervejeira, dois cultivos muito importantes neste país sul-americano.

O capítulo 7, “Transnacionales chinas en los complejos agroindustriales del MERCOSUR”, de Fernando Romero Wimer, examina as relações entre as empresas chinesas vinculadas ao setor agroindustrial na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Dessa forma, o autor analisa as relações entre as companhias chinesas com as regiões nas quais realizam investimentos, seus vínculos com outras empresas e associações profissionais e suas interações com Estados e governos.

O capítulo 8, “Concentración Empresarial nas Exportações de Soja nos Países do Mercosul (2003 – 2018)”, Wellington Luciano dos Santos e Valdemar João Wesz Junior estudam o complexo da soja nos países do MERCOSUL e mensuram o grau de concentração empresarial nas exportações da soja em grão e o poder de mercado das firmas entre 2003 e 2018 na Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

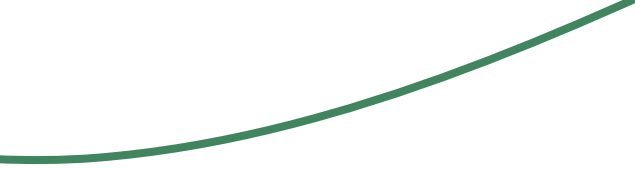
A seção se conclui com o capítulo 9, “Cambios en la estructura social agraria entre los años 2015-2022: el caso de los empresarios agrícolas de Ombúes de Lavalle, Colonia, Uruguay”, de Irene Viera Teodoro. A autora analisa as mudanças na estrutura social agrária vinculada à agricultura de oleaginosas e cereais na região de Ombúes de Lavalle e arredores do Departamento de Colonia.

A coletânea conclui com dois artigos da terceira seção, **Educación**: o capítulo 10, “Reconocimiento de títulos universitarios en el Mercosur: una mirada desde la teoría crítica”, de Paula Fernández Hellmund e Fernando Romero Wimer, e o capítulo 11 “Uberização do trabalho docente na educação a distância no Brasil como reflexo da mercantilização do ensino superior (1990-2020)”, de Andrielle Arnaud.

No capítulo 10, Fernández Hellmund e Romero Wimer problematizam sobre reconhecimento de diplomas universitários no MERCOSUR, abordando criticamente o procedimento nos países do bloco e a dimensão subjetiva dos atores envolvidos: os profissionais que precisam reconhecer seus diplomas e os(as) funcionários(as) das universidades.

Finalmente, no capítulo 11, Arnaud aborda de forma crítica a mercantilização do Ensino Superior brasileiro e a presença de algumas características da uberização do trabalho na educação, em especial na educação a distância (EaD).

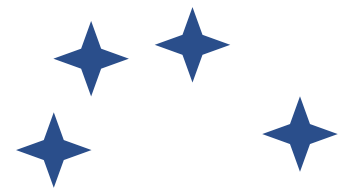
Em consonância com a perspectiva analítica do referido projeto de pesquisa, gostaríamos de destacar que, juntamente com a abordagem



interdisciplinar e a interpretação multidimensional, todos os textos apresentam uma preocupação em compreender historicamente os problemas que são examinados, percebendo as estruturas orgânicas e as formações nas quais os fatos e processos se inscrevem.

Por fim, cabe agradecer à UNILA, que, por meio do PPGRI e do IMEA, concedeu financiamento e um excelente ambiente de trabalho que possibilitaram as contribuições deste livro.

Paula Fernández Hellmund
Fernando Romero Wimer



INDICE

RELACIONES INTERNACIONALES Y ECONOMÍA

CAPÍTULO I - TRES DÉCADAS DE MERCOSUR. ETAPAS HISTÓRICAS, MODELOS DE INTEGRACIÓN, GOBIERNOS Y ACTORES SOCIALES.....13

Julián Kan

CAPÍTULO II - OS LIMITES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: UM OLHAR A PARTIR DAS RELAÇÕES DA CHINA COM OS PAÍSES MEMBROS DO MERCOSUL..... 47

Julia Dalbosco

CAPÍTULO III - O MERCOSUL E A CLÁUSULA DEMOCRÁTICA: REFLEXÕES SOBRE A ESTRATÉGIA DE INTEGRAÇÃO NA POLÍTICA EXTERNA DA VENEZUELA 70

Beatriz dos Santos Abreu; Héctor Enrique Colmenarez Espinoza

CAPÍTULO IV - ¿TAN DISTINTOS? LA DEUDA ARGENTINA A TRAVÉS DE DOS GOBIERNOS RECIENTES (2015-2023) 90

Francisco J. Cantamutto

CUESTIÓN AGRARIA

CAPÍTULO V - ARGENTINA, BRASIL Y PARAGUAY: LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA EN EL CONO SUR Y OTRAS DIMENSIONES DE LA CUESTIÓN AGRARIA.....109

Eduardo Azcuy Ameghino; Gabriela Martínez Dougnac

CAPÍTULO VI - DESPOSESIÓN POR CONTRATO: NUEVAS MODALIDADES DE ACAPARAMIENTO DE TIERRAS 143

Agostina Costantino; Melisa Erro

CAPÍTULO VII - TRANSNACIONALES CHINAS EN LOS COMPLEJOS AGROINDUSTRIALES DEL MERCOSUR.....160

Fernando Romero Wimer

CAPÍTULO VIII - CONCENTRAÇÃO EMPRESARIAL NAS EXPORTAÇÕES DE SOJA NOS PAÍSES DO MERCOSUL (2003 – 2018) ... 183

Wellington Luciano dos Santos; Valdemar João Wesz Junior

CAPÍTULO IX - CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA SOCIAL AGRARIA ENTRE LOS AÑOS 2015-2022: EL CASO DE LOS EMPRESARIOS AGRÍCOLAS DE OMBÚES DE LAVALLE, COLONIA, URUGUAY..... 206

Irene Gissel Viera Teodoro

EDUCACIÓN

CAPÍTULO X - RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS UNIVERSITARIOS EN EL MERCOSUR: UNA MIRADA DESDE LA TEORÍA CRÍTICA . 222

Paula Fernández Hellmund; Fernando Romero Wimer

CAPÍTULO XI - UBERIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL COMO REFLEXO DA MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR (1990-2020).....238

Andriele Arnaud A.S. Da Silva

CAPÍTULO I

TRES DÉCADAS DE MERCOSUR. ETAPAS HISTÓRICAS, MODELOS DE INTEGRACIÓN, GOBIERNOS Y ACTORES SOCIALES¹

Julián Kan ¹

DOI: 10.51859/AMPLLA.EMP423.1123-1

1. INTRODUÇÃO

Hace poco tiempo el MERCOSUR cumplió 30 años desde su fundación, mediante el Tratado de Asunción, y se convirtió, sin lugar a dudas, en la experiencia más exitosa y duradera de la integración económica (y sólo no económica) de Sudamérica y de Latinoamérica. En comparación con otras iniciativas, no encontramos antecedentes de tanta duración de un proyecto regional, donde sus socios fundadores se mantengan dentro en él sin interrupciones en su funcionamiento institucional, salvo por la excepción transitoria de Paraguay durante 2012 y por el controvertido ingreso de Venezuela al bloque.

Ahora bien, la historia del MERCOSUR está rodeada de tensiones, asimetrías y momentos de crisis. Paradójicamente, el bloque nunca dejó de existir a pesar de ellas y continúa siendo relevante para la inserción regional de sus miembros y para el equilibrio regional, sobre todo en el contrapeso con los Estados Unidos. En los momentos de crisis, siempre primó la regla del consenso para mantener unido el bloque a pesar de diversos costos para sus socios y para diversos sectores internos de cada uno de los países.

En años recientes, sobre todo desde la llegada de Bolsonaro al gobierno en Brasil y su coincidencia con la presidencia de Macri en Argentina, se tornó incierto el devenir del bloque y, en más de una ocasión, se han anunciado reformulaciones, cambios de estatus, o de una posible reconversión a un área o zona de libre comercio, mediante una paulatina eliminación o reducción del arancel externo común, situación que continuó en discusión luego de la pandemia y que depende del devenir de los actuales gobiernos.

¹ Posdoctor en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Doctor en Historia de la misma universidad. Profesor de la UBA, de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI) y de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI).

El objetivo de este trabajo es recorrer las tres décadas del bloque observando etapas y contextos específicos que permitan captar la vasta historia y la profunda densidad que ha logrado el mismo, pero observando también las variadas crisis y conflictos en esas diversas etapas históricas. Intentamos caracterizar en cada etapa el modelo de integración que primó al interior del bloque, en estrecha asociación con las coyunturas políticas de la región y, principalmente, con la de sus dos socios principales, Argentina y Brasil. Además, observaremos la dinámica de interacción entre los principales actores sociales y el bloque, tratando de incorporar al balance de las etapas una perspectiva crítica de las relaciones internacionales que indaga la relación entre la sociedad civil y el bloque regional.

Sostenemos aquí que las crisis, las tensiones y los conflictos son más una dinámica de funcionamiento habitual del MERCOSUR que algo extraordinario o excepcional, producto de las asimetrías, diferencias de desarrollo económico y los vaivenes de los vínculos bilaterales, como así también la relación de cada socio con los países centrales en las cambiantes coyunturas globales.

2. ORÍGENES DEL MERCOSUR. DE LA PLANIFICACIÓN CON RASGOS CEPALINOS CLÁSICOS AL “REGIONALISMO ABIERTO” NEOLIBERAL

Los pasos iniciales del MERCOSUR, aún sin ese nombre, fueron dados por los dos principales socios del bloque, Argentina y Brasil, mediante los acuerdos que se desarrollaron desde 1985 en adelante que precedieron al Tratado de Asunción de 1991. Estos acuerdos se desarrollaron en un contexto histórico que explica buena parte de los contrapuntos en la relación entre ambos países durante la década del noventa y la primera etapa del MERCOSUR, que dejó de lado una integración planificada, pautada para un mediano plazo y que incluía acuerdos sectoriales para diferentes sectores productivos.

Entonces, previamente a la conformación del MERCOSUR, el proceso de integración entre Argentina y Brasil transitó en la década del ochenta, con respecto a décadas anteriores², un momento relevante y distinto. Al respecto, Rapoport (2008) y Kan, (2022) observaron que en esa década se presentaba una situación más favorable a la integración entre los dos países, por el contexto de la vuelta a la democracia y de búsqueda de una salida a los procesos de endeudamiento externo y crisis económicas internas. La sintonía política entre ambos países

² Existieron otras instancias de integración regional en América Latina donde Argentina y Brasil comenzaron a practicar un acercamiento. Algunas de ellas fueron: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960; el Encuentro de Uruguayana entre Fondizi y Quadros de 1961; el Tratado de la Cuenca del Plata de 1969; el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) de 1975; la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) de 1979 que substituyó a la primigenia y fracasada ALALC. Al respecto véanse Otero (2002).

tras la Guerra de Malvinas, allanó el camino para planes conjuntos de largo alcance en el Cono Sur, se pudieron superar así años de recelos y conflictos, muchos de ellos alentados por Estados Unidos para evitar la constitución de un polo regional común, de modo que “desde los acuerdos entre Alfonsín y Sarney, reflataron los viejos anhelos sudamericanos de integración y se firmó en noviembre de 1985 la Declaración de Iguazú, que sería la piedra fundamental del MERCOSUR” (Rapoport, 2008, p.3).³

Luego de este paso inicial y hasta la creación del MERCOSUR, otros dos acuerdos contribuyeron al acercamiento. El Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988 que profundizaba la decisión de construir gradualmente un mercado común entre los dos países en el plazo de diez años, preconizando la armonización y la coordinación de las políticas monetaria, fiscal, cambiaria, agrícola e industrial (Bandeira, 2002, p. 317). Este tratado avanzaba en aspectos de la integración económica anunciada previamente en Iguazú y luego en el Acta para la Integración Argentino-Brasileña de 1986.⁴ En estos acuerdos, si bien lo económico era lo predominante, aún no tendrían la impronta posterior de los años noventa donde lo económico, además de ser predominante, estaba reducido a una rápida apertura comercial. Un ejemplo de ello lo constituye el Tratado de 1988 que se planteaba un plazo de diez años para construir el mercado común, intentando armonizar políticas para las áreas clave de la integración.

Dos años después, con los nuevos gobiernos de Menem y Collor de Mello, y ante el escenario de cambios geopolíticos a nivel global, el Acta de Buenos Aires (1990), aceleraba el proceso de integración entre ambos países adelantando a cuatro años el proceso de apertura comercial mediante el desarancelamiento y priorizando la liberalización comercial por encima de una integración con mayor gradualidad y planificación. El Acta firmada el 6 de julio de 1990 tuvo una impronta neoliberal donde el mercado y la circulación de bienes constituían los aspectos centrales del vínculo entre ambos países. Quedaba instalada la finalidad estrictamente

³ La *Declaración de Iguazú* denota el contexto de acercamiento consensuado y estratégico entre ambos países, haciendo hincapié en que la integración profundizaría el desarrollo económico de la región truncado por esos años. En este sentido, el punto N° 7 de la Declaración señala que: “Los presidentes coincidieron en el análisis de las dificultades por las que atraviesa la economía de la región, en función de los complejos problemas derivados de la deuda externa, del incremento de las políticas proteccionistas en el comercio internacional, del permanente deterioro de los términos del intercambio, y del drenaje de divisas que sufren las economías de los países en desarrollo” (*Declaración de Iguazú*, 1985). Siguiendo la misma tónica, el ítem N.º 8 señala: “Concordaron igualmente en cuanto a la urgente necesidad de que América Latina refuerce su poder de negociación con el resto del mundo, ampliando su autonomía de decisión y evitando que los países de la región continúen vulnerables a los efectos de políticas adoptadas sin su participación. Por ello, resolvieron conjugar y coordinar los esfuerzos de los respectivos gobiernos para la revitalización” (*Declaración de Iguazú*, 1985).

⁴ Acta donde se había implementado el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) que daba origen a los primeros acuerdos sectoriales.

comercialista que posteriormente adquirió el MERCOSUR, cuando en 1991, se firmaba el Tratado de Asunción al que se sumaban Uruguay y Paraguay. En suma, se dejaba de lado el proceso iniciado en 1985, con una integración administrada mediante protocolos sectoriales y con una planificación estilizada en el tiempo por etapas.⁵

En este contexto y con el perfil que adquirió la integración mediante el Acta de Buenos Aires, unos meses después se celebraba en marzo de 1991 el Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que consolidaba lo iniciado en el Acta de 1990 y preveía la libre circulación de los factores productivos y las tarifas externas comunes a partir de enero de 1995 (Bandeira, 2002, p. 317). De esta forma, Argentina y Brasil darían un vuelco significativo en el proceso de integración, más allá que el MERCOSUR también incluía a otros dos socios, Uruguay y Paraguay.⁶

3. LA PRIMERA ETAPA DE MERCOSUR: LA INTEGRACIÓN COMERCIALISTA EN EL MARCO DEL “REGIONALISMO ABIERTO” (1991-2002)

El 26 de marzo de 1991, los presidentes Carlos Menem, Fernando Collor de Mello, Andrés Rodríguez y Luis Alberto Lacalle firmaron en Asunción del Paraguay el Tratado para la Constitución de un Mercado Común del Sur o Tratado de Asunción (TA) entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Esto se desarrollaba en plena hegemonía neoliberal en la región manifestado en la adopción del Consenso de Washington por casi todos los gobiernos para implementar los procesos de apertura económica y reformas de mercado.

En el artículo 1° del TA los países firmantes acordaron que el mercado común consistía en: a) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías; b) el establecimiento de un arancel externo común a partir del 1° de enero de 1995 y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados, y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales internacionales; c) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes, en las áreas de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria,

⁵ Un análisis detallado de las negociaciones del Acta de Buenos lo realizamos en Kan (2019).

⁶ Los lineamientos principales del acercamiento que Argentina y Brasil venían desarrollando fueron puestos en primera escena para dar origen al MERCOSUR. Sobre este piso, se extendería el proyecto de integración a los dos vecinos que rodean la Cuenca del Plata: Paraguay y Uruguay, quienes no tendrán la posibilidad de ser parte de aquellos acuerdos básicos establecidos entre los socios principales del flamante bloque, como la planificación de las condiciones para el acceso preferencial en la reducción arancelaria (Bandeira, 2002, p. 317). Esto marcará un problema a lo largo de la historia del MERCOSUR, que perdurará hasta el presente y que se manifiesta en la incapacidad del bloque de encontrar soluciones concretas a la asimetría entre los socios chicos y grandes del acuerdo.

cambiaría y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acordaran, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados partes; d) el compromiso de los Estados partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración (MERCOSUR, 1991).

Si bien el artículo 1° expresaba la decisión de constituir el “Mercado Común del Sur”, lo que se firmó realmente era un compromiso, con fecha límite, de suscribir un nuevo tratado de constitución de un mercado común con características a convenir y un comienzo del proceso de liberalización comercial. Se producía la extraña característica en que el bloque adquiriría el nombre de “mercado” bajo la sigla MERCOSUR, sin ser verdaderamente un mercado común, situación que continúa luego de tres décadas.⁷ Entre 1991 y 1994 en términos reales el MERCOSUR fue una zona de libre comercio (ZLC) que liberalizó el comercio intrazona y a partir de 1995 además de la ZLC pasó también a ser una unión aduanera (UA) mediante la adopción del Arancel Externo Común (AEC), conteniendo a la primera etapa de liberalización comercial interna pero avanzando en la coordinación común del comercio extrazona. El artículo 3° fijaba que durante el período de transición –que se extendería desde la entrada en vigencia del TA hasta el 31 de diciembre de 1994, cuando los Estados partes debían facilitar la constitución del mercado común–, se adoptaba un régimen general de origen, un sistema de solución de controversias y la implementación de cláusulas de salvaguardia (MERCOSUR, 1991).

Durante este período de transición los principales instrumentos para avanzar en la integración, según el artículo 5°, serían los siguientes: a) un Programa de Liberalización Comercial (PLC) que consistiría en rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes y de otras restricciones al comercio entre los Estados partes, para intentar llegar al 31 de diciembre de 1994 con arancel cero y sin restricciones no arancelarias sobre la totalidad del universo arancelario; b) la coordinación de políticas macroeconómicas que se realizaría gradualmente y en forma convergente con los programas de desgravación mencionados; c) un AEC para incentivar la competitividad externa de los Estados partes que entraría en vigencia el 1° de enero de 1995; d) la adopción de acuerdos sectoriales, con el fin de optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y de alcanzar escalas operativas eficientes (MERCOSUR, 1991).

⁷ Esto constituye algo común en la historia de la integración y del regionalismo latinoamericano, donde los nombres y siglas de las iniciativas identifican más a los objetivos que a la realidad de lo suscriben los acuerdos.

Como mencionamos, el proceso de acercamiento entre la Argentina y Brasil ya tenía varios años, por ende, el TA mencionaba específicamente que los Estados partes reconocerían diferencias puntuales en el ritmo de la integración de Paraguay y Uruguay. También se acordaba preservar los compromisos asumidos hasta la fecha de la celebración del Tratado, inclusive los acuerdos firmados en el ámbito de la ALADI, y coordinar sus posiciones en las negociaciones comerciales externas que emprendieran durante el período de transición.

La estructura orgánica del MERCOSUR estaría compuesta por el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC) quienes tomarían las decisiones ejecutivas y operativas del bloque. El MERCOSUR también tendría una Secretaría Administrativa que fijaba su base en Montevideo. Las decisiones del CMC y del GMC durante el período de transición se debían adoptar por consenso y con la presencia de todos los Estados partes (MERCOSUR, 1991). Este consenso, así como le dio dinamismo en algunas coyunturas, también cargó de una mochila al bloque en su dinámica de funcionamiento posterior, por ejemplo, en el escenario de crisis entre 1999 y 2002, que analizaremos más adelante.

Junto al TA se firmaron una serie de anexos, a los que algunos meses después, en diciembre de 1991, en el Protocolo de Brasilia resultado de la I Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, se les daba contenido definitivo. A su vez, estos contenidos constituyeron las primeras decisiones del CMC. En el Anexo I del Tratado de Asunción se acordaba el PLC, que en su primer artículo establecía eliminar, a más tardar el 31 de diciembre de 1994 para la Argentina y Brasil y el 31 de diciembre de 1995 para Paraguay y Uruguay, los gravámenes y demás restricciones aplicadas a su comercio recíproco.⁸

Según el artículo 3º, el programa de desgravación debía ser “progresivo, lineal y automático” y beneficiaba a los productos comprendidos en el universo arancelario clasificados de conformidad con la nomenclatura arancelaria utilizada por la ALADI (MERCOSUR, 1991). El PLC era la formalización en el Tratado de Asunción del Acuerdo de Complementación Económica (ACE) N° 18 ante la ALADI entre los cuatro socios fundadores, que era la extensión del ACE N° 14 ante la ALADI de Argentina y Brasil firmado en diciembre de 1990, cuyas negociaciones se habían desarrollado en el marco de la firma del Acta de Buenos Aires.⁹

⁸ A nuestro juicio el PLC fue la columna vertebral de los primeros años del proceso de integración, marcándole el carácter comercialista adquirido.

⁹ Como señala Hirst: “De esta forma se aseguraba que los obstáculos enfrentados en una negociación cuatripartita recién inaugurada no obstruyesen las negociaciones argentino-brasileñas que daban continuidad a un proceso iniciado cinco años antes (...) se establece así un claro desequilibrio entre la profanidad y alcance de los entendimientos entre los dos países más grandes y las negociaciones iniciadas con los dos socios menores” (Hirst, 1992, p. 5). Esta situación de desequilibrio entre el eje Argentina-Brasil y los dos socios más pequeños del bloque, Uruguay y Paraguay es otra de las cargas que el MERCOSUR acarrea hasta el presente.

En el Anexo II se establecía el Régimen General de Origen que fijaba los requisitos que debían cumplir los productos para considerarse dentro de los criterios generales de esa calificación.¹⁰ En el Anexo III se acordaba un Sistema de Solución de Controversias que, en diciembre de 1991, había quedado plasmado en el Protocolo de Brasilia.¹¹ El Protocolo instituía el sistema de solución de controversias para el período de transición y preveía las siguientes instancias resolutorias con procedimientos propios: negociaciones directas, intervención del GMC y procedimiento arbitral tanto para Estados parte como para el reclamo de particulares. En caso de intervención del GMC, si los Estados partes no lograban resolver las controversias, aquél debía elaborar una recomendación en un plazo de 90 días.

El Anexo IV de Asunción trataba sobre Cláusulas de Salvaguardia, al respecto se acordaba que cada Estado parte podía aplicar hasta el 31 de diciembre de 1994 cláusulas de salvaguardia a la importación de los productos que se beneficiaran del PLC. Las salvaguardias se debían adoptar sólo en situaciones excepcionales, cuando en caso que un producto causara “daño o amenaza de daño grave a su mercado”. No obstante, no serían considerados en la determinación del daño factores tales como cambios tecnológicos o cambios en las preferencias de los consumidores a favor de productos similares y/o directamente competitivos dentro del mismo sector.

Con el objetivo de no interrumpir las corrientes de comercio que hubieran sido generadas, el país importador negociaría una cuota para la importación del producto objeto de salvaguardia, que se regiría por las mismas preferencias y demás condiciones establecidas en el programa de liberalización comercial. Las salvaguardias tendrían un año de duración, prorrogable por un año más y en ningún caso podrían extenderse más allá del 31 de diciembre de 1994 (Tratado de Asunción, 1991). Reconociendo que el cronograma previsto no podía cumplirse en agosto de 1994, los países del bloque convinieron en la necesidad de establecer un régimen transitorio de aplicación intra-MERCOSUR para un limitado grupo de productos, con el objetivo de facilitar los procesos de reconversión de los sectores productivos.¹²

¹⁰ Las implicancias técnicas serán explicitadas posteriormente en la Decisión N° 2/1991.

¹¹ Lo que constituyó la Decisión N° 1/1991 del CMC.

¹² Surgió así el Régimen de Adecuación Final a la Unión Aduanera, consistente en listas de productos originarios de cada Estado parte que, para su importación intrarregional, tenían un tratamiento arancelario decreciente en forma lineal y automática hasta llegar a cero por ciento, en el caso de la Argentina y Brasil el 1° de enero de 1999, y en el de Paraguay y Uruguay el 1° de enero de 2000. En el caso de la Argentina, se exceptuaron productos de los sectores: siderúrgico, automotriz, electrodomésticos, textil, calzado, papel, cartón, madera y algunos alimentos. Cabe destacar que estos sectores, o ya venían negociando acuerdos sectoriales en el marco de ALADI y de los acuerdos previos entre Argentina y Brasil, o al momento de firmar el Acta de Buenos Aires negociaron para ser eximidos del proceso del PLC, como por ejemplo el azúcar (Kan, 2019). El tema automotriz merecería una especial atención que no podemos desarrollar aquí, sólo mencionamos que muchas veces se lo considera como la piedra

La Declaración de Las Leñas de 1992, realizada en el marco de la II Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, comprometió calendarios para el cumplimiento de metas en materia de coordinación de políticas macroeconómicas, comerciales, estructurales y tecnológicas, y para el establecimiento de todo el instrumental y normativa que contribuyera a hacer efectiva la UA en 1995. Este cronograma de medidas intentaba asegurar el cumplimiento del TA, sus anexos y las decisiones del CMC como consecuencia de la elaboración del Protocolo de Brasilia.

Es importante señalar también, que la Declaración Presidencial de Las Leñas hizo hincapié en la plena vigencia de las instituciones democráticas como condición indispensable para ser miembro del MERCOSUR. Esto fue importante por la situación de Paraguay, la democracia más reciente de la región por ese entonces. Esta “cláusula democrática”, como habitualmente se la menciona, fue ratificada posteriormente como cláusula de “Compromiso democrático” en el Protocolo de Ushuaia de 1998, junto a los estados invitados de Chile y Bolivia y cumplió un rol importante muchos años después, cuando tuvo lugar el golpe de Estado que destituyó a Fernando Lugo en 2012.

En el Protocolo de Ouro Preto (POP) de diciembre de 1994 se daría por culminada esta primera etapa de transición, basada en la implementación del PLC y en la adquisición de mecanismos para agilizar el ambicioso Tratado de Asunción y sus anexos, dando paso formalmente a la etapa de Unión Aduanera con la entrada en vigencia del AEC.

Por otra parte, ni el PLC había sido total –ya que muchas excepciones a la liberalización total del comercio intrabloque continuarán persistiendo– ni la UA será completa o perfecta, ya que el AEC también tendrá variaciones para algunos casos. Sin modificar la orientación intergubernamentalista, el POP introdujo algunas innovaciones institucionales, que se convertirán en parte de la estructura institucional del MERCOSUR. Por ejemplo, se crearon la Comisión de Comercio del MERCOSUR (COM) la Comisión Parlamentaria del MERCOSUR (CPM), la Secretaría Administrativa (SAM) y el Foro Consultivo Económico-Social (FCES).

La COM tuvo importancia porque estuvo casi al mismo nivel del GMC y del CMC, lo que evidenciaba la centralidad de la integración comercial por sobre la integración productiva o sectorial

angular del MERCOSUR por el nivel de comercio e intercambios que genera entre los socios y por la constitución de una cadera regional de valor en la industria automotriz, sobre todo entre Argentina y Brasil. Pero, en realidad, es un acuerdo sectorial (negociado entre los gobiernos y las grandes firmas internacionales) con un régimen especial que estuvo por fuera del PLC y que mediante sucesivas renovaciones continuó teniendo excepciones a la normativa mercosureña. En suma, podría existir como acuerdo sectorial y bilateral sin funcionar el MERCOSUR, pero a la vez, constituye el sector automotriz uno de los mayores niveles de intercambio comercial al interior del bloque. Una mayor aproximación la realizamos en Kan (2015).

e industrial y abonó al sesgo comercialista que venimos señalando.¹³ Por otro lado, se dio vigencia a la legalidad del MERCOSUR, ya que el bloque obtenía la personería jurídica de derecho internacional, lo que implicaba su capacidad de negociar acuerdos con terceros países, bloques económicos y organismos internacionales (MERCOSUR, 1994).

Esto fue muy importante, ya que durante la década del noventa la Argentina mantuvo las tensiones entre la cercanía política a los Estados Unidos o fortalecer un mayor vínculo con Brasil. La no definida opción de Argentina y los efectos de una relación triangular que se proyectaba por esos momentos, hizo insistir a Brasil con este esquema, lo que luego implicó una adhesión a la visión brasileña de negociar en bloque acuerdos externos de mayor liberalización comercial (Vázquez, 2019).

En suma, desde el punto de vista de institucional se erigió un diseño intergubernamental dejando de lado instancias de supranacionalidad, privilegiando a los gobiernos y los funcionarios del momento de los cuatro países socios a tomar las decisiones en las instancias mencionadas que fueron creadas, sin carácter consultivo y donde las cancillerías y los ministros de economía y/o comercio (tanto las primeras como las segundas líneas) eran quiénes tomaban las decisiones por consenso. Como cierre final, las principales resoluciones tenían todos los años un ámbito especial de corroboración como fueron las cumbres presidenciales, las que no estarían plagadas de encontronazos de primera línea cuando los ámbitos mencionados no lograban el consenso previo.

En consecuencia, con la firma del POP pudo darse por concluida una primera etapa de consolidación institucional del MERCOSUR, tras los años de transición e implementación inaugurados con el Tratado de Asunción de marzo de 1991 mediante la implementación del PLC.¹⁴ Sin embargo, la culminación de esta etapa, con sus logros y evoluciones positivas, no podía ocultar la fuerte dependencia del bloque en relación a los flujos comerciales y financieros internacionales y su incapacidad y debilidad institucional para articular respuestas comunes ante situaciones de inestabilidad o de conflicto.

La apuesta aperturista y comercial, pese a sus primeros frutos positivos, no pudo evitar las fricciones y conflictos provocados por las gravosas adaptaciones de algunos sectores ante las nuevas reglas comunes que se adoptaron. Como sugiere Caetano, “El enfoque comercialista, liberal y aperturista, con su consiguiente formato intergubernamental en el plano institucional, no ofrecía

¹³ La comisión parlamentaria no tuvo prácticamente desarrollo en esa década y el FCES, que le dio lugar a las diversas representaciones del empresariado y del movimiento sindical de los cuatro socios tuvo mayor influencia e interacción durante la década de 2000.

¹⁴ Cerca del 85 % de los aproximadamente 9000 ítems constantes de la Nomenclatura del Sistema Armonizado tenían un arancel externo común aprobado con variaciones de entre 0 y 20 % y con vigencia a partir de 1° de enero de 1995. Los productos que quedaban fuera de las listas de excepción extenderían su situación hasta el 2001 en algunos casos y hasta el 2006 en otros (Caetano, 2011, p. 35).

ámbitos consistentes ni a veces posibilidad de negociación y convergencia entre los sectores enfrentados (Caetano, 2011, p. 35).

El Tratado de Asunción y sus anexos, las decisiones y los protocolos agregados (Brasilia, Las Leñas y Ouro Preto) constituyeron los pilares legales e institucionales del MERCOSUR cuando se cerraba la primera etapa del PLC y entrara en vigencia su funcionamiento como Unión Aduanera a partir del 1 de marzo de 1995.

Vale la pena aclarar que la formación de la UA, si bien anunciada en los tratados previos que analizamos, fue alentada más por Brasil que por la Argentina, quién se encontraba más cercana a los Estados Unidos durante aquellos años. De hecho, Argentina alentó tanto el surgimiento del MERCOSUR como de los acuerdos de libre comercio a escala hemisférica bajo la égida de Estados Unidos.

Por su parte, con la Iniciativa para las Américas de George Bush en 1990, que tomaría el nombre de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a partir de 1994 en la primera Cumbre de las Américas, fue donde se comenzaba a negociar con miras a cerrar el acuerdo para 2005, creándose entonces una tensión entre los dos proyectos, ya que, si bien tenían en común la lógica comercialista, al constituirse el MERCOSUR en unión aduanera y adoptar, aún con imperfecciones, una política arancelaria en común, se tornaban esquemas incompatibles.

4. MÁS ALLÁ DE LA INSTITUCIONALIDAD Y DE LOS NÚMEROS: LOS ACTORES SOCIALES GANADORES Y PERDEDORES

A continuación, observaremos el despliegue de la primera etapa de vida mercouseña más allá de la normativa, es decir, qué resultados arrojó en materia de integración económica y comercial, quiénes fueron beneficiados y quiénes perjudicados. El intenso proceso de liberalización comercial al interior del bloque a través de la reducción arancelaria entre 1991 y 1994 implementada por el PLC es lo que ordenó la dinámica de funcionamiento. Si bien la promoción de la inserción en el escenario global estuvo moldeada por AEC a países extrazona desde 1995 –como mecanismo de protección y de articulación de la política arancelaria de los socios– el MERCOSUR privilegió la liberalización comercial interna y el aliento a la inversión extranjera, en consonancia con la recomendación del Consenso de Washington, que le otorgó ese carácter económico-comercialista antes señalado.

El intercambio comercial entre Argentina y Brasil, principales socios del MERCOSUR, sufrió un salto considerable a partir de la entrada en vigencia del tratado en 1991, salto que se interrumpirá recién con la recesión iniciada en Argentina en el año 1998 y con la devaluación del Real de Brasil en 1999. Solamente entre 1991 y 1994 el intercambio comercial se había casi

triplicado y para 1997 se había quintuplicado: en 1991 alcanzaba los 3 mil millones de dólares, en 1994 llegaba a 8 mil millones de dólares y en 1997 ascendía a 15 mil millones de dólares. Las exportaciones de Brasil a la Argentina saltaban del 2 al 13% del total en 1998, mientras que la Argentina pasaba de exportarle a Brasil un 10% en 1989 a un 30% en 1998 sobre el total de sus exportaciones.¹⁵

Si bien el MERCOSUR desde su fundación intentó ser algo más que un tratado económico y comercial, para lo cual desarrolló instancias propias de coordinación¹⁶ y tuvo una alta participación gubernamental, bajo la influencia del contexto político neoliberal en los procesos de integración, se edificó un MERCOSUR que privilegió la integración económica por sobre otras áreas y, dentro de ésta, exclusivamente una integración comercial. Esta faceta comercial, más allá de haber sido exitosa para ambos países en el incremento de los volúmenes del intercambio, no estuvo exenta de desacuerdos, tensiones y momentos de crisis.¹⁷

Entre los obstáculos más notables estuvo presente la vulnerabilidad externa de Brasil y Argentina (ambas naciones fuertemente endeudadas y sometidas a constantes incursiones por parte de fondos especulativos volátiles), las disputas comerciales (en distintos rubros como automotores, “línea blanca”, textiles, arroz), políticas exteriores que no priorizaban el MERCOSUR (sobre todo de Argentina) y una concepción estrechamente comercialista y al servicio de las multinacionales sin ninguna visión del mediano y largo plazo (Rapoport, 2008, p. 4).

En torno a las inversiones, el nuevo mercado regional y las condiciones impuestas por la convertibilidad argentina y luego por el Plan Real de Brasil, impulsaron el avance de inversiones externas en el bloque. A partir de 1991, la Inversión Extranjera Directa (IED) creció notablemente en Argentina y Brasil. El MERCOSUR pasó de recibir en 1991 el 8,8% de la

¹⁵ Véase http://www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/comercio_brasil/introduccion.htm.

¹⁶ Aún con un despliegue importante mediante agendas en el tema salud, educación o laboral, con grupos de trabajos específicos para abordar esas temáticas, en general las definiciones de estos espacios no escapaban a la lógica comercial o mercantil que imperaba en el bloque. Por ejemplo, en salud fueron regulaciones sanitarias a al intercambio de productos entre los países con el objetivo que estos no impusieran barreras al comercio. En el caso de la educación, la agenda tuvo un carácter periférico sin ocasionar conflictos con el modelo del bloque y se enlazó con las reformas estructurales educativas de esos años donde la privatización y mercantilización del sistema educativo predominó en todos los países del bloque. El tema del empleo tuvo más lugar a partir de la conformación del subgrupo “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social”, pero que durante los noventa tuvo una agenda más ligada a la formación profesional sin colisionar con el modelo del regionalismo abierto. Al respecto, véase Vázquez (2019).

¹⁷ Al respecto, Moniz Bandeira advertía que, desde sus comienzos, la concreción de un proyecto de integración, con tantas implicancias económicas, políticas y geopolíticas, “nunca atendería evidentemente, a los intereses de todos los sectores productivos, y se podría prever que, sumadas a reacciones externas de terceros países, muchas resistencias internas, dificultades burocráticas, bien como problemas económicos y comerciales, aparecerían, como de hecho aparecieron” (Bandeira, 2002, p. 36).

inversión directa destinada a los países en desarrollo, a recibir en 1998 el 22 %. Hasta 1994 Argentina recibía más inversiones que Brasil, pero luego de la sanción del Plan Real Brasil atrajo el mayor porcentaje dentro del bloque. El circuito integrado al convenio quedó reducido al 20% de la zona formalmente incorporada al tratado y sólo a catorce de las ciudades de los cuatro países, conformando un MERCOSUR estrecho en lo real que solamente conectaba la región sureste brasileña con el litoral y la región pampeana argentina.

El MERCOSUR empalmaba con la necesidad de expandir la escala de producción y extender la dimensión de los mercados, exigencias de la compulsión competitiva que se imponía en el mundo. Por eso, los principales beneficiarios de la primera etapa del MERCOSUR fueron las grandes corporaciones transnacionales establecidas en Argentina y Brasil, estimuladas en su complementación comercial y productiva por las reducciones aduaneras y luego por el AEC. Entre 1990 y 1995 el 60% del intercambio entre ambos países fue acaparado por las empresas transnacionales (Giacalone, 1999; Katz, 2006; Kan, 2015). Estas firmas presionaron a los gobiernos a forjar el marco institucional necesario para el funcionamiento del convenio. A su vez, las clases dominantes locales observaron la oportunidad para desarrollar negocios complementarios y, a pesar del estricto manejo gubernamental de las negociaciones, existió una interacción más profunda entre gobierno y empresarios que lo sostenido habitualmente (Katz, 2006); (Kan, 2015).

A partir de 1995 el AEC generaría una mayor conexión de la política comercial entre Argentina y Brasil, sin embargo, como afirma Viguera (1998, p. 21), dejaría una cuota importante de flexibilidad debido a que los dos socios principales estaban sujetos frecuentemente a presiones e impulsos internos para modificar parcialmente las reglas. El gobierno mantendría la fuerte decisión de cumplir con el cronograma previsto por el TA y los protocolos posteriores, desoyendo los reclamos y pedidos de postergación por parte de los empresarios, sobre todo los industriales.

En consecuencia, ese MERCOSUR comercialista será acaparado por los capitales extranjeros y los sectores de capital concentrado de ambos países, dejando poco lugar para otras fracciones de capital y, desde ya, desatendiendo intereses de otras clases y capas de la población. En la práctica, se diseñó una integración endeble que selló algunas características estructurales fuertes para el futuro del MERCOSUR y para la relación entre Argentina y Brasil. Nos referimos a una falta de planificación de políticas comunes entre ambos países, al desequilibrio y asimetría entre economías con escalas diferentes, y a la falta de una integración profunda en aspectos políticos y sociales que permitieran aprovechar el vínculo estratégico entre ambos países para solucionar las problemáticas de las mayorías.

5. LA CRISIS DEL MERCOSUR Y DEL MODELO DE INTEGRACIÓN COMERCIALISTA

Entre 1995 y 1998 continuaron las tendencias explicadas en la primera parte de esta gran etapa. Pero a comienzos de 1999 el MERCOSUR atravesó un gran sacudón ante la crisis de Brasil con secuelas que duraron tres años y que durante los momentos previos a la crisis del 2001 en Argentina se tronaron aún más críticas. Así, esta etapa de crisis aguda que se desarrolló entre 1999 y 2003, evidenció la falta de una institucionalización profunda del bloque y varias fallas de funcionamiento. En ese lapso de crisis predominó entre sus miembros la falta de coordinación política ante los desequilibrios macroeconómicos como los de 1999 en Brasil y 2001 en Argentina y, además, las contradicciones entre ambos en torno a las consecuencias que la opción del ALCA traería para 2005, en caso de firmarse.

También, persistieron asimetrías internas que provenían del rígido proceso de desarancelamiento iniciado en 1991 mediante el PLC y la falta de coordinación macroeconómica entre sus socios para dirimirlos. Ante tal coyuntura crítica en el bloque, como señaló Schvarzer (2001), ya no primaban las decisiones consensuadas, ni siquiera en los acuerdos básicos que habían originado años antes la tenue UA.

Al mismo tiempo, la devaluación del Real de 1999 profundizó el desequilibrio recurrente entre las industrias de ambos países, sobre todo en las áreas manufactureras, lo que agudizó la crisis regional. El tipo de respuestas que dio el gobierno argentino y cómo eligió relacionarse con los sectores más afectados por la devaluación, principalmente los industriales, profundizaron las tensiones con Brasil (Kan, 2015).

En más de una ocasión, durante el año 2000 y el conflictivo 2001, la Cancillería argentina negociaba la continuidad del MERCOSUR con Brasil, mientras el ministerio de Economía sancionaba medidas que vulneraban el AEC e iban en contra de la UA (como las llamadas medidas “productivistas” de marzo/abril)¹⁸ o anunciaba una negociación del ALCA con Estados Unidos sin Brasil. Por entonces, se hacía evidente que el sostenimiento de la convertibilidad en Argentina y la progresiva devaluación del Real tornaban inviable el MERCOSUR.

En este sentido, ante la crisis del MERCOSUR y la amenaza mayor del ALCA, algunos autores (Ferrer y Jaguaribe, 2001; Rapoport y Cervo, 2002; Rapoport y Madrid, 2002) consideraron por aquél entonces que, entre 1999 y 2001, se constituyó para los países del Cono

¹⁸ El ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo había anunciado una rebaja arancelaria para varios productos de países extrarregionales (en especial bienes de capital), afectando a la industria brasileña, y un aumento de aranceles en bienes de consumo para favorecer a sectores locales ante la aguda recesión. La unilateralidad evidenciaba la crisis de la Unión Aduanera.

Sur la disyuntiva MERCOSUR o ALCA, donde el primero se hundía en una crisis mayor o se reconfiguraba para negociar la iniciativa norteamericana en forma cohesionada, que de sancionarse traería mayores problemas para el bloque regional, tanto en su inserción y comercio extrazona como al interior del de la misma.

Si nos detenemos en el balance de cada instancia particular de toda esta gran etapa, el MERCOSUR podría calificarse de virtuoso si lo comparamos con los anteriores procesos de acercamiento entre Argentina y Brasil y el resto del Cono Sur, generando una institucionalidad duradera e instalando el bloque como algo importante en el conjunto de la política exterior de cada miembro. En este aspecto el RA resultó satisfactorio, al alentar la vinculación entre países con cercanía geográfica y cultural, y al desarrollar algún grado de institucionalidad regional que aunque sea débil tuvo más fuerza que los foros o cónclaves típicos del regionalismo latinoamericano. Además, trajo un manejo de una política arancelaria común, si bien también señalamos aspectos deficitarios.

Pero como observamos, en estrecha relación con el proceso de apertura económica que transitaron los dos socios principales y el conjunto de la región en el marco del Consenso de Washington, se aplicó una desgravación arancelaria en un plazo mínimo y sin gradualismos, que lo diferencia muy poco de la estructura de los TLC. Esa marca de origen comercial estructuró todo el proceso de integración mercosureño y cuando el intercambio comercial y las políticas de apertura entraron en crisis, el bloque estuvo a punto de extinguirse.

En suma, se evidencia un regionalismo económico-comercialista (Kan, 2015), pero a la vez muy rígido en torno a la apertura comercial que dejó de lado la integración productiva, con una institucionalidad propia y novedosa en la región, a su vez muy tenue e incapaz de capear las tensiones, las asimetrías y las crisis. Allí se erigió este nuevo modelo de regionalismo en el contexto neoliberal, asociado al modelo del Regionalismo Abierto de la CEPAL de los años noventa, que difiere de las concepciones clásicas cepalinas.

Este regionalismo noventista fue presentado como un proceso que buscaba conciliar, por un lado, la interdependencia nacida de acuerdos comerciales preferenciales y, por otro lado, la interdependencia impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general, donde las políticas explícitas de integración fueran compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y a complementarlas. Es decir, asumir el denominado proceso de mundialización-globalización, aunque estableciendo ciertos mecanismos de protección regional para insertarse de forma más ventajosa en los ámbitos del comercio global.

6. SEGUNDA ETAPA DEL MERCOSUR. DEL “CONSENSO DE BUENOS AIRES” AL GOLPE DE ESTADO EN PARAGUAY: EL REDISEÑO DEL MERCOSUR AL CALOR DE LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS (2003-2012)

Con los recambios gubernamentales posneoliberales, la reformulación de la relación entre Argentina y Brasil a partir de los gobiernos de Néstor Kirchner y Lula Da Silva desde 2003, y el rol más dinámico en las discusiones finales sobre el ALCA, comenzó una revitalización que alejó, en parte, al MERCOSUR del modelo de la integración neoliberal comercialista, aunque varias de sus asimetrías y crisis internas continuaron hasta el día presente.¹⁹

Como afirmó Bernal-Meza, con el gobierno de Néstor Kirchner vino un cambio en la visión política que Argentina tenía respecto del MERCOSUR y de las relaciones con Brasil (Bernal-Meza, 2008, p. 164); y como afirmó Simonoff, con la llegada de Lula da Silva primó la idea de reforzar el MERCOSUR, lo que hizo que Argentina ganara una relevancia estratégica en la agenda brasileña que anteriormente no había tenido (Simonoff, 2005, p. 140).

En consecuencia, Argentina y Brasil se acercaron más a una visión de regionalismo compartida, que a la vez se distanciaba de la década anterior. En ella, el MERCOSUR se revitalizó como herramienta de cohesión regional para encarar diversas negociaciones con otras áreas comerciales, principalmente las del ALCA pero también las de OMC y la Unión Europea, aún con tensiones en las relaciones al interior del MERCOSUR como fueron evidentes en 2004 sobre todo por cuestiones comerciales.²⁰ Sin embargo, aún con esas tensiones en materia comercial primó el consenso entre ambos mandatarios en la prioridad de la integración sudamericana, en la estrategia de negociar en conjunto el ALCA, y en intentar buscar el diálogo y el consenso ante los mencionados desequilibrios comerciales.

7. EL CONSENSO DE BUENOS AIRES ENTRE ARGENTINA Y BRASIL. EL REDISEÑO DEL MERCOSUR Y DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO

El primer encuentro de Kirchner y Lula fue en la ciudad de Brasilia, a menos de un mes de asumir la primera magistratura el presidente argentino, fue clave para el comienzo de un nuevo vínculo regional. Unos meses después, en octubre de 2003, en una reunión entre ambos

¹⁹ Este cambio de carácter propuesto para el MERCOSUR se observa en el documento bilateral Consenso de Buenos Aires, de octubre de 2003, firmado entre ambos gobiernos (Consenso de Buenos Aires, 2003).

²⁰ Las desarrollaremos más adelante.

mandatarios en la ciudad de Buenos Aires, ambos presidentes daban a conocer el documento “Consenso de Buenos Aires” (CBA).²¹

La seguidilla de encuentros bilaterales continuó en Río de Janeiro, en marzo de 2004, donde se produjo la firma del Acta de Copacabana, otro de los documentos que ratificaron la alianza regional entre Argentina y Brasil. El CBA reivindicaba principios que tenían que ver con un crecimiento con justicia social y con la equidad de ambos pueblos a la hora de negociar la deuda externa, principalmente con el FMI, un rol del Estado más protagónico en las políticas públicas, y la revalorización de la democracia.²² Sin condenar todavía en aquél entonces en forma explícita las políticas del famoso texto de Washington de los noventa, este nuevo consenso buscaba, con mucho énfasis, consolidar la relación entre ambos países en sus relaciones hacia el exterior, como así también equilibrar algunas tensiones entre ambos que venían produciéndose en materia comercial ante los conflictivos escenarios de 1999 en Brasil y de 2001 en Argentina.

El CBA estaba atravesado por un contexto de reconfiguración política regional ante la crisis del neoliberalismo, los cambios geopolíticos ocasionados por la Guerra de Irak y ante el inicio de una mayor injerencia de nuevos actores globales de peso que formarían posteriormente el grupo BRICS y que ponían en discusión la hegemonía unilateral globalista de Estados Unidos construida al calor de la caída del Muro de Berlín y de la desarticulación de la Unión Soviética. En suma, quedaba constituida una alianza regional entre Argentina y Brasil que otorgaba mayor solidez al MERCOSUR en la negociación de sus acuerdos con otros bloques y en el posicionamiento de ambos países ante Estados Unidos y el mundo.

A modo de ejemplo, si bien todavía el CBA no planteaba un rechazo absoluto al ALCA como ocurrió luego en 2005, quedó claro que en este nuevo contexto de cambios de agendas para los países del MERCOSUR la iniciativa norteamericana no se implementaría en los plazos y términos que Estados Unidos planteaba y que tenía que haber concesiones. Pero más aún, para discutir los términos del ALCA, ambos países comenzaban a transitar el mismo camino que el adoptado en el marco de la OMC. El último punto del Consenso de Buenos Aires, también mencionaba esta cuestión.

²¹ En un momento de cambio de políticas por parte de varios gobiernos de la región y de revisión de algunas de las políticas orientadas en el Consenso de Washington, la denominación “Consenso”, para este encuentro entre Argentina y Brasil –que serían una constante de ahí en adelante– no reviste importancia menor desde el punto de vista político de aquél entonces.

²² Véanse los documentos firmados por ambos mandatarios: Consenso de Buenos Aires (2003) y Acta de Copacabana (2004).

De ahí en más, los países del MERCOSUR negociarían en bloque tanto en la OMC –aquí integrando a otros bloques más amplios – como en las cumbres del ALCA. Esto se había dado de hecho en las reuniones del ALCA de Buenos Aires y de Quebec durante 2001, pero sin el nivel de entendimiento y coordinación de sus gobiernos, ya que por aquél entonces la relación entre Argentina y Brasil en el marco del MERCOSUR estaba casi quebrada. Incluso en otras instancias como OEA y ONU también llevarían algunos planteos en común.

Fue el inicio de una era de mayor entendimiento entre los principales socios del MERCOSUR. En el CB primaron los intereses de ambos en materia de política exterior y regional, particularmente en la utilización del MERCOSUR como herramienta de cohesión regional, en la relación con Estados Unidos y en las negociaciones por el ALCA y la OMC.

En consecuencia, ambos países –lo que se convertiría en una costumbre de ahí en adelante hasta 2015 –pusieron en primer plano el entendimiento en política regional por encima de las tensiones generadas a raíz los desequilibrios bilaterales comerciales recurrentes. Estas tensiones, si bien continuarán en toda la primera década del siglo XXI –serían fuertes durante todo 2004 y parte de 2005 y retornarían en 2008 y 2009 como efecto rebote de la crisis global– tuvieron un trato diferente al que le dieron los gobiernos de la década del noventa, sobre todo cuando la devaluación del Real de 1999 afectara profundamente a la industria argentina y cuando el ministro Cavallo durante 2001, en pos de sus medidas “proteccionistas”, intentó alterar los acuerdos básicos de la Unión Aduanera. El manejo político de los conflictos fue diferente al de la etapa anterior.

Este cambio impactó en el MERCOSUR mediante una reorientación de sus agendas y de parte de su institucionalidad, dotando al bloque de algunos instrumentos políticos para reconfigurar aquel perfil económico-comercialista. Por ejemplo, en diciembre de 2003, en el marco de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR en Montevideo (por Decisión CMC Nº 11/03) se creaba el cargo de “Presidente” de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR (CRPM), un cargo político ejecutivo para dinamizar la agenda del bloque que reemplazaba a la Secretaría General, que fue ocupado por Eduardo Duhalde primero, luego Carlos Chacho Álvarez durante dos períodos y posteriormente por el prestigioso diplomático brasileño, Samuel Pedro Guimarães.

En 2004 se instaló definitivamente, con sede en Asunción, el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, creado en febrero de 2002 mediante el Protocolo de Olivos, para la Solución de Controversias. En diciembre de 2004, en la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto II, se estableció el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) (Decisión

CMC N° 45/04), con el fin de financiar programas de convergencia estructural, competitividad, cohesión social, e infraestructura institucional; se creó el Grupo de Alto Nivel para la formulación de una Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (Grupo de Alto Nivel para el Empleo); se encomendó a la Comisión Parlamentaria Conjunta ya existente, la redacción de una propuesta de Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur, que contaría con 18 representantes de cada país para el 2010, que será rubricado en la Cumbre de Montevideo a fines de 2005. De todas estas instancias sin dudas el FOCEM representaba un intento de cambiar las asimetrías estructurales del MERCOSUR. Si bien fue importante para desarrollar y financiar algunas áreas específicas, sus logros obtenidos en relación a su objetivo principal en los años posteriores son discutibles.

Otras decisiones aparecieron en este contexto de rediseño mercosureño. El 6 de julio de 2005 se firmó el Protocolo de Asunción sobre Derechos Humanos del Mercosur. En la Cumbre de Presidentes de Córdoba del MERCOSUR, del 20 al 22 de julio de 2006, recordada como uno de las mayores instancias de debate político y visibilidad del bloque en ese contexto²³, se aprobó el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo (Decisión CMC N° 04/06); se creó el Observatorio de la Democracia del MERCOSUR (Decisión 24/06) y se estableció que Argentina sería sede permanente del MERCOSUR Cultural. Por Decisión CMC 35/2006 se incorporó al Guaraní como uno de los idiomas del bloque.

En la Cumbre de Presidentes realizada en Mar del Plata el 18 de enero de 2007 se aprobó el pedido de Bolivia de integrarse al Mercosur creando un Grupo Ad Hoc para su implementación y se aprobaron los primeros once proyectos piloto del mencionado FOCEM.

8. ENTRE LA RENOVACIÓN POLÍTICA Y ALGUNAS CONTINUIDADES ECONÓMICAS

Si en el terreno político el rediseño del MERCOSUR sirvió para estabilizar los procesos internos a la salida de la crisis que tuvo lugar entre 1999 y 2002 y para intentar perfilar una inserción internacional compartida, en lo económico el proceso no fue tan simple. El MERCOSUR había sido diseñado en el marco del RA como un instrumento para reforzar los modelos neoliberales. Una de las consecuencias de la crisis fue, sin embargo, el quiebre de dichos modelos y la imposición de nuevas pautas, que incluyeron un rol más activo del Estado, una distribución más progresiva del ingreso con creciente protección social, una importancia mayor del mercado interno y cierto apoyo a la industria.

²³ Entre otras cosas por la participación de Fidel Castro como invitado especial, en uno de sus últimos viajes al exterior antes de su enfermedad que lo alejara la primera magistratura cubana, de Evo Morales, unos meses después de la asunción de su primer gobierno, y por los debates entre todos los presidentes del bloque.

Si es materia de discusión que se plasmara un modelo “neodesarrollista”²⁴, al menos hubo una ruptura con los preceptos neoliberales. Pero, como sostiene Vázquez (2019), agotados y abandonados los modelos neoliberales, la arquitectura del MERCOSUR no fue replanteada y las viejas instituciones comenzaron a tornarse una carga en las relaciones de la región.

Podemos observar la situación de la siguiente manera. En 2004, a raíz del décimo aniversario del MERCOSUR, se realizaba la ya mencionada cumbre de presidentes del bloque y de los países asociados (Bolivia, Chile, Perú, y otros invitados como Colombia, Ecuador y Venezuela) en la ciudad de Ouro Preto. Esta reunión tuvo como característica una antesala de tensiones entre Argentina y Brasil por la implementación de salvaguardias y cupos en sectores “sensibles” por parte de Argentina, a lo que se sumaba el problema de la liberalización del mercado automotriz. Las famosas medidas “Lavagna”, implementadas por el entonces ministro de Economía de Argentina que intentaba dar una respuesta a las asimetrías entre la industria argentina y brasileña y los desequilibrios comerciales.²⁵

Podemos plantear aquí que estas medidas tenían que ver con la defensa de sectores económicos de Argentina muy golpeados durante los noventa por la apertura económica en general y por el modelo comercialista del MERCOSUR que desarrollamos en el capítulo anterior, en definitiva, se trataba de incorporar a la discusión las demandas de otros actores económicos. El discurso de clausura de Lula fue un reflejo de la situación en la que se encontraba el bloque por ese momento. En suma, el encuentro de Ouro Preto –bautizado como Ouro Preto II por cumplirse una década del encuentro que ponía fin a la etapa de transición–, avanzaba en la consolidación institucional y en la reorientación del bloque mediante el anuncio de las medidas que enumeramos recientemente.

En consecuencia, desde el punto de vista económico, la integración siguió siendo la unión aduanera que venía de la década anterior sin avances activos en terrenos que ameritaban una transformación más profunda. Una razón para ello fue la falta de planificación de largo plazo de las nuevas políticas, a lo que se le sumaban cadencias muy distintas y un grado diferente de alejamiento de los preceptos neoliberales.

²⁴ Al respecto de la caracterización de neodesarrollismo véanse (Clemente, 2023) y (Bresser-Pereyra, 2007), entre otros.

²⁵ El clima era tenso, pero no opacó el contexto de rediseño del bloque. El canciller brasileño Celso Amorim fue el primero en remarcar que iba a Ouro Preto con un clima de diálogo, pero también sentó la posición de no ceder ante las “medidas Lavagna”. Ante tanta tensión, los presidentes se hicieron cargo de la necesidad de fortalecer el bloque.

En especial Brasil, mantuvo una economía más abierta a los flujos externos de capitales, con mayor control monetario de la inflación, lo que derivó en menores aumentos de precios, pero también en un crecimiento más bajo y en un papel más activo del capital financiero. Así, el comercio siguió marcando el ritmo de la integración, dando lugar a dos fenómenos cuantitativos marcados. Por un lado, el intercambio creció notablemente. Pero, en segundo término, ese crecimiento fue muy desequilibrado. Para Argentina, las exportaciones al bloque crecieron casi 250% en una década, mientras las importaciones casi un 560%. Como señaló Musacchio (2016), las exportaciones de cada país a la región se relacionan estrechamente con la tasa de crecimiento de los socios. El crecimiento más alto de Argentina condujo, pues, a un mayor aumento de sus compras que de sus ventas, fenómeno reforzado por una elasticidad-crecimiento de las importaciones.

Surgió así un déficit comercial para Argentina que se incrementó paulatinamente y cuyo monto comenzó a preocupar cuando las divisas obtenidas por el intercambio se volvieron insuficientes para cubrir los servicios de la deuda, un objetivo central del gobierno argentino en su política de desendeudamiento. Así, se introdujeron restricciones a las importaciones, que una y otra vez amenazaron con disparar una escalada de sanciones con riesgo para una continuidad armoniosa del bloque. Sin embargo, de manera formal a través de la Cláusula de Adaptación Competitiva de Lavagna o de manera informal, tolerando algunas restricciones, siempre logró evitarse una crisis terminal.

Desde el punto de vista económico, estaba claro que la importancia relativa de los socios era demasiado grande como para desencadenar una guerra comercial. En última instancia, las discusiones exponían la razonabilidad de las restricciones argentinas ante un desequilibrio que Brasil no podía compensar. Desde el punto de vista institucional, la importancia del MERCOSUR como herramienta en la estrategia externa común y la capacidad para atender y contener los intereses de los participantes facilitó los mecanismos de negociación institucional. De acuerdo a Faría (2004), esta situación obedece a la existencia de un proceso de *autopoyesis*, es decir, la capacidad por parte del propio sistema de absorber información y procesarla para realizar las adaptaciones necesarias para garantizar la continuidad de su existencia. El proceso de administración de las restricciones, de admisión e internalización de su existencia es parte de la adaptación necesaria para la continuidad de una existencia que, por razones estratégicas, de política internacional y de política interna, no está en duda a pesar de las restricciones y escaladas de conflictos.

En ese contexto, uno de los desafíos mayores ha sido la gran asimetría en las estructuras económicas y en la captación de beneficios económicos de la integración. Un estudio muestra

que el MERCOSUR ha tendido a consolidar los patrones de especialización, que para Uruguay y Paraguay se apoyan en productos primarios y para Brasil, y en menor medida para Argentina, en bienes industriales. El estudio sostiene que esa diferencia de especialización introduce una apropiación desigual de los beneficios de la integración a favor de Brasil y Argentina (Faria y del Fiori, 2011). Las protestas de Paraguay y Uruguay (este último utilizando como mecanismo de presión la firma de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos) cristalizaron en la creación del mencionado FOCEM, destinado a financiar proyectos de infraestructura que consoliden la integración. El fondo, aportado fundamentalmente por Brasil y Argentina, permitió contemplar la demanda institucional de los países más chicos, aunque desde el punto de vista económico resultó muy reducido. Como tal, recoge todas las facetas positivas y negativas que plantea el MERCOSUR.

9. LAS NEGOCIACIONES EXTERNAS: DEL NO AL ALCA A CHINA Y LA UE

El MERCOSUR fue un actor relevante en la oposición y en la derrota del ALCA durante la Cumbre de las Américas de Mar del Plata, en noviembre de 2005. El bloque regional, a partir del CBA actuó en las siguientes fases con una estrategia consensuada entre sus socios. La misma cuestionaba los subsidios y la protección en los países centrales a sus productores agrícolas domésticos, tal como lo expresaron en la reunión de Cancún de la OMC (en el contexto más global de discusiones por el libre comercio) y planteaba retrasar y discutir las rebajas arancelarias exigidas por Estados Unidos a los países latinos, restableciendo plazos posibles para firmar algún acuerdo.

El bloque suramericano, mantuvo la misma estrategia en las reuniones ministeriales del ALCA de Miami (diciembre 2003) y de Puebla (febrero 2004), exigiendo a Estados Unidos lo mismo que en la OMC, el compromiso de eliminar el mismo tipo de subsidios para poder avanzar en alguna negociación posible, en el marco negociaciones específicas por subsidios y aranceles que daban paso del ALCA original al “ALCA Light” como alternativa posible de implementar en el mediano plazo.

Luego de todas estas cumbres, hubo una cuarta fase entre 2004 y 2005 donde las negociaciones quedaron estancadas y se empezaron a ordenar los agrupamientos políticos de los países latinoamericanos para el último intento de lograr algún acuerdo en las discusiones que sería en la recordada Cumbre de Mar del Plata, en noviembre de 2005. En ese lapso, se aprecia el cambio de estrategia de Estados Unidos a través de los TLC's bilaterales

(Centroamérica, Chile, Perú, Colombia), ante la imposibilidad de avanzar en el ALCA original y las dificultades en las negociaciones del mencionado “ALCA Light”.

Sin embargo, Estados Unidos no abandonaba sus pretensiones de llegar a un acuerdo de libre comercio hemisférico y, a pesar de la derrota de su estrategia en las instancias anteriores, durante esta fase continuó insistiendo en la posibilidad de implementar su proyecto de libre comercio, tensionando el escenario político regional. Como resultado, encontró una polarización aún mayor de los países del MERCOSUR en alianza con Venezuela, y un rechazo político y social cada vez mayor. Esto se terminó de evidenciar en la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata, donde el ALCA quedaría frenado en cualquiera de sus formas por la acción política conjunta de Venezuela y los países del MERCOSUR. El día de la Cumbre, el canciller argentino de ese entonces, Rafael Bielsa afirmaba: “Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay y Venezuela encuentran que no están dadas las condiciones para seguir negociando en términos equitativos (...) Hace 20 meses que no hay nuevas negociaciones del ALCA y si no hay condiciones pueden pasar muchos meses más” (Clarín, 6 de noviembre de 2005).

Por su parte, el canciller brasileño, Celso Amorim, resaltaba:

No podemos discutir el acceso a los mercados americanos de nuestros productos agrícolas si no sabemos qué decidirá hacer Estados Unidos con los subsidios a las exportaciones y la producción agrícolas (...) No soy alérgico al ALCA, pero este proyecto no puede ser realizado por un mero acto de voluntad (...) tenemos que ser muy prácticos: para que exista el ALCA éste debe representar ganancias concretas (Clarín, 6 de noviembre 2005).²⁶

Otro desafío significativo en el frente externo del bloque se relaciona con el giro de la inserción económica internacional de los miembros del mismo que se fue dando en sintonía con los cambios en el orden global. Si para los vínculos con los Estados Unidos y la Unión Europea la posición de los países del MERCOSUR fue adecuadamente coordinada, la paulatina importancia de China como socio generó una problemática más tensa.

Para los cuatro países, los viejos socios comerciales fueron perdiendo relevancia, sobre todo por sus políticas restrictivas para el comercio agrícola. Por el contrario, China comenzó desde finales del milenio a absorber crecientes cantidades de productos agropecuarios y

²⁶ El Vicecanciller argentino, Jorge Taiana, Coordinador Nacional de la Cumbre, relata de la siguiente forma los resultados de la Cumbre y la postura de Argentina dentro del MERCOSUR: “Yo en septiembre le digo a Néstor: ‘esto me empieza a superar a mí en el sentido que yo aguanto, pero del Departamento del Tesoro de Estados Unidos serán muy amables pero es obvio que van a empezar a llamar al que está más arriba’ y él dijo: ‘No, mantente firme que yo no voy a hacer nada’, y así fue, y así fue hasta el final. Hasta la noche anterior de la votación. Terminadas las interpretaciones, quedó el texto que quedó, quedó en ese párrafo todo el plan de acción (...) que tiene un párrafo que es extraño, que dice que “algunos países consideran que sería bueno terminar pronto la negociación del ALCA porque va a traer beneficios a todos. Mientras que otros países (los del MERCOSUR y Venezuela) en cambio, consideran que ‘no están dadas las condiciones dadas para ello’” (Entrevista a Taiana en Rapoport, 2016).

mineros, colocando a cambio bienes industriales e inversiones. En los últimos tiempos logró, incluso, un lugar de privilegio en concesiones y contratos para obras públicas. No analizaremos aquí un tema de fuerte debate, como es el tipo de vínculo que propone China con la región, con patrones de especialización que estimulan la reprimarización y la explotación desmedida de los recursos naturales sudamericanos. Un tema menos explorado, pero que no resulta menos interesante es el lugar estratégico del vínculo con el país asiático.

La expansión china abre, desde lo político-económico, algunas dimensiones significativas. Por un lado, la estrategia del nuevo socio consistió en poner en competencia a los países del MERCOSUR. De hecho, mientras el bloque negociaba en conjunto con otras regiones o en los foros internacionales, los acuerdos comerciales firmados con China en 2004 fueron negociados de manera nacional. En segundo lugar, la expansión de China supone una creciente tensión con los Estados Unidos y Europa (Kan y Musacchio, 2016).

De hecho, en ese contexto de fines de la década de 2000 la reacción norteamericana fue la negociación y firma de un Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés) con diversos países asiáticos, de Oceanía y de América Latina, que intentó acotar la expansión de su competidor. Para el MERCOSUR, la intensificación de la competencia entre las potencias y entre los megacuerdos globales significó también una creciente presión, como la que se manifestaría posteriormente en discusiones sobre la pertinencia de participar en una amplia zona de libre comercio con la Unión Europea, o volver a ensayar acercamientos a Estados Unidos mediante la Alianza del Pacífico a partir de 2016.

10. EL INGRESO DE VENEZUELA AL MERCOSUR

Otro tema de importancia en el contexto del rediseño del MERCOSUR y de la integración durante la década de 2000, fue el intento de ingreso de Venezuela al bloque regional. Al finalizar la XV Cumbre Iberoamericana en 2005, Hugo Chávez anunciaba el pedido de ingreso de Venezuela al MERCOSUR como quinto miembro pleno del bloque regional. Tiempo después, en la ciudad de Montevideo, el tema sería abordado en el marco de la cumbre anual de presidentes del bloque y se firmaría el protocolo de adhesión. En 2006 volvió a ratificarse el proceso en la mencionada Cumbre de Córdoba.

La incorporación de Venezuela al MERCOSUR constituía una novedad importante en el escenario regional de comienzos de siglo XXI década. Si bien formaba parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), tiempo después la abandonaría, a prueba de entablar mejores relaciones políticas y comerciales con los miembros del MERCOSUR que con los del otro

bloque.²⁷ Además de profundizar con Argentina y Brasil las relaciones comerciales²⁸ y las de infraestructura regional, buscaba en los países del MERCOSUR un aliado político.

Por su parte, el MERCOSUR sumaría a sus mercados al quinto exportador mundial de petróleo y, además, desde el punto de vista táctico, a Argentina y Brasil les convenía utilizar la fuerza de mayor oposición a Estados Unidos en ese entonces, sin cargar con un enfrentamiento tan abierto con la potencia del Norte, algo que sus clases dominantes no permitirían.

Con el objetivo a largo plazo del ALBA y con pactos energéticos con la CARICOM, el ingreso de Venezuela al MERCOSUR era el puente que le faltaba para extender lazos de importancia en la región. Así, Hugo Chávez afirmaba: “La incorporación de Venezuela dará al MERCOSUR una potencialidad formidable de un mercado que abarca desde el Caribe hasta Tierra del Fuego” (Clarín, 17 de octubre de 2005).

De todas maneras, si bien Argentina y Uruguay aprobaron rápidamente la entrada de Venezuela al bloque, en Brasil y Paraguay hubo una mayor oposición. La cuestión Venezuela no fue fácil de digerir para los sectores del empresariado brasileño, quienes a través de la oposición a Lula ejercieron una amplia presión para demorar por casi cuatro años en el senado la aprobación de su ingreso.²⁹ En Paraguay el senado nunca lo aprobó. Desde el punto de vista comercial, la incorporación tampoco sería tan rápida ya que el proceso de adopción por parte de Venezuela de la normativa vigente en materia comercial, especialmente del AEC existente en el MERCOSUR, llevaría años. Venezuela pudo entrar al bloque cuando en Paraguay le dieron el golpe de Estado a Lugo en 2012 y lo suspendieron en forma momentánea aplicando la cláusula democrática.

En consecuencia, en la década de 2000, el impulso de nuevas políticas exteriores, en un contexto global más multipolar y de declinación de la hegemonía norteamericana en la región,

²⁷ Sobre todo porque la Colombia de Uribe era el principal socio estratégico de Estados Unidos en la región y, si bien todavía tenía con Venezuela, una relación comercial fluida –que se interrumpirá algunos años después con los conflictos diplomáticos entre ambos países–, en materia de alineamientos regionales constituían polos opuestos. En Perú –también integrante de la CAN– gobernaba Alan García quien continuaría la política de acercamiento con Estados Unidos que Alejandro Toledo había consolidado mediante la firma de un TLC en 2005.

²⁸ El intercambio comercial entre Brasil y Venezuela crecía de 400 millones de dólares para el año 2003, a 6 mil millones de dólares para el año 2008. El intercambio comercial entre Argentina y Venezuela también daba un salto significativo, creciendo de 140 millones de dólares en 2004 a 1700 millones de dólares para fines de 2009. Véase Agencia Bolivariana de Noticias http://www.abn.info.ve/go_news5.php?articulo=144616&lee=3

²⁹ La legislación del MERCOSUR establece que las cámaras legislativas de los países miembros deben aprobar la entrada de nuevos socios para que puedan convertirse en miembros plenos y tener voz y voto. La oposición política a Lula y las principales corporaciones empresarias de ese país levantaron su queja durante todos esos años en la aparente contradicción que un país que perseguía el “Socialismo del siglo XXI” quisiera ser parte del MERCOSUR. En el año 2007, el presidente Lula, defensor de la entrada de Venezuela, tuvo una dura batalla con la oposición y el empresariado. Un alto directivo de la Federación de Industrias de San Pablo (FIESP) y ex embajador ante Estados Unidos durante la era Cardoso, Rubén Barbosa cuestionaba el ingreso de Venezuela al MERCOSUR y las posturas del gobierno de Lula ante el tema.

las iniciativas de integración y cooperación se regional se transformaron, mutaron. En torno al MERCOSUR, los gobiernos de Kirchner en Argentina y Lula en Brasil, a partir CBA de 2003, reposicionaron el bloque regional, alejándolo del modelo del Consenso de Washington y del RA. El CBA consolidó la relación entre ambos países y los alivió de las algunas tensiones comerciales y diplomáticas arrastradas desde la crisis de 1999. No había dudas que el MERCOUR pasó a ser prioridad para los dos principales socios y, si bien no hubo reformas de fondo en la estructura del bloque, hubo otro tratamiento de las asimetrías y tensiones, recurriendo al diálogo y la planificación de ellas.

Por el lado externo, quedaba constituida una alianza regional que daba mayor relevancia al MERCOSUR en la negociación con otros bloques y en el posicionamiento frente a Estados Unidos y al ALCA. También, se afianzó la acción conjunta del bloque en espacios multilaterales como Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC), la ONU y la OMC, aunque en esta última aparecieron algunos matices entre Argentina y Brasil.

Hacia su interior, si bien las disputas comerciales entre Argentina y Brasil continuaron, al igual que el reclamo de los socios pequeños, Paraguay y Uruguay, la mayor cohesión inhibió a estos dos últimos a la tentación de un TLC con Estados Unidos, porque para concretarlo tendría que abandonar el MERCOSUR y negociar por fuera del bloque, lo que acarrearía otros costos y problemas.

Como corolario de esta etapa o ciclo asociado a los gobiernos progresistas, hubo un sustrato, una lógica común según la cual la profundización de la democracia en todas sus dimensiones fue uno de los pilares fundamentales del proceso de integración, buscándose la inclusión desde las políticas públicas y desde la participación social en diversos ámbitos institucionales. Las dimensiones no comerciales de la integración fueron ampliadas y fortalecidas en esta etapa. No sin dificultades se avanzó en acuerdos de integración en áreas excluidas hasta entonces, desde una perspectiva de derechos y promovándose la participación de las organizaciones y movimientos sociales: ciudadanía, agricultura familiar y campesina, cooperativas, derechos humanos, entre otros temas. En suma, otros actores sociales comenzaron a valorizar la iniciativa regional.

Aun así, los problemas apuntados durante la segunda etapa tienen un vínculo estrecho con las dificultades que los socios del bloque han tenido para definir de manera explícita un modelo de desarrollo y establecer los terrenos económicos en los que la cooperación regional permite fortalecer las políticas en ejecución. El proceso de integración económica no ha sufrido

una transformación acorde a los cambios en los modelos económicos internos y ha quedado desfasado.

Sin embargo, la interpenetración económica y los objetivos políticos-estratégicos han evitado que el MERCOSUR como tal haya sido puesto en cuestionamiento. También hubo continuidades de su matriz de origen neoliberal. Aunque la crisis del neoliberalismo trajo un quiebre del modelo de integración regional y la imposición de nuevas pautas, que incluyeron un rol más activo del Estado, una distribución más progresiva del ingreso con creciente protección social, una importancia mayor del mercado interno y cierto apoyo a la industria, el MERCOSUR no pudo avanzar en profundidad en esa dirección; de alguna forma, quedó trabado, a medio camino.

11. TERCERA ETAPA DEL MERCOSUR: CONTINUIDADES Y RUPTURAS ENTRE MACRI-TEMER-BOLSONARO Y LA PANDEMIA (2012 AL PRESENTE)

Desde el estallido de la crisis global de 2008, y sobre todo desde los años 2014 y 2015 se volvió a instalar la necesidad, tanto de los grandes capitales como de los estados centrales, de relanzar iniciativas que profundicen o expandan los lazos económicos comerciales a diversas partes del globo, para levantar niveles de consumo e intercambio, expandir inversiones y llegar a nuevas áreas de influencia. Si bien desde lo geopolítico este avance responde a la necesidad de occidente de frenar el despliegue de los países BRICS, sobre todo de China, el empuje hacia mega acuerdos globales se terminó afianzando en los años previos a la pandemia del Covid-19 y tuvo impacto en América Latina en general y sobre el MERCOSUR en particular. Por ejemplo, la consolidación de la Alianza del Pacífico (AP) desde 2012 y mediante esta iniciativa generar un puente de ingreso al TPP, constituyeron parte de este nuevo escenario. El acuerdo que firmaron la UE y el MERCOSUR en 2019 fue otro síntoma de esta tendencia.

En este contexto, en América Latina un nuevo avance del mercado por sobre el Estado comenzaba a desdibujar el escenario de una mayor integración, autonomía y soberanía que, aún con sus grises, se había logrado en el ciclo anterior asociado a los gobiernos progresistas. Nuevas y viejas agendas se asomaban a los cónclaves y encuentros regionales y en la dirigencia de los gobiernos de las “nuevas derechas” de la región. Por ejemplo, los nuevos acuerdos volvían a poner sobre la mesa de negociación compras gubernamentales, patentes, servicios, e introducían discusiones sobre novedosas formas de soberanía financiera o comercio electrónico, quizá con mayor énfasis que los intercambios comerciales. Este se debió a la continuidad de la crisis global, la irresolución de las discusiones de la Ronda Doha y la creciente

guerra comercial ente China y Estados Unidos, quién comenzó a desplegar un creciente proteccionismo sobre todo desde la llegada de Trump al gobierno.³⁰

En ese contexto, el escenario político regional en el Cono Sur iniciado en 2016 por los gobiernos de Argentina y Brasil, proponía como solución a los problemas del MERCOSUR acercarse nuevamente al modelo económico-comercialista de los años noventa, en el intento de converger al bloque con las agendas y con el contexto internacional recientemente descrito.

Por ejemplo, ni bien asumieron Macri y Temer ponderaron una imagen positiva de la AP, como modelo a seguir en materia de regionalismo e integración, aunque no estaba claro en qué forma ni bajo qué objetivo el MERCOSUR o sus miembros en forma individual podrían incorporarse, avanzar y profundizar las negociaciones por el TLC con la UE, que se habían detenido en 2005 por los mismos motivos que las del ALCA como fueron las discusiones por subsidios, tarifas, compras gubernamentales y servicios, y las asimetrías en general, pero sin la repercusión que tuvo el “No al ALCA”.

Por otro lado, se anunciaba reducir el MERCOSUR a una zona de libre comercio, eliminando su política arancelaria común, es decir desarmar la Unión Aduanera, lo que constituía un golpe importante para el bloque. Recién en 2018 el bloque avanzó en ambos temas, primero en los acuerdos con la UE y ya con Bolsonaro en el gobierno en 2019, en la discusión del AEC.

Existen contrastes entre el escenario geopolítico reciente y el de los años noventa. Quizá el principal lo constituye la permanente crisis global actual que se distancia de la reestructuración y ofensiva capitalista de fines de los ochenta y comienzos de los noventa, en el contexto de la caída del Muro y de la crisis de la URSS. Otro contraste es la aparición de los BRICS, particularmente de China y su despliegue en la región, logrando un contrapeso jamás imaginado frente a los Estados Unidos. Los nuevos mega acuerdos fueron saludados por los gobiernos del MERCOSUR como la nueva forma en que los países de la región podían insertarse en el mundo, aunque más bien cuando hablan de mundo se referían a los mercados en una concepción estrecha de la asociación y vinculación regional, y es por ello que fueron defendidos por Macri y Temer y también por los países del bloque de la AP.

³⁰ Cabe destacar que, si bien la salida de Estados Unidos del TPP anunciada y firmada por Trump, puede dar un retroceso a la iniciativa, la misma continúa promoviendo la liberalización comercial para las negociaciones económicas globales y regionales. Además, tampoco implica que los grandes capitales y corporaciones –incluso las norteamericanas que estaban detrás de ella– desestimen la construcción de este tipo de mega acuerdos.

El MERCOSUR quedó sumido a la gobernabilidad y hegemonía de los nuevos gobiernos de derecha en Argentina y Brasil, al desenlace de la coyuntura política venezolana y a la correlación de fuerzas política más regional.

Ahora bien, sin duda, a pesar de estos contrastes recién señalados entre el escenario noventista y el de los años recientes, la orientación dada en las iniciativas de integración regional confluyeron con la esencia de los mega acuerdos globales y se orientaron en una dirección similar al modelo de la década del noventa, en la que el mercado y los capitales se convierten en sujetos de una integración más económica que política.

En efecto, las uniones y acuerdos regionales buscaron atraer comercio e inversiones y constituirse en puente a otras iniciativas globales y al mercado mundial. En consecuencia, con mayor o menor distancia, la AP, el giro del MERCOSUR y los TLC existentes se mostraron más cercanos a la concepción neoliberal de la integración regional de los años noventa que al escenario de la década de 2000, a pesar de un escenario adverso en materia de comercio e inversiones para la región.

Desde la asunción de Temer y luego de Bolsonaro a la primera magistratura, Brasil ha propuesto la flexibilización del MERCOSUR acompañada de una reducción sustancial, unilateral del AEC, en la creencia de que una mayor liberalización comercial elevaría al bloque a una posición de mayor peso en el comercio internacional. También bajo Temer se había planteado mediante la reforma de la Cláusula Decisoria N°32/2000, la posibilidad de que algunos de sus miembros firmen TLC de manera individual con otros países, cuestión que no está permitida por estatuto. Pero formalmente no se avanzó en esta dirección.

Esto alentaba deshacer el MERCOSUR y transformarlo en un área de libre comercio, o en una plataforma para firmar megaacuerdos de liberalización como el TLC con la UE. Esta mirada encontró coincidencia en el gobierno de Macri en Argentina, quién anunció al comienzo de su gestión tenía un “firme compromiso con el MERCOSUR”, que el mismo constituía un “verdadero proyecto estratégico” y durante otros momentos de la gestión se habló del “MERCOSUR del siglo XXI”, pero en esta línea de reformas del bloque.³¹ La política hacia este se caracterizó, por un lado, en promover el aislamiento de Venezuela (consumado con su suspensión y el freno de su ingreso al bloque) y, por otro lado, en términos estrictamente económicos-comerciales hacer

³¹ Un análisis en profundidad, del que retomamos varias ideas, sobre la política de Macri hacia la región lo realizamos en Barrenegoa y Kan (2023). Claramente, su política exterior y regional estaba en estrecha consonancia con los cambios domésticos e internos de modelo económico y de otros apoyos dentro del bloque dominante.

del MERCOSUR una plataforma para la negociación de otros acuerdos de libre comercio: profundización del TLC UE-MERCOSUR y del acercamiento a la AP.

Durante 2016 y 2017 se priorizó la cuestión Venezuela y se acompañó discursivamente con diferentes propuestas de “flexibilizar”, “reacomodar” al bloque, e incluso de una vuelta al “Regionalismo Abierto”; todas ellas con muy poca precisión. Los intentos por reducirlo a una zona de libre comercio, en detrimento de una unión aduanera común, recién comenzaron a negociarse en 2019 donde se comprometieron a reducir el AEC, en forma gradual, con un sistema escalonado y por etapas; todas cuestiones sobre las que no hubo información clara y en la que no hubo involucramiento de la sociedad civil. Pero la pandemia frenó coyunturalmente esta situación, sumado a los contrapuntos entre Bolsonaro y Alberto Fernández. Luego, en 2021, se retomaron las negociaciones pero todavía sin resoluciones claras.

En consecuencia, bajo los gobiernos de las nuevas derechas, el MERCOSUR pasó de ser un instrumento de vinculación regional e internacional de sus cuatro socios, a ser objeto de acuerdos económico-comerciales con otros actores como la UE en pos de profundizar la apertura de la economía argentina y de la brasileña y acompañaron el giro a la derecha en las políticas de sus principales socios.

En torno a las negociaciones por un TLC con la UE, las mismas se habían retomado en 2011 durante los gobiernos anteriores, con la idea de lograr incrementar las divisas ante el señalado contexto de crisis global. Pero bajo el gobierno de Macri, se demostró un mayor interés en avanzar con las negociaciones, acompañando la postura brasileña. Luego de varias concesiones y avances en las negociaciones, no hubo acuerdo de parte de los europeos y fracasó la firma a finales de 2017 en el marco de la cumbre de la OMC. No obstante, a mediados de 2019, en forma un poco sorpresiva –ya que las negociaciones fueron a puertas cerradas–, apareció la primera firma del acuerdo que, si bien tiene objeciones de varios países europeos, indica un primer avance concreto firmado entre los bloques que cambió la situación previa. Algo que caracteriza el acuerdo es su nivel de opacidad, sin involucrar sectores de la sociedad civil en su negociación, diferente de lo que ocurrió con el ALCA en 2005.

Entre los aspectos desfavorables para el MERCOSUR, las ofertas europeas que garantizan el acceso a mercados de las exportaciones de bienes primarios de la región, están por debajo de los estándares que se venían negociando en las etapas anteriores.³² Así, la entrada

³² Por ejemplo, de las 400 mil toneladas de carne vacuna que los mercosureños exigían en etapas anteriores de las negociaciones, la UE sólo accedió a garantizar 100 mil y con un arancel del 7,5 %, lo cual resulta desfavorable para

en vigencia del tratado generaría más incentivos para la especialización productiva en commodities, con alta concentración de capital y con un número reducido de empresas beneficiadas.

A su vez, los europeos podrán introducir al mercado sudamericano sin ningún tipo de restricción, productos agroalimentarios que hoy pagan aranceles, como vinos, chocolates, quesos, frutas, gaseosas y aceite de oliva; todos señalados en el acuerdo como productos clave para la exportación europea y en los que la competencia con los países del MERCOSUR es alta. Esto deja entrever las desiguales condiciones de comercialización e intercambio, desalentando el comercio intrarregional (Ghiotto y Echaide, 2020).

Además de las implicancias para nuestras economías, se pone de manifiesto la huella ecológica de los TLC, ya que, por ejemplo, establecen la importación de productos producidos a escasos kilómetros de los consumidores, que viajarán miles de kilómetros en barcos (Ghiotto y Echaide, 2020). De entrar en vigencia, en un período de entre 10-15 años va a tener que liberalizarse completamente la importación de maquinaria, productos farmacéuticos y autos desde la UE hacia el MERCOSUR. Eso significa que hoy, un sector que tiene un arancel del 35%, va a tener que llegar a un 0% de arancel en pocos años; lo cual generará cierre de empresas, desempleo, reconversión productiva y desarticulación de la industria automotriz mercosureña que, si bien está manejada por empresas transnacionales, es un entramado productivo regional que involucra a autopartistas locales, elaboración de autos a nivel regional y que genera empleo directo e indirecto.

También, se introdujeron asuntos asociados al comercio ligados a temas presentes en las actuales en las negociaciones de los nuevos mega acuerdos globales como compras públicas, derechos de propiedad intelectual, inversiones, servicios, comercio electrónico, seguridad jurídica y financiera, medidas sanitarias y fitosanitarias, etc. (Ghiotto y Frenkel, 2019). Todos ellos con importantes perjuicios para áreas de escasa experiencia en regulación estatal como comercio electrónico, lo que podría generar condicionamientos a las economías nacionales. En las distintas áreas revisadas, las empresas europeas serían favorecidas, especialmente en servicios y compras públicas, ya que las empresas mercosureñas no tendrán trato prioritario en la construcción de infraestructura física ni en la provisión de insumos al Estado (Ghiotto y Echaide, 2020).

También aparecen temas estratégicos como comercio electrónico, que viene siendo incorporado en las negociaciones de la OMC y en otros TLC, estipulando que ambos bloques

los exportadores. También se acordó que la cuota Hilton no tendrá aranceles, al igual que el azúcar, el etanol y la miel, aunque estos tres últimos tendrán cuotas de exportación.

garantizarán la libre circulación de los datos, evitando la posibilidad de implementar políticas digitales soberanas. Los distintos aspectos del acuerdo redundan en el reforzamiento de las asimetrías entre los países europeos y los sudamericanos a raíz del beneficio que le otorga a los capitales concentrados y las empresas transnacionales. Con lo cual, por tratarse de un acuerdo comercial, el debate de fondo es político y estratégico.

En el análisis del acuerdo podemos observar ciertas similitudes con el ALCA; sobre todo, aquellas que perjudican a sectores productivos regionales y que ponen de manifiesto las desiguales condiciones de comercialización entre estos y los sectores productivos europeos, tal cual ocurría con los norteamericanos. Sin embargo, una diferencia a señalar deriva del contexto.

En la actualidad, la opacidad y la escasez de información atentan contra la posibilidad de movilizar y articular fuerzas sociales con un posicionamiento. Asimismo, el marco general en el cual el acuerdo es discutido, dista del contexto en el que se terminó por rechazar el ALCA, con una región fragmentada y sin una visión estratégica común en el MERCOSUR. De ser aprobado de manera bilateral como se anunció en 2020, se abre un panorama complejo para la integración productiva regional e inserta nuevos interrogantes sobre el futuro del MERCOSUR en términos políticos.

Por otro lado, la creciente presencia china en la región sudamericana en cuanto a convertirse en el principal socio comercial y financiador de la mayoría de los Estados es un aspecto que tiende a matizar y complejizar el escenario en el cual el acuerdo es discutido. En definitiva, el análisis del acuerdo MERCOSUR- UE muestra las desigualdades que profundizan la situación de dependencia y confirma la búsqueda de conformar un área de integración económico comercial abierta a los mercados internacionales sin gradualismos ni reparos, en un contexto internacional de crisis.

En consecuencia, la llegada de la pandemia del COVID 19 encontró a un MERCOSUR fragmentado (Frenkel, 2020), atrapado bajo la firma de un acuerdo de libre comercio que deja a muchos sectores económicos locales excluidos, con una discusión sobre la reforma del AEC que seguramente sea necesaria para algunas áreas internas de la economía de sus socios, pero que alentada por los sectores de derecha, lo entienden como la posibilidad de reducir el bloque a una zona de libre comercio. La reciente llegada de Lula dio señales de revitalización del MERCOSUR, cuestión que dependerá también del escenario político doméstico de la Argentina y del cambiante escenario global.

REFERENCIAS

Acta de Copacabana (2004) <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/se-celebro-el-dia-de-la-amistad-argentino-brasilena>.

Barrenengoa, A. y Kan, J. (2023). “La política exterior del gobierno de Mauricio Macri en clave regional, ¿volvimos al mundo? Perfiles Latinoamericanos, FLACSO/México, 31 (61). <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/1572>

Bernal Meza, R. (2008). “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2), 154-178.

Bresser-Pereyra, I. (2007). “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”. *Nueva Sociedad*, 210.

Caetano, G. (coord.) (2011). *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR.

Clarín (17 de octubre de 2005). Chávez: Venezuela ingresará al MERCOSUR en diciembre próximo. Clarín. https://www.clarin.com/ediciones-antiores/chavez-venezuela-ingresara-mercotur-diciembre-proximo_0_SJ8l-NwkCYx.html

Clarín (6 de noviembre de 2005). Cumbre de las Américas: Kirchner después del documento final: “Demostramos que el MERCOSUR está fuerte”. Clarín. https://www.clarin.com/ediciones-antiores/demostramos-mercotur-fuerte_0_rk-zFlw1RFe.amp.html

Clemente, D. (2023). “El neodesarrollismo en Brasil en perspectiva histórica (2003-2016): fase estatal, crisis orgánica y salida autoritaria”. e-I@tina. *Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos*, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA (EN PRENSA).

Consenso de Buenos Aires (2003). <http://alainet.org/active/4878> Declaración de Iguazú (1985). http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/110-Documentacion.pdf

Faría, L. (2004). *A chave do tamanho; desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul*. UFRGS: Porto Alegre.

Faría, L. y del Fiori, D. (2011). “O comércio e o princípio do equilíbrio no Mercosul: uma análise setorial”. *Indicadores Economicos FEE*. Porto Alegre, 38 (4).

Ferrer, A. y Jaguaribe, H. (2001). *Argentina y Brasil en la Globalización. ¿Mercosur o ALCA?* Buenos Aires: FCE.

Frenkel, A. (2020). “El MERCOSUR ante la COVID-19: de la disputa comercial a la amenaza sanitaria”. *Fundación Carolina*, 40/2020. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/06/AC-40.-2020.pdf>

Ghiotto, L. y Frenkel, A. (2019). “Los perdedores de siempre. Apuntes sobre el acuerdo Unión Europea y MERCOSUR”. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/ue-mercotur-europa-ganadores-perdedores-integracion/>

Ghiotto, L. y Echaide, J. (2020). El acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea. Un estudio integral de sus cláusulas y efectos. S.L: CLACSO / Fundación Rosa Luxemburgo. <https://www.clacso.org/acuerdo-entre-el-mercosur-y-la-union-europea/>

Giacalone, R. (1999). Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y en el MERCOSUR. Aldea Mundo.

Hirst, M. (1992). Avances y desafíos en la formación del MERCOSUR. Serie Documentos e informes de investigación, 130. Buenos Aires: FLACSO.

Kan, J. (2015). La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA. Buenos Aires: CICCUS-Imago Mundi.

Kan, J. (2019). Empresarios argentinos y orígenes del Mercosur. Interacciones y negociaciones con el gobierno en torno al Acta de Buenos Aires de 1990. Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad, (53), 48-71. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/revistaCICLOS/article/view/1610>

Kan, J. (2022). Crisis, desarrollo e integración. La CEPAL y la cooperación y concertación económica y política regional durante la década de 1980 en América Latina. Cuadernos De Investigación. Serie Economía, 11, 3-21. <https://revela.uncoma.edu.ar/index.php/cuadernos/article/view/4426>

Kan, J. y Musacchio, A. (2016). Argentina frente a la integración regional. En M. Rapoport (Director). Historia Oral de la política exterior argentina (pp. 143-194). Buenos Aires: Ed. Octubre.

Katz, C. (2006). El rediseño de América Latina, ALCA, MERCOSUR y ALBA. Buenos Aires: Luxemburg.

MERCOSUR (1991). Tratado de Asunción. Asunción, marzo de 1991. http://www.mercosur.int/innovaportal/file/97/1/tratado_assuncion_es.pdf

MERCOSUR (1994). Protocolo de Ouro Preto. Ouro Preto, diciembre de 1994. http://www.mercosur.int/innovaportal/file/99/1/ouro_preto_es.pdf

Moniz Bandeira, L. A. (2002). Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración. E. M. Rapoport y A. L. Cervo Amado (comps.) El Cono Sur. Una historia en común (pp. 281-322). Buenos Aires: FCE.

Musacchio, A. (2015). Los avatares del Mercosur en la crisis internacional. Ensaïos FEE, 36 (1).

Otero del Pilar, D. (2002). Políticas e ideologías en los procesos de integración en el Cono Sur. En M. Rapoport y A. L. Cervo (comps.) El Cono Sur. Una historia en común (pp. 195-224). Buenos Aires: FCE
Rapoport, M. (2008). Argentina y el MERCOSUR: ¿Dilema o solución? Revista CICLOS en la historia, la economía y la sociedad, 33/34. Buenos Aires.

Rapoport, M. y Madrid, E. (2002). Los países del Cono Sur y las grandes potencias. En M.

Rapoport y A. L. Cervo (comps.) El Cono Sur. Una historia en común (pp. 225-280). Buenos Aires: FCE.

Rapoport, M. (2016). Historia Oral de la Política Exterior Argentina. Buenos Aires: Ed. Octubre.

Schvarzer, J. (2001). El MERCOSUR, un bloque económico con objetivos a precisar. En G. Sierra Gerónimo (comp.). Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal (pp. 21-44). Buenos Aires: CLACSO.

Simonoff, A. (2005). Envío de Tropas y Política Exterior (1989-2005). Relaciones Internacionales, IRI, 28, 127-159.

Viguera, A. (24-26 de septiembre de 1998). La política de la apertura comercial en la Argentina 1987-1996. Ponencia presentada en Latin American Studies Association (LASA), Chicago, Illinois, EUA.

Vázquez, M. (comp.) (2019). El MERCOSUR. Una geografía en disputa. Buenos Aires: Ediciones CICCUS.

CAPÍTULO II

OS LIMITES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: UM OLHAR A PARTIR DAS RELAÇÕES DA CHINA COM OS PAÍSES MEMBROS DO MERCOSUL

Julia Dalbosco ¹

DOI: 10.51859/AMPLLA.EMP423.1123-2

1. INTRODUÇÃO

Com o fim do período pós-guerra da Guerra Fria, a previsibilidade de um mundo bipolar é quebrada: há uma ampliação dos interesses individuais dos Estados e um fortalecimento de discursos nacionalistas. Resultante também destas transformações está o entendimento de que há uma multiplicidade de atores e fatores que permeiam e orientam as relações internacionais, muito além do próprio Estado no qual se construíram até então as relações internacionais.

As questões domésticas, especialmente relativas às economias internas, passam a ser prioridade para os Estados e colocam-se como objetivo para a política externa das nações de modo a garantir o desenvolvimento econômico e social do próprio território. A partir desse entendimento, aspectos envolvendo os fluxos de capital, a tecnologia produtiva e acesso aos mercados passam a ter maior destaque nas políticas econômicas, sendo vislumbrados como fontes de poder pelos Estados (Gilpin, 1999 apud Carvalho, 2017).

Quando ao fim da década de 80 e início da década de 90, período no qual mais Estados passam a adotar as economias de mercados como modelo econômico e optam por políticas mais liberais, há um incremento das disputas comerciais, tendo em vista os novos desafios a serem enfrentados em um sistema internacional impactado pela globalização. Dessa forma, irão se implementar políticas governamentais que buscam atrair investimentos e garantir o próprio desenvolvimento econômico, entre elas a própria integração regional.

Carvalho (2017) entende que ao referir-se à integração regional, estamos nos referindo ao desenvolvimento de acordos comerciais de cunho liberalizante estabelecidos entre dois ou mais países visando facilitar as transações entre seus membros, ou seja, esses processos de

¹ Mestre em Relações Internacionais - PPGRI - UNILA, bacharel em Relações Internacionais - UNILA, Pesquisadora do Grupo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisa sobre Capitais Transnacionais, Estado, Classes Dominantes e Conflitividade em América Latina e Caribe (GIEPTALC), Brasil.

integração buscam expandir o fluxo das trocas comerciais, tendo também como um dos objetivos criar um cenário mais previsível e de concorrência controlada, com o objetivo de aumentar a segurança do capital que atua no bloco contra capitais externos. No entendimento da teoria marxista em que pautamos nossa análise, a maior atuação e presença no mercado mundial são responsáveis por ditar o lugar de um Estado no cenário internacional, suas oportunidades de acordos e seu poder de barganha.

Neste sentido, o Mercosul pretendia alavancar a posição internacional dos países membros, além de fomentar as trocas comerciais intrabloco dando ênfase ao desenvolvimento autônomo e independente dos Estados membros e da região latinoamericana. Entretanto, o bloco apresentou diversos obstáculos para sua consolidação desde anteriormente à sua ratificação, pois as políticas protecionistas dos Estados membros impediram o bloco de concretizar-se nos moldes da União Europeia. Esse contexto gera um enfraquecimento do Mercosul e da própria integração regional da América do Sul, processo esse que tem se intensificado com o avanço da China sobre a América Latina.

Neste artigo analisamos o processo de construção do Mercosul, seus objetivos, o relacionamento entre os Estados e como a atuação chinesa na América Latina tem colocado o bloco econômico em risco, contribuindo para o deterioramento da integração regional. Na primeira seção analisamos a implementação do Mercosul, retomando seu histórico e os obstáculos e as tensões empregadas pelos países membros. Na seção seguinte analisamos brevemente o relacionamento dos Estados membros com República Popular da China (RPC), retomando as questões econômicas e políticas neste contexto. Em seguida analisamos como a China atua na América Latina, quais seus objetivos e instrumentos de expansão e quais são as consequências para a região e para o próprio Mercosul.

2. A IMPLEMENTAÇÃO DO MERCOSUL

Durante o período de formação do Mercosul houve distintas razões e também distintos objetivos que culminaram no processo de integração regional como conhecemos hoje. Se o retomarmos profundamente, uma dessas razões está relacionada à alteração do cenário internacional logo após a Guerra Fria, que demandou uma reorganização política e também econômica dos Estados que buscavam sobreviver neste novo contexto.

Considerados Estados do Terceiro Mundo, na visão de Neves (1999): países que não faziam parte do "Primeiro" Mundo capitalista, nem do "Segundo" Mundo comunista e não tinham nenhum alinhamento claramente definido em relação aos dois polos da Guerra Fria (Neves, 1999 apud Carvalho, 2017), até o final da década de 1980, os países da América Latina

que originaram o Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai) buscaram sanar seus problemas econômicos por meio da estratégia de industrialização por substituição de importações, a fim de se inserir internacionalmente e desenvolver suas economias.

Entretanto, essa estratégia não foi bem-sucedida, marcando o fim da chamada "década perdida" sob o viés econômico. Esse período representou um relativo isolamento e perda de importância frente aos outros Estados e às grandes potências, além de trazer novas preocupações, entre as quais se destacam: a melhoria das condições sociais das populações e a necessidade de um crescimento econômico.

Após a implementação de diferentes reformas de cunho liberal na região, o Mercosul se concretiza como parte de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, em busca de superar os limites individuais de cada Estado por intermédio da cooperação entre os membros.

Apesar da aproximação entre os Estados integrantes datar desde o período colonial e ter atravessado diferentes contextos e intensidades (Carvalho, 2017), a viabilidade de Mercosul acontece com um aumento da cooperação entre Brasil e Argentina no início da década de 1970. Ao ascender ao poder na Argentina, Perón (1973-1974) altera o posicionamento político frente aos demais Estados da região, tomando uma posição de conciliação e não mais de rivalidade. Um grande marco que sinalizou os novos ares de aproximação na região foi a assinatura do acordo Itaipu-Corpus entre Argentina, Brasil e Paraguai, visando o aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do Prata, no fim da década de 1970. O tratado auxilia na redução das animosidades geoestratégicas na área (Carvalho, 2017).

Os primeiros passos para a criação do Mercosul foram dados no final de 1985 com a inauguração da Ponte Tancredo Neves, que ligava Foz do Iguaçu, no Brasil, e Puerto Iguazú, na Argentina. Nesse evento, os representantes do Brasil e da Argentina assinaram a Declaração de Iguaçu e a Declaração Conjunta de Cooperação Nuclear. Já em 28 de julho de 1986, sob o lema "Crescer Juntos", os presidentes dos dois países firmaram a Ata para Integração Argentino-Brasileira.

A aproximação entre os dois Estados, Brasil e Argentina, ocorreu devido à necessidade de reposicionamento internacional da Argentina após a derrota nas Malvinas, o que ajudou a concluir o período ditatorial e a derrubar as barreiras internacionais encontradas pelo país no mercado mundial. Enquanto isso, o Brasil buscava reforçar sua posição frente a uma crise interna.

Além disso, ambos os países buscavam apoiar os processos de construção e consolidação dos regimes democráticos na região. Nesse período, houve uma substituição do sentimento de

disputa pela liderança política da região por uma ideia de "autonomia pela participação ou integração" (Mariano, 2015 apud Carvalho, 2017). Os resultados positivos obtidos pela integração entre Brasil e Argentina também impulsionaram essa nova postura autônoma.

Nos anos 1990, o mundo vivenciou uma nova onda de processos de integração, influenciada por acordos comerciais como o acordo de livre comércio entre EUA e Canadá que entrou em vigor em 1989, seguido da proposta do presidente Bush de estender o acordo para todo o continente em 1990 através da Enterprise for the Americas Initiative.

Na Europa, no início da década de 1990, foi acordada a formação da União Europeia que teve início em 1993 (Bandeira, 2003 apud Carvalho, 2017). Esses acordos comerciais foram os principais incentivos para estimular a integração regional. Desde então, a economia passou a ser cada vez mais permeada pelas transações entre blocos, o que acabou se tornando uma tendência global.

Foi nesse contexto que a assinatura do Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, transformou o Mercosul no mecanismo fundamental de cooperação entre os países. Para a Argentina, a participação no Mercosul trouxe vantagens competitivas para sua indústria e a possibilidade de exportação de produtos industrializados e de mão de obra especializada, graças à facilidade de circulação de pessoas no mercado brasileiro. Já para o Brasil, o bloco representava uma parte de uma estratégia que buscava integrar toda a América do Sul, dissolvendo desconfianças na região e consolidando seu protagonismo frente aos demais Estados através da liderança no bloco.

Para Paraguai e Uruguai, o processo de integração reforçaria os laços econômicos entre os Estados, ao mesmo tempo em que aumentaria as suas projeções internacionais, tradicionalmente de menor expressão. Interessava a esses, também, as possibilidades de desenvolvimento e modernização realizáveis através de diferentes mecanismos, como a transferência de tecnologia (Ventura, 2003).

3. O HISTÓRICO CONTURBADO DA CRIAÇÃO DO MERCOSUL

Apesar das perspectivas positivas para o Mercosul e seus membros, a construção deste bloco nem sempre foi tranquila e exitosa. Para alguns, logo após a assinatura do Tratado de Assunção já era possível notar questões que poderiam reduzir o sucesso do acordo. O próprio Tratado teria perdido sua consistência ao deixar o gradualismo e a cautela de lado, constituindo um "projeto de dimensões faraônicas e contraditórias", especialmente porque seus prazos - que incluíam a constituição de um mercado comum a partir de 1º de janeiro de 1995 - estavam mais ligados à sua conclusão dentro do mandato presidencial dos chefes de Estado brasileiro e

argentino (Seitenfus, 1994 apud Carvalho, 2017). Outros autores retomam que o processo foi construído com pouca participação da sociedade civil, tendo sido pensado e conduzido essencialmente pelos governantes dos Estados participantes (Carvalho, 2017).

Outra questão é que, apesar do Mercosul propor-se como um mercado comum, não há uma zona de livre comércio completamente implementada, pois os acordos que deram origem ao Mercosul permitem que existam eventuais exceções à livre circulação de produtos, destoando dos princípios e objetivos de uma integração regional.

Tendo em vista esta questão, a Resolução 36/00 do Grupo Mercado Comum e a Decisão 49/2008 do Conselho do Mercado Comum, objetivaram tornar mais rápido o processo de eliminação das barreiras ainda existentes no comércio de serviços dentro do Mercosul. Sobre a circulação de capitais entre os países membros, ainda não existe uma orientação única que permita a plena movimentação, apenas tratativas na Resolução 43/92 e na Resolução 51/93.

Outro tipo de barreira para uma integração completa dentro do próprio bloco está a existência de listas de exceções nacionais à Tarifa Externa Comum. Inicialmente essas exceções fizeram parte do chamado Regime de Adequação como resultado das demandas das elites econômicas internas que sentiram-se ameaçadas pela regionalização. Com esse mesmo objetivo, o Mercosul também contempla a existência de salvaguardas, mecanismos mediante os quais um país pode limitar temporariamente as importações de determinado produto quando há ameaça grave à indústria doméstica (Gobbo, 2003 apud Carvalho, 2017).

A partir dos governos de Lula (2003-2011) e Cristina Kirchner (2007-2015), houve um agravamento das desconfianças comerciais entre os países e um aumento também do protecionismo econômico. A postura dos principais membros, somada a entrada da Venezuela, que foi suspensa do bloco em 2016, desacelerou uma integração mais aprofundada em termos econômicos e o viés político ganhou mais proeminência.

O Mercosul deveria contrapor-se às investidas norte-americanas na América Latina. Assim, o bloco ganhou uma dimensão social e deixou de ter relevância para grande parte da elite econômica. Tomaram destaque as ações políticas e sociais e houve retrocesso econômico nos avanços nas instituições e na agenda externa. Os acordos sociais e políticos são positivos, e representam ganhos para os Estados e sua sociedade civil, porém destoam dos objetivos iniciais do bloco (Barbosa, 2016 apud Carvalho, 2017).

Esta nova orientação demonstra como o Mercosul é um projeto que sofre com sua inevitável politização. Os partidos políticos hegemônicos responsáveis pela política externa dos Estados se orientam a partir dos interesses das suas próprias classes dominantes, e assim, há

inconstantes afinidades entre os Estados membros, situação que acaba atrapalhando o desenvolvimento do Mercosul como um motor de integração regional eficiente.

A falta de atuação do Mercosul como uma resposta eficaz aos diversos problemas econômicos dos países membros faz com que seja necessário encontrar outras saídas para amenizar estas questões. Com um discurso de alinhamento Sul-Sul (fazendo referência ao conceito de Sul Global), propostas de políticas econômicas de ganho mútuo e clara oposição aos Estados Unidos, que possuem a imagem desgastada na região, a China se apresenta como um novo ator na América Latina, o que pode representar uma possível ameaça tanto para o Mercosul como bloco quanto para a industrialização alcançada com muito esforço pelos países da região.

4. OS ESTADOS MEMBROS DO MERCOSUL E SEU RELACIONAMENTO COM A REPÚBLICA POPULAR DA CHINA

Nos primeiros anos do século XXI, o cenário internacional havia mudado significativamente desde a criação do Mercosul. Com a mudança na política externa dos Estados Unidos após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, esse país deixou de exercer um papel significativo nos organismos multilaterais. Anteriormente, os EUA não apenas participavam dessas instituições, mas muitas vezes desempenhavam um papel de liderança, sendo presença constante em sua estruturação, baseada nos princípios e ideais norte - americanos.

Ao mesmo tempo, a República Popular da China aderiu à Organização Mundial do Comércio (OMC) com o objetivo de modernizar sua economia e oferecer ao mercado mundial um mercado ainda não explorado. Para se tornar membro da OMC, a China teve que estabelecer acordos comerciais com todos os membros da organização, diminuir suas barreiras comerciais e dar mais espaço para empresas de capital internacional. Após os acordos, o investimento internacional aumentou de US\$47 bilhões em 2001 para US\$124 bilhões uma década depois. As baixas restrições de investimento e importação atraíram os mercados estrangeiros, ávidos em atender o gigantesco mercado chinês (Davis, 2018 apud Dalbosco, 2022). Sua entrada na OMC demonstrou disposição em realizar acordos e submeter-se minimamente às “regras” do mercado mundial. A partir de então a RPC posicionava-se internacionalmente no período como uma nova oportunidade econômica e uma possível opção frente à dependência do mercado estadunidense (Dalbosco, 2022).

Esta reorientação de interesses a partir dos Estados tem um peso especial para a América Latina e conseqüentemente para os países do Mercosul, pois a região é responsável

pela exportação de produtos de grande interesse à RPC, como os advindos do setor agropecuário, além da presença de importantes recursos naturais na região (Gallagher, 2016).

Nos anos seguintes à sua entrada no Mercado Mundial, a demanda chinesa impulsionou o preço das matérias-primas, o que permitiu saldos comerciais superavitários e acúmulo de reservas, algo até então incomum para a região. Este superávit permitiu também que os governos da região utilizassem a renda proveniente das exportações para investir nas políticas sociais características do período.

Também havia um alinhamento ideológico entre os Estados da América Latina e a RPC, que compartilhavam a noção da possibilidade de construção de um mundo multipolar e também de uma opção frente à dependência dos Estados Unidos. Com o incremento das relações econômicas, políticas e culturais, em apenas uma década o país asiático se converteu no principal sócio comercial de inúmeros países latino-americanos, deixando para trás, em alguns casos, a União Europeia e até mesmo os Estados Unidos (Hernandez, 2019).

A partir deste cenário, os Estados membros do Mercosul deixaram de oferecer atenção e interesse ao bloco, tendo em vista a necessidade de superar suas questões econômicas, especialmente após a crise mundial de 2008, e também as diversas dificuldades de construção de uma integração eficiente entre os membros. Assim, os países optaram por acordar negociações de maneira bilateral, deixando de lado as tratativas em bloco como forma de concretizar o objetivo de inserção internacional através da integração regional (Benatti, 2011).

Na próxima seção analisaremos individualmente o desenvolvimento dos relacionamentos bilaterais entre a RPC e os países membros do Mercosul, dando destaque às oportunidades e necessidades de cada país para a concretização dos relacionamentos entre os Estados.

4.1. BRASIL

O relacionamento do Brasil com a China no início da primeira década dos anos 2000 esteve pautado basicamente nas trocas comerciais. O Brasil aproveitou-se da demanda chinesa de commodities e explorou os setores de mineração e agropecuária, conseguindo assim valores positivos em sua balança comercial que serviram de apoio durante a crise mundial de 2008.

Entre 2000 e 2011, as exportações do Brasil para a RPC cresceram em 40%. A participação da China nas exportações brasileiras supera aquelas direcionadas aos Estados Unidos desde 2009, da União Europeia desde 2013 e da América Latina desde 2016.

Apenas três produtos - minério de ferro, soja em grão e óleo bruto de petróleo - são responsáveis por metade das exportações brasileiras para a RPC desde os anos 2000. Esses produtos, em 2005, correspondiam a 59% das exportações e em 2016 esse percentual já era de 73%. As compras brasileiras são majoritariamente de manufatura e em 2016 correspondiam a 97% das importações (Pereira, 2018).

Além das trocas comerciais, a partir de 2008 é possível também notar um aumento dos investimentos diretos chineses no Brasil, sobretudo na forma de fusões e aquisições. Poucos investimentos têm como objetivo o desenvolvimento industrial e científico-tecnológico do Brasil e um dos motivos está relacionado ao fato de que as empresas mantêm parte relevante de sua produção na China, transferindo apenas operações de montagens nas localidades em que possuem investimentos diretos.

Existe uma dificuldade de desenvolvimento e de preservação da indústria brasileira relativa à RPC, tendo em vista que o Brasil importa majoritariamente produtos manufaturados. Um exemplo dessa disparidade são os altos valores de importação de produtos de alta tecnologia pelo Brasil, de 487 milhões de dólares em 2000 para quase 10 bilhões em 2010. Até o ano de 2010, as importações de recursos tecnológicos da China nunca estiveram abaixo dos 36%, chegando até mesmo em 2005 a ultrapassar os 50% das importações totais do mesmo país (Wolf, 2019).

Com queda nos preços das commodities a partir de 2013, o Brasil buscou estreitar a cooperação com a China através de complementaridades produtivas. Nesse sentido, um aumento dos investimentos externos chineses em infraestrutura e nas cadeias produtivas de manufaturas seria esperado.

Em busca dessa orientação alguns acordos importantes para a relação bilateral foram assinados no ano de 2015, entre eles o Novo Plano de Ação Conjunta de 2016 a 2021 e a ratificação do Acordo-Quadro para o Desenvolvimento do Investimento e Cooperação em Capacidade Produtiva, entre o Ministério do Planejamento do Brasil e a Comissão Nacional para o Desenvolvimento e Reforma da China. No mesmo ano, Brasil e China acordaram a criação de dois fundos a fim de identificar maneiras de viabilizar os acordos estipulados acima.

Com a eleição de Jair Bolsonaro (2018-2022) para a presidência do Brasil, os acordos e encontros com a RPC tiveram menos destaque na agenda do então governo. Apesar do encontro realizado com Xi Jinping em Beijing no ano de 2019, onde foram assinados acordos bilaterais e memorandos de entendimentos entre os Estados, o governo de Jair Bolsonaro cometeu gafes diplomáticas e esfriou o relacionamento com a RPC.

Antes mesmo de se tornar presidente, Bolsonaro chegou a visitar Taiwan durante sua campanha eleitoral, gerando críticas por parte da China. Após os quatro anos de seu governo, as relações bilaterais com a RPC foram retomadas a todo vapor com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-).

Em abril de 2023, o presidente Lula realizou uma viagem à China para se encontrar com o presidente Xi Jinping e os dois países decidiram por acordar a possibilidade de conversão direta entre suas moedas, sem a necessidade de se utilizar o dólar, moeda estadunidense (Nassif, 2023).

4.2. ARGENTINA

As relações entre China e Argentina são possivelmente as mais aprofundadas se colocadas em comparação aos outros países membros do Mercosul. Como de costume também a outros Estados membros do Mercosul, o relacionamento entre a Argentina e a China teve um salto qualitativo no começo dos anos 2000 e também é resultado da disputa hegemônica entre China e EUA na região da América Latina e suas variáveis políticas resultantes (Barrenengoa; Bilmes, 2022).

Este relacionamento, porém, chegou a ser questionado quando da entrada de Mauricio Macri (2015-2019) na presidência da Argentina. Devido às mudanças nas prioridades de política externa, o governo de Macri buscou revisar os acordos firmados anteriormente pelo governo de Kirchner. Entretanto, devido às ameaças de Beijing de acionar a cláusula de “default cruzado” para o cumprimento dos acordos, o governo argentino deu continuidade e posteriormente ampliou os acordos. Para Laufer (2019), isto seria responsável por demonstrar como a “aliança estratégica” com a China estaria enraizada nas classes dirigentes argentinas como uma “política de Estado”.

O governo de Macri questionou alguns projetos bilaterais que já estavam em curso como a construção das represas Kirchner e Cepernic na província de Santa Cruz, novas plantas nucleares com financiamento e tecnologia chinesas e um acordo que permitia que uma empresa estatal chinesa vinculada ao exército instalasse uma estação de observação em Neuquén, denominada de *Estación de Observación del Espacio Profundo*. O governo também apontou inicialmente como institucional as condições especiais concedidas à RPC nas contratações públicas, o que estava contemplado no *Convenio Marco sobre Cooperación Económica y de Inversiones* (Oviedo, 2018 apud Laufer, 2019).

A dependência argentina de grandes somas de exportações providas das compras chinesas de soja e seus derivados, as constantes necessidades financeiras no momento da exclusão do país dos mercados de crédito e uma política de apelo ao capital estrangeiro tornavam necessária a continuidade e ampliação dos investimentos e do *swap*² chinês. Este cenário transformou a abordagem do governo Macri e, em 2016, foram alcançados novos acordos bilaterais no encontro entre os presidentes na Cúpula do G-20 em Hangzhou. Estes acordos incorporaram garantias sobre o uso pacífico da Estação de Neuquén e mudanças no projeto da barragem de Santa Cruz.

Porém não houve mudanças no déficit argentino em relação ao comércio entre os dois Estados, uma característica constante desde 2008. Esse déficit tornou-se ainda maior, consequência do aumento, em volume e valor, das importações em relação às exportações - efeito previsível da política de abertura comercial indiscriminada do governo argentino (Laufer, 2019). Até agora, as trocas bilaterais promoveram uma expansão da oferta argentina de manufaturas de origem agrícola. A indústria adicionada a esses setores, no entanto, tem sido persistentemente relegada. Alinhado a estas ideias, Mauricio Macri celebrou a assinatura de mais de 30 acordos com sua contraparte chinesa durante o evento do G-20 em Buenos Aires.

Para compreender o cenário do relacionamento entre Argentina e China é essencial considerar os investimentos chineses, mas, além dos investimentos estrangeiros diretos, devemos também reconhecer outras formas de capitais e transferências financeiras - como os empréstimos e *swaps* bilaterais de dívida. Esses financiamentos e créditos são utilizados para recuperar os níveis de reserva do Banco Central e, eventualmente, comprar produtos chineses para implementação de projetos de infraestrutura. É conveniente também ter em conta que grande parte dos investimentos chineses na América Latina se materializa a partir de esquemas “indiretos” e “triangulações” com o objetivo de mascarar a verdadeira origem dos capitais.

A reunião na *Cumbre* do G-20 entre Macri e Xi Jinping em Buenos Aires, em dezembro de 2018, significou um marco qualitativo no aprofundamento da relação bilateral. Nesse evento foi assinado um Plano de Ação Conjunta entre os Estados que contou com 30 acordos firmados em diversas áreas. A maior parte destes acordos avançava sobre outros já em curso, mas o Plano também incluiu obras de infraestrutura vinculadas ao complexo *sojero* - entre elas o contrato entre o Ministério de Transporte Argentino e a empresa chinesa CRCC para recuperação do Ferrocarril San Martín Cargas. Esse cenário demonstra como, frequentemente, os

² Swap (do inglês, “troca”) é um derivativo financeiro que promove simultaneamente a troca de taxas ou rentabilidade de ativos financeiros entre agentes econômicos. (www.bcb.gov.br, s. d. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanciera/swapcambial>).

investimentos chineses em infraestrutura são realizados em busca de diminuir os custos de transporte de soja argentina, permitindo uma saída ao Pacífico.

É compreensível que, dentro deste cenário, Macri tenha decidido por conservar e ampliar a Associação Estratégica Integral entre a Argentina e a RPC, cujas bases foram acordadas pelo governo anterior. O tipo de cooperação bilateral estabelecido com Kirchner aprofunda as assimetrias da relação entre os Estados, expressas no déficit comercial, na queda de reservas e um desequilíbrio financeiro e de empréstimos *swap*. Essa dependência envolve a Argentina na estratégia latinoamericana e mundial de construção de poder da RPC (Oviedo, 2018 apud Laufer, 2019).

Em 2018, o governo de Macri não havia aderido como signatário da iniciativa One Belt, One Road (一帶一路) de Pequim. Macri sugeriu “articular” o projeto de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) com a iniciativa, integrando o projeto regional à estratégia da potência asiática. Seu sucessor Alberto Fernandez, que já havia sido integrante dos governos de Néstor e Cristina Kirchner, finalmente assinou a entrada na iniciativa chinesa em fevereiro de 2022 em uma reunião bilateral entre os presidentes durante a visita de Fernandez a Pequim no marco dos 50 anos de Relações Diplomáticas entre os Estados.

O presidente argentino afirmou pelo Twitter que a adesão à iniciativa significa 23 bilhões de investimentos chineses. Metade do financiamento é relativa a projetos já aprovados e o restante será solicitado pela Argentina posteriormente. Além disso, diversos investimentos foram anunciados por empresas estatais e privadas. Antes da viagem, a empresa energética estatal Nucleoeléctrica Argentina e a Corporação Nuclear Nacional da China firmaram um contrato para a construção de uma quarta central nuclear na Argentina, Atucha III, que terá 85% do seu valor financiado pela China que também será responsável pela tecnologia da construção. A mineradora Zijing Mining investirá US\$380 milhões para construção de uma planta de carbonato de lítio em Catamarca e a Electric Power Equipment and Technology (CET) investirá US \$1.1 milhões na rede energética de Buenos Aires (Koop, 2022).

4.3. URUGUAI

O Uruguai, atualmente, representa um pivô importante na temática do deterioramento da integração regional do Cone Sul. Em julho de 2022, o presidente Lacalle Pou (2020 -) anunciou que continuaria em busca de um acordo de livre comércio com a RPC, apesar do desconforto dos membros do Mercosul.

O Uruguai e a RPC estabeleceram relações diplomáticas relativamente tarde se comparados aos outros países do continente. Ao seguir a *Doutrina de Seguridad Nacional*, o Uruguai permaneceu alinhado a Taiwan até os primeiros anos de transição democrática. Com a ascensão de Julio María Sanguinetti à presidência uruguaia, o então mandatário visitou a China em 1985 com uma comitiva composta de membros do Parlamento e uma adjacente encabeçada pelo ministro da Agricultura e Pesca, Roberto Vázquez Platero. Esta missão buscava transmitir ao governo chinês a intenção de celebrar laços diplomáticos entre os Estados, ainda que sob a condição de que as trocas comerciais absorvessem a cota de intercâmbio comercial entre Uruguai e Taiwan.

Em fevereiro de 1988, foi consolidado o estabelecimento de relações diplomáticas entre o Uruguai e a República Popular da China. Nesta data foram acordados os seguintes convênios: *Convenio de cooperación económica y técnica* (1988), *Convenio comercial* (1988) e *Convenio de colaboración en el campo de la cultura y la educación* (1988). É importante destacar que já no primeiro artigo do *Convenio comercial* (1988) está explícita a necessidade de trabalhar o aspecto estrutural do intercâmbio comercial entre os Estados. Este cenário demonstra a preocupação uruguaia com a natureza de suas trocas comerciais com a RPC desde o estabelecimento das relações diplomáticas (Romero Wimer e Senra Torviso, 2020).

Os acordos e o relacionamento entre os Estados estiveram sempre pautados na cooperação em áreas econômicas e culturais. No setor agrícola a lã teve papel importante ao moldar as relações entre os dois Estados, sua exportação tendo sido motivo de tensões em diversas ocasiões. Os governos uruguaio não mediram esforços para garantir o cumprimento de seus acordos e mostraram-se extremamente proativos na atuação em busca de garantir resultados econômicos vantajosos ao Estado uruguaio.

Durante todo o histórico do relacionamento entre os países sempre houve um grande fluxo de delegações de alto escalão, provenientes em sua maioria do Uruguai. O Uruguai conta com sete missões diplomáticas de presidentes nos últimos 30 anos, enquanto a RPC conta com apenas duas visitas, realizadas durante viagens a outros Estados da região e eventos internacionais.

A China demonstrou-se favorável às demandas econômicas do Estado latino-americano ao mesmo tempo em que garantia sua presença em território Uruguaio. Durante o decorrer do relacionamento entre os dois Estados, acordos além da área econômica também ocorreram. Estes acordos incluem: a cooperação entre os Ministérios das Relações Exteriores, cooperação na área educacional, contando com o intercâmbio inclusive de obras literárias e cooperação na

área de telecomunicações envolvendo redes de televisão estatais (Romero Wimer e Senra Torviso, 2020).

No setor agropecuário há presença de empresas chinesas nos abatedouros Rondatel e Claremar. A companhia de transporte marítimo COSCO opera no porto de Nueva Palmira e possui um escritório comercial em Montevidéu. Além da exportação de soja e lã, desde 2017 a RPC tem sido um importante comprador de madeira e polpa de madeira e tem sinalizado um interesse na compra de áreas de florestas no Uruguai para abastecimento de madeira.

Além do setor agropecuário, a China tem demonstrado interesse em diversos setores da economia uruguaia. Na questão da infraestrutura, empresas com sede na RPC disputam diversos projetos em busca de facilitar o acesso à costa. As empresas China Metallurgical Engineering Corporation (CMEC) e Shanghai High-Velocity Group manifestaram interesse na construção da linha férrea central do Uruguai, mas desistiram posteriormente da competição.

No setor elétrico, a UTE (*Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas*) contratou a CMEC para construção de uma linha de transmissão de alta tensão de Tacuarembó até Salto, como apoio à rede de distribuição de energia uruguaia. A obra teve o custo de 191 milhões de dólares.

No setor de telecomunicações a Huawei está presente no país desde 2016. Aparelhos de marcas chinesas como a ZTE e a Xiaomi estão presentes no mercado uruguaio e, em 2019, a Huawei assinou um memorando de entendimento com o governo do país para cooperação sobre as tecnologias do 5G.

Além dos setores econômicos, em 2018, a RPC inaugurou um instituto Confúcio na *Universidad de la República (UDELAR)*, universidade pública de grande importância no país. No mesmo ano, foram ofertadas 82 bolsas para estudantes uruguaio realizarem seus estudos de nível superior na RPC, número relativamente superior aqueles ofertados para outros países da América Latina (Ellis, 2022).

Os Estados tornaram-se parceiros estratégicos no ano de 2016, em acordo realizado pelo então Presidente Tabaré Vázquez com Xi Jinping em Beijing. Neste mesmo encontro os países estabeleceram 2018 como a data estimada para a assinatura do Acordo de Livre Comércio (FTA) entre a RPC e o Uruguai (Romero Wimer e Senra Torviso, 2020).

O aprofundamento do relacionamento entre os Estados por meio de um FTA está relacionado às frustrações do Uruguai com o Mercosul. Ao ratificar sua entrada no bloco econômico, o país buscava acessar os mercados de seus grandes vizinhos, Argentina e Brasil.

Entretanto, o protecionismo presente no bloco econômico tem sido um grande obstáculo para o alcance dos objetivos propostos na construção do bloco (Bartesaghi et al., 2021).

Além disso, as tarifas relativamente altas do Mercosul para o mercado mundial prejudicam a competitividade dos produtos uruguaios, gerando uma percepção de políticas injustas para com o Estado uruguaio. Como exemplo, podemos citar a zona de livre comércio na Argentina, na Terra do Fogo, onde países maiores insistem em exceções ao livre comércio.

Embora as regras do Mercosul sejam relativamente claras ao proibir seus membros de assinarem acordos comerciais bilaterais com países externos, ainda há ambiguidade nessas regras e a fragilidade política do bloco deixa espaço para o Uruguai negociar um Acordo de Livre Comércio com a RPC. O Estado está atualmente apoiando-se na ambiguidade legal, defendendo que deseja que o Mercosul se junte a ele em suas negociações de livre comércio com a RPC, ao mesmo tempo em que insiste que se envolverá em tais negociações com ou sem o bloco, que não possui mecanismos de adjudicação eficazes para decidir que um membro violou os termos do acordo, com vias legais aplicáveis para impor penalidades. A saída do Uruguai do Mercosul seria a resposta mais realista a este caso, mas não está claro se atualmente existe vontade política de outros membros para tal decisão (Ellis, 2022).

Um FTA entre Uruguai e a RPC provavelmente irá encorajar outros membros a buscar seus próprios FTA, apesar destes acordos estarem condicionados às políticas de cada membro. A presença crescente da RPC na região pode colocar mais pressão sobre o Paraguai para mudar o reconhecimento de Taipei para Pequim. Além disso, a celebração desse acordo traria à tona questões fundamentais sobre o futuro do Mercosul e seus objetivos, além de contribuir para o avanço da China na região, estabelecendo relações com diferentes parceiros em vez de um único bloco que negocie com base em interesses comuns com a RPC.

4.4. PARAGUAI

Diferentemente dos demais países do bloco, o relacionamento entre o Paraguai e a RPC é marcado pela não aceitação diplomática de Pequim por parte do Paraguai, que ainda hoje reconhece Taiwan como Estado independente, sem aderir ao “princípio” chinês de “Uma China, Dois Sistemas” proposto pela RPC. Essa relação se baseou inicialmente em um alinhamento ideológico anticomunista entre as ditaduras dos dois Estados em 1957 e, hoje, é apoiada em projetos de cooperação em várias áreas e doações e empréstimos oferecidos por Taiwan.

Os governos Paraguaio sinalizaram interesse na alteração de reconhecimento somente durante a presidência de Fernando Lugo (2008-2012), candidato da Frente Guazú - partido alinhado mais à esquerda do que o Partido Colorado e à qual pertenceram todos os governos

presidenciais do Paraguai, salvo a já citada exceção de Lugo. Neste período a RPC negou o estabelecimento de laços diplomáticos, pois encontrava-se em trégua com Taiwan. A não existência de laços diplomáticos, todavia, não interfere nas trocas comerciais entre os Estados. A China tem se utilizado de diversos caminhos não oficiais ou semioficiais para contornar a sua ausência no Estado paraguaio.

Em relação às trocas comerciais, existe um constante déficit do Estado paraguaio, especialmente porque é impedido de exportar alguns de seus principais produtos, como soja e carne bovina. A RPC demanda a existência de um órgão governamental para realização de inspeções além-mar de produtos agropecuários antes dessas commodities serem transportadas até o território da RPC. Caso o país instalasse um órgão governamental em solo paraguaio, onde se encontram a embaixada e consulados Taiwaneses, estaria ferindo o próprio princípio de “Uma China, Dois Sistemas”, pois reconheceria a existência de Taiwan como um país diferente de si e independente.

Apesar destes obstáculos a RPC esteve também presente no Paraguai ao passo que aprofundava seu relacionamento com outros Estados latino-americanos e ganhava destaque no cenário internacional. Essa entrada no governo e sociedade civil paraguaios se deu através de meios não oficiais ou semioficiais, principalmente através de organizações não governamentais. Essas ONGs, apesar de atuarem no setor privado, possuem acordos com diversos setores estatais tanto da República Popular da China quanto do Paraguai. O expoente mais exitoso desta estratégia é a *Unión Cultural Industrial Tecnológica y Comercial Paraguay China – UCITC*; ONG que atua na aproximação Paraguai-China e é reconhecida e recomendada pelo Estado paraguaio.

Em 2008, a UCITC foi responsável por enviar e acompanhar a delegação paraguaia para a participação nas Olimpíadas de Pequim. Em 2010, durante a Expo Shanghai, tradicional feira de promoção internacional sediada pela China, a UCITC foi responsável pelo financiamento da participação do Paraguai no evento, incluindo a construção de seu estande. Foi na Expo Shanghai que, pela primeira vez, a bandeira paraguaia foi hasteada em solo chinês (Dalbosco, 2022). No mesmo ano, a UCITC firmou um convênio bilateral com o Ministério do Comércio da China. No ano seguinte a ONG tem sua atuação aprovada e é declarada como a única instituição oficial de relacionamento entre China e Paraguai pelo decreto de 23 de setembro de 2011, de número 7339. A participação na Expo Shanghai impulsionou o interesse paraguaio sobre a China.

Em 2013 a UCITC acordou um Convênio Bilateral com o Conselho da China para Promoção do Comércio Internacional e em 2014 proporcionou ao Paraguai as visitas da *Xinhua News Agency* e a *China State Construction Engineering Corporation*. No mesmo ano a UCITC também assinou um Convênio de Cooperação com a Câmara de Deputados do Paraguai. Logo em 2015, a UCITC organizou a visita do Departamento Internacional do Partido Comunista Chinês (IDCPC) ao Paraguai. Lá, o IDCPC visitou o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério da Indústria e Comércio e o Partido Colorado.

Em 2018, a UCITC facilitou o envio de uma delegação paraguaia para participar da II Reunião de Ministros das Relações Exteriores do Foro de Comunidades de Estados Latino-americanos e Caribenhas (CELAC) realizada em Santiago. Em 2019, ocorreu a conclusão, através do convênio de Cooperação firmado pela UCITC e o Ministério da Fazenda do Paraguai em 2015, da instalação do *Sistema Integrado de Verificación de Cargas (SIVECA)*. O projeto permite acessar em tempo real os dados das importações de produtos provenientes da República Popular da China e de Hong Kong. A Aduana do Paraguai possuía dificuldades em distinguir importações provindas da China continental, com o SIVECA, o órgão passou a receber dados relativos às mercadorias, quantidades, valor, empresa exportador, entre outros. Todo o financiamento do projeto ficou à cargo da UCITC (ABC Color, 2019 apud Dalbosco, 2022).

A partir de 2018, possivelmente relacionado ao sucesso da atuação da UCITC, há um grande aumento nas demandas de alteração de reconhecimento nos órgãos decisórios do governo Paraguaio, inclusive a Câmara de Deputados e Câmara de Senadores, em geral provenientes de grupos do setor agropecuário e de políticos mais alinhados à esquerda. Os argumentos em busca de uma alteração versam sobre o aumento no volume de exportações de carne e soja e do tamanho do mercado chinês que estaria aberto ao país. Apoiam-se também nos valores e oportunidades de financiamento, de empréstimos e de doações que foram estendidas a outros países da América Latina anteriormente, mas nunca foram ofertados ao Paraguai. Esses projetos também receberam atenção durante a pandemia de COVID-19 em 2020: o Paraguai, com um sistema de saúde precário, foi um dos poucos países da América Latina que não obteve apoio financeiro ou tecnológico da China, ficando este a cargo de Taiwan e dos EUA.

Apesar da intensificação das demandas de alteração de reconhecimento entre 2018 e 2021, nenhum destes projetos rendeu um realinhamento de Taipei para Pequim e o Paraguai segue não reconhecendo a RPC. É preciso estar atento às eleições de 2023 no Paraguai e ao futuro em relação à RPC a partir do governo eleito.

5. DETERIORAMENTO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL E O PAPEL DA CHINA

O deterioramento da integração regional no Cone Sul, e especialmente no caso do Mercosul, é resultado de diversos fatores, incluindo as políticas protecionistas dos governos dos países membros e os diversos obstáculos na concretização do Mercosul por completo. A recente entrada de governos pouco interessados na integração regional como forma de participação no mercado mundial e de governos com características protecionistas em sua economia são também relevantes para este processo de deterioração que ameaça o Mercosul.

Nesse contexto já delicado para a integração regional, a atuação da China aparece como um fator potencialmente complicador não apenas para o bloco, mas também para as economias nacionais dos Estados membros. Se a construção e participação do bloco econômico buscava uma inserção internacional mais autônoma, os acordos celebrados de forma bilateral com a RPC têm como tendência aprofundar uma dependência econômica da potência chinesa, retomando uma relação de centro-periferia característica dos países latino-americanos.

Diferentemente do período de sua entrada na OMC, os investimentos chineses na América Latina têm diminuído e hoje estão cada vez mais condicionados aos interesses da RPC ao invés das necessidades dos países latino-americanos. Nesse sentido, é preciso analisar além do discurso de “win-win” proposto pela China e atentar-se às problemáticas a serem superadas neste relacionamento - especialmente à luz do contexto histórico, onde é possível compreender que os relacionamentos e associações estratégicas com outras potências têm apenas aprofundado as assimetrias entre os Estados partes.

As potências se inserem internacionalmente, assim como todos os outros Estados, na busca de aumentar o seu poder e espaço no mercado mundial. Na relação das grandes potências, essa expansão está ligada, além do aumento de exportação de seus produtos, à necessidade de assegurar recursos naturais e outros ativos. Em relação à RPC, o “going out” até a América Latina tem alguns fins prioritários: assegurar o controle da produção de alimentos e matérias primas essenciais para a sua população e seu crescente desenvolvimento industrial; obter contratos de realização e financiamento de obras de infraestrutura com o objetivo de garantir vantagens sobre essas (a contratação de mão de obra chinesa, por exemplo); e também assegurar o escoamento da produção dos países acordantes até a própria China, de maneira eficiente e mais barata para a RPC como importadora (Laufer, 2019).

Assim, enquanto se constrói uma rede de acordos preferenciais que buscam garantir segurança energética e alimentar, criam-se também padrões e normas de negociação, além de fomentar a expansão de empresas já atuantes na região, sobretudo no setor tecnológico,

automobilístico, de informação e de telecomunicação (Wolf, 2019). Tais acordos não possuem apenas um teor econômico ou de “negócios”, também são tratados como exercícios de fortalecimento da China no cenário político e econômico e buscam consolidar padrões que não reproduzam os modelos liberais aos moldes estadunidenses (Pereira, 2018).

Alguns autores denominam este modelo de atuação chinesa de Geoeconomia Híbrida. Neste caso, a geoeconomia estaria relacionada ao uso de instrumentos econômicos para promover e defender os interesses nacionais e produzir resultados geopolíticos benéficos. Também está relacionada aos efeitos das ações econômicas de outras nações nos objetivos geopolíticos de um país (Blackwill; Harris, 2016 apud Rodrigues, 2021).

Neste sentido, se há ganho político, o custo econômico é secundário, podendo haver inclusive mais gastos do que lucros. O primordial é o estabelecimento de áreas de influência e/ou a possibilidade de obstruir caminhos autônomos e independentes de outros Estados (Vesentini, 1990 apud Rodrigues, 2021).

Entretanto, o relacionamento entre China e os países da América Latina também tem como objetivo atacar algumas deficiências no contexto latino-americano, principalmente relacionadas ao desenvolvimento econômico e de infraestrutura. Assim, é compreensível que se concretizem e celebrem acordos com a RPC tendo em vista seus excelentes índices nestas áreas.

Ademais, os acordos com a RPC apresentam uma alternativa aos padrões liberais de acordos, empréstimos e convênios propostos pelos Estados Unidos e outras organizações sob sua influência. As vantagens de negociar com a RPC envolvem os valores, juros e o prazo de pagamento dos empréstimos, enquanto que, no que se refere à infraestrutura, destaca-se o elevado nível tecnológico das obras chinesas e a sua relativa rapidez de execução.

Se há uma preconização da confiança mútua no campo político, da colaboração na esfera econômica e da estreita coordenação nos assuntos internacionais, a China ainda possui uma atuação com traços característicos de uma cooperação paradoxal. Ou seja, os benefícios político-econômicos podem ser, simultaneamente, prejudiciais, pois se tem uma relação que apresenta dois lados distintos, caracterizada por “*un arma de doble filo*”. Neste sentido, se inclui o termo híbrido na denominada geoeconomia chinesa (Rodrigues, 2021).

A partir deste entendimento é que se adiciona o híbrido nesta geoeconomia chinesa; a Geoeconomia Híbrida consiste na ‘utilização de instrumentos econômicos a partir de uma dualidade multiforme, contraditória e assimétrica que, quando empregados em determinados países ou regiões, apresentam tanto vantagens quanto desvantagens. É um processo de atuação econômica com finalidades geopolíticas (Rodrigues, 2021 p.5)”.

Assim, existe ao mesmo tempo, o desenvolvimento e a dependência, expressando-se por atuações ambíguas nas diversas áreas político-econômicas. Essa atuação difere de uma aproximação "*win-win*" que buscaria alcançar os objetivos de ambas as partes em proporções equivalentes. No caso do relacionamento entre os países da América do Sul, os resultados positivos acabam trazendo perdas significativas em termos conjunturais e estruturais. As ações e investidas chinesas no exterior se encontram permeadas de um hibridismo na medida em que beneficiam sua contraparte em diversas áreas, mas também trazem consigo inúmeros desafios a serem superados.

Laufer (2019) afirma que a crescente influência econômica e política da China na última década e meia resulta em um novo contexto com seus equilíbrios e desequilíbrios, a partir de novos alinhamentos e a criação de novas "esferas de influência" no sistema global e regional. Os projetos e interesses comerciais, financeiros e de investimento da China na América Latina, afinal, também competem com as iniciativas e interesses de outros atores, especialmente dos Estados Unidos.

O desafio dos países latino-americanos deve ser o equilíbrio entre o aprofundamento do relacionamento com a RPC e a construção de um desenvolvimento autônomo e independente tanto na área econômica quanto na área de política internacional. A atuação inocente em relação à China pode significar a continuidade de uma dependência, além de uma reprimarização e desindustrialização. Além disso, é possível também que o próprio desenvolvimento tecnológico e de infraestrutura acabem ficando atrelados à RPC.

O Mercosul e a manutenção de sua existência e objetivos são uma constante preocupação entre os estudiosos mais críticos da expansão chinesa na América Latina. O avanço desta expansão pode contribuir para a deterioração da integração regional, tendo em vista associações bilaterais mais vantajosas que enfraqueçam o bloco e criem espaços para outras formas de discussão, como o Fórum CHINA - CELAC. Além disso, pode dificultar o desenvolvimento de infraestrutura que leve em conta interesses regionais e que integre e enfrente as dificuldades dos diferentes Estados. A intensificação das políticas protecionistas e das disputas intragrupo é outra consequência possível, além de perdas para outras áreas de cooperação regional, como educação, saúde e questões sociais nas quais o Mercosul tem destaque em sua atuação.

6. CONCLUSÕES

O principal objetivo da criação do Mercosul era a busca de inserção internacional mais significativa para os países do Cone Sul. Essa inserção internacional aconteceria através do incremento das trocas comerciais entre os Estados membros do bloco e a atuação em conjunto também seria responsável por oferecer melhor posição de barganha com as grandes potências.

A escolha pela integração regional não foi exclusiva dos países do Sul Global, pois a implementação do Mercosul tinha como exemplo o sucesso da União Europeia. A integração regional foi uma resposta ao fim do mundo bipolar e da reconfiguração das relações internacionais, na qual novos atores ganharam importância nos debates e nas políticas dos Estados.

Apesar de "bem aventurada", a criação e a implementação do bloco esbarraram em vários obstáculos, em sua maioria devido às políticas protecionistas dos países membros que buscavam proteger suas economias. Havia também um peso político para a sua criação, puxado pelos governos do Brasil e Argentina que no período estavam muito próximos e encontraram na formação do bloco a possibilidade de concretizar liderança e influência na América do Sul. Esta aspiração dos governos brasileiro e argentino teria sido responsável por acelerar o processo de ratificação do Tratado de Asunción que oficializou a criação do Mercosul e esta aceleração teria deixado lacunas importantes no tratado.

Para além das questões internas, o deterioramento da integração regional na América do Sul também sofre pressão de circunstâncias externas. Em destaque está a presença da República Popular da China na região latino-americana. A ascensão da RPC como potência internacional ocorreu no início do século XXI com sua entrada na OMC. Nesse período a China abriu as portas ao mercado mundial não apenas como exportador e importador, mas também como uma alternativa aos moldes liberais de acordos e financiamentos propostos e guiados pelos Estados Unidos até então. Assim, os países latino-americanos que possuíam um relacionamento conturbado com os EUA e encontravam-se na periferia das relações internacionais em um mundo liderado pela potência encontraram na China uma oportunidade.

A RPC conquistou os países da América do Sul com sua demanda por produtos agropecuários e matérias-primas produzidos na região que, por sua vez, passou a investir e especializar sua produção para tais exportações. Atualmente, a RPC figura como um dos maiores importadores para grande parte dos países latino-americanos. A região também recebeu diversos investimentos durante a política de "going out" da RPC, como empréstimos e swaps, além de doações resultadas de acordos diplomáticos em busca de investir em áreas de

interesse dos Estados acordantes. Consequentemente, a economia latino-americana, em geral, permanece dependente da China, repetindo o mesmo modelo de dependência que sofria com outras grandes potências.

Com o aprofundamento do relacionamento entre os Estados latino-americanos e a China, sua crescente influência e domínio sobre tecnologia, meios de produção, matérias primas e infraestrutura, é preciso questionar as intenções atreladas ao avanço chinês na região. Se inicialmente a RPC procurava garantir e celebrar acordos com a proposta de *win-win*, sua posição no cenário internacional na atualidade se mostra diferente. Nos últimos anos, a atuação da China tem sido reconhecida por diversos autores como detentora de uma Geoeconomia Híbrida, especialmente relacionada à região latino-americana.

A Geoeconomia Híbrida faz referência ao uso de instrumentos econômicos que, ao serem utilizados, resultam tanto em vantagens quanto em desvantagens. Nesse sentido, para os países membros, ao mesmo tempo em que se incrementa o relacionamento com a RPC para garantir o desenvolvimento econômico e social, se incrementa também uma situação de dependência do país asiático.

O Mercosul tinha como objetivo diminuir a dependência das grandes potências, o aumento do comércio intrabloco poderia alavancar o desenvolvimento da região e também haveria mais peso para negociar no mercado mundial. Os obstáculos de integração do Mercosul fizeram com que se tornasse mais vantajoso e eficiente orientar sua produção e políticas para as trocas comerciais no mercado mundial do que para o bloco econômico. As aspirações se tornaram outras e o Mercosul prosperou em seu caráter político, apresentando bons resultados na coordenação de políticas de âmbito social. Entretanto, o aprofundamento do relacionamento entre seus Estados membros com a RPC, inclusive do Paraguai, tem acelerado um processo de deterioramento do seu caráter e objetivo econômico, situação que já acontece há anos.

É preciso observar a aproximação do Estado chinês e da região latinoamericana com olhar crítico para evitar repetir uma dependência que há muito se tenta superar. No futuro do Mercosul, por exemplo, se encontra a possível realização de um acordo de livre comércio entre a RPC e o Uruguai.

Por outro lado, a eleição no Brasil de Lula da Silva pode significar um renovado interesse no Mercosul pela tradicional atuação do país como liderança na região. Lula teve posições firmes no apoio à integração regional nos anos anteriores em que esteve à frente da presidência do Brasil e, logo nos primeiros meses de seu mandato atual (2023-), acordou o retorno do Brasil à UNASUL e tem buscado concretizar o acordo entre Mercosul e a União Europeia.

É de interesse também o resultado das eleições de 2023 no Paraguai, tendo em vista que estes podem significar uma mudança de alinhamento diplomático de Taipei à Beijing e concretizar a influência do Estado chinês em toda a América do Sul.

REFERÊNCIAS

Barrenengoa, A. e Bilmes, J. (2022). La relación Argentina-China: ¿Qué perspectivas para qué desarrollo? En G. Merino, L.M. Regueiro Bello y W.T. Iglecias (Coords.). *Transiciones del Siglo XXI y China: 50 años de relaciones bilaterales China-Argentina* (pp. 21-27). Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Bartesaghi, I.; Gari, G.; e Melgar, N. (2021). Negotiating Trade in Services with China from the Uruguayan Perspective. *Latin American Journal of Trade Policy*, 4 (11), p. 74–91. <https://doi.org/10.5354/0719-9368.2021.64688>

Benatti, A. (2011) *A presença da China no MERCOSUL: implicações sobre o processo de integração regional*. OIKOS 10 (2).

Carvalho, F. S. (2017) *MERCOSUL: Uma integração bloqueada - políticas protecionistas intrabloco (2003 -2010)*. Tese (Doutorado em Ciência Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP, Marília.

Dalbosco, J. (2022). *Entre o Tigre e o Dragão: Paraguai e suas relações com Taiwan e a China no início do Século XXI*. Dissertação (Mestre em Relações Internacionais). Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Foz do Iguaçu.

Ellis, E. (19 de novembro de 2019). *Chinese Security Engagement in Latin America*. CSIS, Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/chinese-security-engagement-latin-america>

Ellis, E. (29 de setembro de 2022). Uruguay-China Relations and their Free Trade Agreement. *The Global Americans*. <https://theglobalamericans.org/2022/09/uruguay-china-relations-and-their-free-trade-agreement/>

Gallagher, K. (2016) *The China Triangle: Latin America's China boom and the fate of the Washington Consensus*. New York: Oxford University Press.

Hernandez, P. R. (2019) *El Mercosur y China: entre la ideología y el pragmatismo*. IX Encuentro del CERPI y la VII Jornada del CENSUD, Buenos Aires, Argentina.

Koop, F. (8 de fevereiro 2022). *Argentina se suma a la Iniciativa de La Franja y la Ruta de China*. Dialogo Chino. <https://dialogochino.net/es/comercio-y-inversiones-es/50966-argentina-se-suma-a-la-iniciativa-de-la-franja-y-la-ruta-de-china/>

Laufer, R. (2019) La asociación estratégica Argentina- China. La política de Beijing hacia América Latina. *Cuadernos del CEL*, IV (7).

Mercosul (1992). *Eliminação dos limites para a obtenção de divisas e cheques de viagem relacionados com serviços de turismo e de viagens (Resolução 43/92)*. <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2317>

Mercosul. (1993). *Projeto de Decisão nº/93 (Resolução 51/93)*. <https://normas.mercosur.int/public/normativas/2246>

Mercosul (2000). *Aprofundamento dos compromissos específicos em matéria de serviços (Resolução 36/00)*. <https://normas.mercosur.int/public/normativas/1256>

Mercosul (2008). *Plano de ação para o aprofundamento do Programa de Liberalização do Comércio de Serviços no âmbito do Mercosul (Decisão 49/2008)* <https://normas.mercosur.int/public/normativas/168>.

Nassif, T. (14 de março de 2023). Brasil e China assinam acordos para viabilizar a transação direta entre o real-yuan. *CNN Brasil*. <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/brasil-e-china-assinam-acordos-para-viabilizar-transacao-direta-entre-real-yuan-entenda/>

Pereira, L. V. (2018) *As Relações econômicas Brasil - China: do comércio para o investimento*. In: Relatório China Direções Globais de Investimento. Conselho Empresarial Brasil-China; Apex Brasil.

Pierri, H. (2020) *La influencia creciente de China en Argentina. Una imperiosa necesidad de anticiparse estratégicamente*. Global Strategy Report, No 51/2020.

Rodrigues, B. (2021). *Geoeconomia Híbrida da China na América do Sul*. Carta Internacional, 16(1), e1085. <https://doi.org/10.21530/ci.v16n1.2021.1085>

Romero Wimer, F. G. e Senra Torviso, P. (2020) *Relaciones diplomáticas entre la República Popular China y la República Oriental del Uruguay (1988-2020)*. Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales, n. 20, p. 53-87, 2020. <https://ceiso.com.ar/ries/index.php/ojs/article/view/39>.

Ventura, D. F. L. (2003) *As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri, SP: Manole.

Wolf, C. M. (2019) *Brasil e China: das relações comerciais ao avanço dos investimentos diretos chineses no Brasil*. XIII ENANPEGE, São Paulo.

CAPÍTULO III

O MERCOSUL E A CLÁUSULA DEMOCRÁTICA: REFLEXÕES SOBRE A ESTRATÉGIA DE INTEGRAÇÃO NA POLÍTICA EXTERNA DA VENEZUELA

Beatriz dos Santos Abreu ¹

Hector Enrique Colmenarez Espinoza ²

DOI: 10.51859/AMPLLA.EMP423.1123-3

1. INTRODUÇÃO

O bloco do Mercado Comum do Sul (Mercosul) inclui países do Cone Sul, como a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e tem como objetivos principais reduzir as assimetrias econômicas entre os países da região a partir do aprofundamento da integração entre os países do bloco e do fortalecimento das capacidades de cada um. Por meio do Mercosul, busca-se fomentar a construção de políticas públicas e o intercâmbio horizontal dentro das relações internacionais entre os Estados que o compõem (Figueiredo, 2016, p. 57).

Parte-se da perspectiva que os processos de integração do Cone Sul, assim como em todo o continente latino-americano são indispensáveis para a superação de debilidades estruturais do continente, pois a partir de políticas integracionistas, pensadas de forma conjunta entre os países latino-americanos, existem maiores possibilidades de crescimento e complementaridade política e econômica. Nesse sentido, o presente trabalho busca indagar o funcionamento do Mercosul, especificamente no que está relacionado com a inserção da Venezuela no bloco e a sua posterior suspensão, fundamentada sob a cláusula democrática

¹ Mestra em Relações Internacionais e Integração da Universidade Federal da Integração Latino-Americana UNILA, cuja linha de pesquisa está direcionada aos estudos de paz, segurança internacional e direitos humanos. Bacharel em Relações Internacionais e Integração pela mesma universidade (UNILA-2019). Atualmente desenvolve pesquisas sobre o sistema de segurança do Estado Bolivariano da Venezuela, especificamente sobre o conflito não convencional que ocorre no país desde 2013. Correio eletrônico: abreubeat@gmail.com.

² Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana UNILA, cursando paralelamente o curso de Relações Internacionais e Integração na mesma universidade. Além disso, é Engenheiro Civil pela Universidade Politécnica Nacional Experimental das Forças Armadas Nacionais UNEFA-Venezuela. Atualmente desenvolve pesquisas na área de políticas públicas e mudanças climáticas, políticas e estratégias de desenvolvimento na Venezuela, com ênfase em meio ambiente e habitat, estudos que são realizados nos grupos de pesquisa OBEAMV, GIEPTALC e Descolonizando as Relações Internacionais. Correio eletrônico: hectorcolm22@gmail.com

presente no Protocolo de Ushuaia, pois observamos que a desarticulação do bloco revela a necessidade de se reforçar os espaços de integração no continente.

Dessa forma, para entender a inserção da Venezuela dentro do Mercado Comum do Sul, é preciso compreender os processos de formação democrática, assim como a configuração da política externa do país. De forma geral, a política externa venezuelana se fundamenta em três eixos que historicamente suportam a tradição do país em sua projeção internacional e que fundamentam sua atuação diplomática. Tais elementos podem ser descritos como: I) As ideias de Bolívar como elemento de coesão do ideal nacional, em todos os aspectos da vida política e do acontecer nacional; II) A democracia como aspiração permanente para o país e o continente; III) O petróleo como veículo para a inserção nas relações internacionais contemporâneas (Romero, 2007).

Tradicionalmente, a política externa venezuelana, através de sua diplomacia, é caracterizada por três elementos importantes: excepcionalismo, presidencialismo e ativismo internacional (Pedroso, 2014), que por sua vez se desdobram a partir de várias identidades de uma única política externa que é andina, caribenha, terceiro-mundista, amazônica (Romero, 2007) e sul americana com a projeção no Mercosul, sem deixar de lado os três pilares históricos que delimitam a tradição do país em sua projeção internacional descritos anteriormente.

Portanto, a Constituição da República Bolivariana da Venezuela em seu artigo nº 153 mostra a vocação integracionista do país:

A República promoverá e favorecerá a integração latino-americana e caribenha, a fim de avançar para a criação de uma comunidade de nações, defendendo os interesses econômicos, sociais, culturais, políticos e ambientais da região. A República pode assinar tratados internacionais que combinam e coordenam esforços para promover o desenvolvimento comum de nossas nações, e que garantem o bem-estar dos povos e a segurança coletiva de seus habitantes. Para estes fins, a República pode atribuir a organizações supranacionais, por meio de tratados, o exercício dos poderes necessários para realizar estes processos de integração. Dentro das políticas de integração e união com a América Latina e o Caribe, a República dará prioridade às relações com a Ibero-América, esforçando-se para torná-la uma política comum para toda a América Latina. As regras adotadas no âmbito dos acordos de integração serão consideradas parte integrante do sistema jurídico em vigor e serão direta e preferencialmente aplicáveis à legislação nacional (Venezuela, 2019).

Assim mesmo, o caráter presidencialista das relações internacionais de Venezuela se fundamenta no artigo 154 da sua constituição:

Os tratados concluídos pela República devem ser aprovados pela Assembleia Nacional antes da ratificação pelo Presidente da República, com exceção dos tratados que procuram aquelas por meio das quais se trata de executar ou aperfeiçoar as obrigações pré-existentes da República, para aplicar princípios expressamente reconhecidos pela

República, para executar atos ordinários nas relações internacionais ou exercer poderes expressamente atribuídos por lei ao Executivo Nacional (Venezuela, 2019).

A partir disso, observa-se a configuração de uma tradição de política externa, que o ex-presidente Hugo Chávez utilizou para a projeção do modelo de integração bolivariano no continente, contido na constituição e nos diferentes planos de desenvolvimento da nação (2001-2007, 2007-2013, 2013-2019, 2019-2025) ou também conhecidos “*Plan de la Pátria*”, nos quais as relações e a inserção do país no bloco Sul-americano têm um papel central e, portanto, um direcionamento da política venezuelana para alcançar os objetivos concebidos nesses planos.

Oliveira (2012) aponta que a política exterior do bolivarianismo se centrou nas seguintes linhas de atuação: I) a promoção da democracia participativa fora do país; II) o apoio ao processo de paz regional (em clara alusão aos conflitos na vizinha Colômbia); III) a integração regional baseada em uma identidade comum entre os países (identidade latino-americana; andina ou bolivariana; caribenha); IV) a integração política e cooperação militar; V) a aproximação em relação a outros países e regiões do globo e VI) o fortalecimento dos laços Sul-Sul.

Por outra parte, o bolivarianismo centrou ações no processo integrador solidário, especialmente na denominada Diplomacia dos Povos (Oliveira, 2012). Pode-se evidenciar que a tradição da política exterior venezuelana teve uma continuidade, porém com maior ênfase no presidencialismo, no qual se observa um amplo protagonismo do presidente da república na delimitação e na condução da política exterior. Porém, os fundamentos filosóficos direcionaram-na para a consolidação de valores de uma identidade comum latinoamericana ancorada no bolivarianismo o qual tem o protagonismo de novos modelos de integração que não priorizam unicamente a dimensão econômica, mas também dimensões sociais.

Essa tradição de política externa leva a Venezuela a buscar no bloco sul-americano um cenário favorável para a ampliação de seu mercado nacional e a possibilidade de projeção do modelo de integração bolivariano, porém, grande seria o caminho a percorrer para a efetiva consolidação de sua entrada como membro pleno do bloco.

Pode-se notar, portanto, que a Venezuela se mostra como um ator de suma importância no continente, o que se dá em função de sua política externa e pela construção de processos de integração pautados no bolivarianismo. Assim, sua participação no bloco do Mercosul significaria potenciais mudanças na dinâmica da política regional do Cone Sul, em função deste alinhamento ideológico.

Além disso, o discurso anti-hegemônico do ex-presidente Chávez e agora do presidente Maduro choca com a tradicional política dos Estados Unidos para a região e, neste sentido, a participação da Venezuela no bloco sul americano possivelmente representaria uma perda de influência dos EUA na região, tendo em conta a importância da Venezuela no mercado energético global.

Portanto, o posicionamento da política externa venezuelana tem sido fundamental para entender as sanções políticas e econômicas direcionadas ao país caribenho, assim como o cerco político e diplomático contra o país através da criação do Grupo de Lima, a atuação da OEA (Organização dos Estados Americanos) sobre o país e a suspensão da Venezuela do Mercosul, por exemplo.

Nesse sentido, o presente trabalho parte da hipótese que a suspensão da Venezuela do Mercosul se sustenta sobre a formação de um cerco político e diplomático contra o país, que ocorre por meio de bloqueios políticos, econômicos e financeiros, cujos objetivos são voltados à aplicação de medidas direcionadas a desestabilização interna e externa do governo venezuelano.

Assim sendo, no trabalho, busca-se apresentar a configuração da política externa venezuelana, assim como os desafios do país caribenho frente a uma possível reinserção da Venezuela no Mercosul. Parte-se da percepção que o declínio das relações internacionais do país durante o governo de Nicolás Maduro é um reflexo das pressões de organismos multilaterais de negociação no cenário internacional, especialmente do Grupo Lima e posteriormente no Mercosul.

Para isso, foi necessária uma revisão documental que permita conhecer os processos históricos e jurídicos que originaram a entrada e a suspensão da Venezuela no bloco. No desenvolvimento do trabalho, serão revisados documentos oficiais do Mercosul em conjunto com demais artigos científicos sobre os documentos analisados, com a finalidade de compilar toda informação referente a legalidade e as formalidades necessárias para a incorporação desse país como membro pleno do bloco.

Ademais, foi realizada uma revisão bibliográfica, sobre os processos de integração, análise de conjuntura e análise de política externa que permitiu estabelecer relações de causa e efeito nas dinâmicas que propiciam tanto a entrada como a suspensão da Venezuela no Mercosul e, finalmente, o método marxista facilitou a interpretação e análise dos processos dialéticos históricos para entender que a suspensão da Venezuela tem a ver com uma luta de classes em nível internacional e, neste caso, com o modelo capitalista e neoliberal representado

pelos EUA e pelo Grupo de Lima e com um socialismo em construção representado pela Venezuela.

2. A INCLUSÃO DA VENEZUELA NO MERCOSUL: SUA IMPORTÂNCIA GEOPOLÍTICA E ESTRATÉGICA PARA O CONTINENTE

O Mercosul foi criado em 1991, a partir do Tratado de Assunção. Inicialmente, participavam do bloco, como estados-membros, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai. Atualmente, para ingressar o bloco são necessários o cumprimento das cláusulas de adesão, presentes no Tratado de Assunção (1991), no Protocolo de Ouro Preto (1994), no Protocolo de Olivos (2002) e no Protocolo de Ushuaia (1998) (Figueiredo, 2016).

A Venezuela, especificamente, começou a participar do bloco como membro associado desde 15 de dezembro de 2004. Anos mais tarde, em 4 de julho de 2006 se assinou o Protocolo de Adesão, quando os países-membros da época aceitaram seu pedido, que passou a vigorar em agosto de 2012, tornando o país como um Estado Parte do Mercosul (Severo, 2012).

A entrada do país caribenho no bloco sul americano, foi um processo de grande debate no interior da política dos países-membros, especialmente nos respectivos congressos e, particularmente, no parlamento paraguaio o qual buscava impedir por todos meios a plena adesão da Venezuela. Com o Golpe de estado contra o presidente Fernando Lugo em junho de 2012 no Paraguai, os presidentes dos demais países (Argentina, Brasil, Uruguai) aproveitaram a oportunidade para, de acordo como os estatutos do protocolo de Assunção e de Ushuaia, respectivamente, suspender o Paraguai do bloco e optaram pela inclusão plena da Venezuela (Severo, 2012).

Neste sentido, as exigências impostas à Venezuela para entrar no bloco, encontram-se descritas no Protocolo de Assunção, para a incorporação de novos membros, no qual as nações membro estabelecem a ampliação de seus mercados nacionais através da integração, constituindo processos para o desenvolvimento econômico, que será alcançada por meio dos recursos disponíveis e da coordenação de políticas econômicas, comerciais, e a complementaridade dos diferentes setores da economia (Soto e Valenzuela, 2012).

Além dos mecanismos formais, estabelecidos no acordo de Assunção, cabe destacar alguns elementos contidos no Protocolo de Adesão de 2006, onde o país caribenho se comprometeu a realizar modificações e o ajuste de toda a nomenclatura aduaneira denominada Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), assim como a adoção do *Arancel Externo Común (AEC)*, de acordo com os prazos e disposições do artigo nº 4 do referido protocolo (Soto; Valenzuela, 2012).

A importância destas medidas foca nos prazos máximos para que Venezuela alcance o livre comércio pleno dentro do bloco, apesar das assimetrias existentes entre os países do bloco. Dito isso, o Estado venezuelano teria que desenvolver sua integração no Mercosul conforme os princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio considerando as assimetrias entre a Venezuela e os demais países, assim como também os princípios de segurança alimentar, meios de subsistência e desenvolvimento integral (Méndez, 2007).

Sobre o debate no interior da política venezuelana, o congresso da república tinha pleno apoio para que o presidente da república assinasse o documento que concretizou a entrada do país no bloco sul americano de acordo como o artigo 154 da constituição antes mencionado. Porém, a elite econômica, a mídia e a chamada sociedade civil, iniciaram uma campanha para criticar o processo, tentando influenciar a decisão do executivo nacional perante a participação da Venezuela no bloco, focando no discurso do autoritarismo do presidente em não consultar aos empresários e nas desvantagens que seria para o país entrar no bloco, e também, fazendo ênfase nas assimetrias econômicas que limitam a economia venezuelana em comparação com as economias do bloco (Méndez, 2007).

Por sua parte, Severo (2012) faz um oportuno balanço do que representa a entrada da Venezuela no Mercosul, onde destaca: I) o incremento do PIB elevaria a 75% em referência ao total da América do Sul; II) a população do bloco representaria o 75% do total regional; III) O Mercosul se estabeleceria como um dos mais importantes produtores mundiais de energia, alimentos e produtos manufaturados (Severo, 2012).

Sobre esse tema, Soto e Valenzuela (2012), em uma análise das assimetrias no processo de entrada da Venezuela no bloco, observam algumas vantagens, nas que destacam a estrutura econômica, o território e a população. Estas variáveis que medem as assimetrias, comparadas com o resto de países do bloco, situam a Venezuela como um país de porte médio.

Em outras palavras, a economia venezuelana e sua estrutura produtiva não é tão pequena como a do Paraguai e Uruguai, contudo não alcança os níveis de Argentina e Brasil. Isso permite um equilíbrio no bloco, voltado à complementaridade direcionada a itens com déficit no Cone Sul, como minérios, petróleo e derivados, e importando bens de consumo e alimentos. Em um bloco de grandes assimetrias como o Mercosul, isso representa uma vantagem para diluir as assimetrias, especialmente para Paraguai e Uruguai.

Em contraste com Méndez (2007), Severo (2012) faz ênfase na complementaridade das economias do bloco, apresentando as potencialidades da Venezuela na área da exploração de minérios como o ferro, prata, chumbo, níquel, carbono, diamantes, ouro e petróleo. Atualmente,

o país, possui as maiores reservas de petróleo provadas do mundo, importantes jazidas de gás, além de uma importante infraestrutura instalada da indústria petrolífera e petroquímica.

O autor também destaca as vantagens geopolíticas, como a saída aos principais mercados internacionais, a proximidade do arco mineiro e a faixa petrolífera do Orinoco com o norte brasileiro (Severo, 2012). Além disso, a entrada do país venezuelano representaria uma ampliação das dimensões de um bloco atualmente restrito ao Cone Sul, o que possibilitaria acesso ao Mar do Caribe e à região Andina. Severo também discorre sobre os avanços que o país tem em matéria de infraestrutura para a integração e os acordos assinados com Brasil, que posteriormente dariam um grande aporte para o bloco (Severo, 2012).

A partir disso, é importante mencionar que as relações dos países do Mercosul com o país venezuelano são estratégicas para todo o continente. Além disso, a Venezuela é o único país do continente que compõe a Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP). Por esse motivo, cabe observar que a participação da Venezuela no Mercosul traria maiores possibilidades do aprofundamento de relações extrarregionais do Mercosul com outras organizações e blocos econômicos (Da Silva; Arce, 2011).

A entrada da Venezuela no bloco suscita um debate que abrange questões Geopolíticas e estratégicas de médio e longo prazo, uma vez que o país e seu potencial energético e mineral serviriam para um processo de complementaridade econômica entre os países-membros. Segundo Da Silva e Arce:

O incremento populacional e o acesso ao petróleo venezuelano, vital para determinados países da região, além da ampliação do mercado consumidor do Mercosul, poderá significar um impulso necessário ao aprofundamento do processo de integração regional. No entanto, os maiores impactos estão na esfera política e geopolítica (Da Silva; Arce, 2011).

Em suma, a entrada da Venezuela no bloco, implica por uma parte, um reajuste interno da legislação e os procedimentos aduaneiros, o que reflete na ampliação do aparato produtivo nacional para a entrada progressiva ao bloco. E, por outra, a Venezuela como um ator cujo potencial energético e mineral são faltantes para alavancar a produção industrial do bloco como um todo.

Além disso, cabe observar que para a Venezuela, sua entrada no bloco também seria estratégica, uma vez que atualmente existe a necessidade de se superar uma severa crise econômica iniciada em 2014, por meio de estratégias de abertura econômica e atração de capitais, capitais que poderiam fomentar um processo de integração e complementaridade para a região sul americana dentro do Mercosul. Em outras palavras, a participação do país no bloco

representaria uma alternativa econômica frente às sanções e ao bloqueio econômico que o país vem sofrendo nos últimos anos.

3. O PROTOCOLO DE USHUAIA E A SUSPENSÃO DA VENEZUELA DO BLOCO

A suspensão da Venezuela do bloco se dá no dia 1 de dezembro de 2016 quando, reunidos em São Paulo, os chanceleres de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai decidem assinar o documento “Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana de Venezuela no Mercosul, na Aplicação do protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul” (MERCOSUL, 2017).

Para a compreensão desta decisão, vale ressaltar que a criação do Protocolo de Ushuaia se dá como uma resposta à tentativa de golpe de Estado no Paraguai ocorrida em 1996. A partir do rompimento das diretrizes voltadas à manutenção da democracia no país, o bloco, enquanto um agente político regional, percebe a necessidade em definir uma cláusula democrática no Mercosul (Leite et al., 2017). Assim, em 1988 foi assinado o protocolo de Ushuaia, que passou a vigorar a partir de 2002, ocasião que contou com a participação da Bolívia e do Chile na negociação. De acordo com o Protocolo de Ushuaia, defende-se a:

[...] plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do Protocolo. No documento, há o estabelecimento de consultas (Art. 4o), aplicação de medidas/sanções (Art. 5o) por consenso, sem participação do país no processo decisório (Art. 6o) naqueles países que apresentarem riscos à ordem democrática. Tais medidas cessarão a partir do momento em que se verificou o pleno restabelecimento da ordem democrática (Art. 7o) (MERCOSUR, 1998).

O protocolo, portanto, é pautado na defesa e na garantia da democracia nos países do bloco. Aqui, é importante mencionar que desde 1999, a partir da Revolução Bolivariana, o modelo democrático venezuelano difere do proposto pelo Mercosul, uma vez que a proposta dos governos bolivarianos está na promoção de uma democracia participativa e protagônica, modelo que essencialmente não se enquadra a democracia representativa e liberal promovida pelo bloco.

Além desse protocolo, em 2011 foi assinado pelos países membros do bloco, o Protocolo de Montevideu sobre o compromisso com a democracia no Mercosul. Nesse protocolo, a Bolívia, o Chile, a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela também assinaram como Estados associados. Segundo Santos, Leite e Monfredo: “Tais documentos, regulam a garantia da ordem democrática no Mercosul prevendo sanções tais como a suspensão temporária em decorrência de rupturas constitucionais nos seus membros” (Leite et al., 2017, p. 9).

Baseados nesses dois protocolos referentes à defesa da democracia no bloco, o Paraguai foi suspenso do Mercosul em 2012 em função de um golpe de Estado, tido como impeachment, perpetrado contra o governo de Fernando Lugo. Após a suspensão do Paraguai, a Venezuela finalmente é aceita pelos demais membros a participar como um Estado parte, pois desde de 2004 participava do bloco apenas como um Estado associado, sendo impedida pelo voto do Paraguai a sua participação como Estado Parte.

Posteriormente, em 2016, o Brasil passou por um processo parecido, onde a presidenta Dilma Rousseff sofreu um golpe de Estado, também tido como um impeachment. Contudo, no caso do Brasil, onde houve um evidente rompimento com as cláusulas democráticas estabelecidas no Protocolo de Ushuaia, não ocorreu nenhuma retaliação ou suspensão deste país por parte do bloco.

De forma contraditória, em 2017, os chanceleres do Mercosul constataram uma ruptura da ordem democrática na Venezuela e, em função disso, decidiram suspender o país, enquanto um Estado Parte do bloco. Pela decisão, o país só voltaria ao bloco a partir de verificação do restabelecimento da ordem democrática (MERCOSUL, 2017). De acordo com Santos, Leite e Monfredo, percebe-se que “os processos de impeachment brasileiro e o paraguaio, bem como a adesão e suspensão da Venezuela, ferem as cláusulas do Protocolo de Ushuaia, de 1998, e do Protocolo de Montevideo, de 2011” (Leite et al., p. 10, 2017). Segundo os mesmos autores:

Nessa conjuntura, o Mercosul suspendeu a Venezuela do bloco, tomando medidas acerca das questões democráticas e cláusulas aceitas por todos os membros. A reunião de cúpula dos chanceleres, realizada em 5 de agosto de 2017, colocou pela segunda vez a supressão dos direitos da Venezuela no MERCOSUL, suspendendo-a. A reunião extraordinária convocada pelo Brasil, que ocupa a presidência pro-tempore do bloco, tomou por unanimidade sua suspensão, colocando como destaque o não cumprimento da manutenção de uma política democrática, o que fere o protocolo de Ushuaia. Ressaltamos que os chanceleres dos demais países do bloco afirmaram o compromisso com o diálogo com a Venezuela a fim de que possam contribuir para o retorno da mesma à condição democrática (Leite et al., 2017, p. 13).

Assim, os argumentos do Mercosul se centraram na constatação de uma suposta ruptura da ordem democrática, constatação feita numa consulta aos chanceleres dos países do bloco³, o que resulta interessante, é que os países do bloco também pertenciam ao Grupo de Lima. Por outro lado, nota-se que, para evidenciar tal afirmação, seria necessária por parte do bloco a consulta de uma série de evidências históricas e jurídicas de acordo com a legislação e as instituições democráticas venezuelanas, o que indica que foi uma decisão puramente política

³ Argumento de decisão contida nos considerandos do documento “Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana de Venezuela no Mercosul, na Aplicação do protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul”. Para aprofundar ver <https://www.mercosur.int/documento/decision-sobre-la-suspension-de-venezuela-en-el-mercosur/>.

ideológica alinhada com os interesses e medidas do Grupo de Lima para a desestabilização do governo venezuelano.

4. CONTEXTO SOCIOECONÔMICO DA VENEZUELA DURANTE A SUSPENSÃO DO MERCOSUL

A economia venezuelana, bem como o restante das economias da América Latina se insere no comércio internacional como economia de capitalismo dependente. A Venezuela desde inícios do século XX tributou a expansão do capitalismo global com o suprimento de petróleo como matéria prima. Portanto, sua economia se caracteriza por ser uma economia rentista dependente das exportações de petróleo e seus derivados, dependendo então da oscilação do mercado internacional (Severo, 2009).

Desde o início do processo bolivariano, muitos foram os esforços para a diversificação da produção e a industrialização do país, porém a dependência petroleira tinha minado a estrutura econômica e social da nação e o governo de Chávez, mediante a política de “*siembra petrolera*”, tentou consolidar processos de diversificação produtiva, na medida em que implementou políticas de redistribuição de renda, situação que se manteve graças a um período de altos preços do petróleo (Troudi, 2010).

Logo após o falecimento precoce do ex-presidente Hugo Chávez Frias, depois das eleições de 2013, se iniciou o governo de Nicolás Maduro Moros, que ganhou com pouca diferença se comparado aos votos destinados a Henrique Capriles, candidato da oposição. Maduro recebeu 50,75% dos votos enquanto Capriles recebeu 48,97% (Leotti et al., 2019), o que demonstra que Maduro não era tão popular quanto Chávez. Entretanto, Maduro foi eleito sob as mesmas pautas bolivarianas iniciadas por Chávez de implementação do Socialismo do Século XXI, da democratização da renda petroleira e do combate às desigualdades econômicas do país.

Assim, dentre os planos de governo de ambos os presidentes, o *Plan Patria* (2019-2025), apesar de incluir demandas referentes ao contexto socioeconômico atual, se dá como continuidade do *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación* (2013-2019), também conhecido como *Plan de la Patria*.

Logo após as eleições, a oposição política não reconheceu a vitória de Nicolás Maduro e, sob um discurso infundado de fraude nas eleições, organizaram manifestações violentas nas ruas do país, as quais ocasionaram a morte de sete civis. Tal onda de violência se aprofundou no ano seguinte em decorrência da crise econômica (Leotti, et al., 2019). Além disso, é

importante frisar que determinados grupos de oposição ao chavismo estavam e ainda estão aliados com atores externos. De acordo com Magalhães:

Para além do desaparecimento da maior liderança bolivariana, e das tentativas de desqualificação do atual presidente, qualquer retomada da história recente do governo atual não tem como deixar de considerar a notável ofensiva da oposição conservadora combinada a uma persistente e multifacetada ingerência estrangeira (Magalhães, 2020, p. 22).

Acerca da aliança entre grupos de oposição com atores externos, cabe observar que a ala mais radical da oposição venezuelana, liderada por Leopoldo López, recebe apoio de *think tanks* norte-americanos, em específico do Conselho das Américas e da Fundação Carnegie. E ainda, recebe apoio da USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) e da NED (Fundação Nacional para a Democracia) (Buxton, 2019).

Sob o contexto de crise política, em 2014, o preço do barril do petróleo diminuiu significativamente. O barril que custava U\$106,98 em 2014, caiu para U\$48,07 em janeiro de 2015 (GEM, World Bank Group, 2021), fato que explica, parcialmente, a crise econômica e social que se seguiu na Venezuela em função da diminuição da entrada de divisas no país. Em 2014, portanto, se inicia a crise econômica na Venezuela, observada a partir da crescente inflação do país, somada a crise de abastecimento (Vera, 2018 apud Leotti et al., 2019).

Naquele momento, manifestações organizadas pela oposição tomaram ruas no país. Estima-se que houve cerca de quarenta e três mortes entre os meses de fevereiro e abril de 2014. As mortes ocorreram em função do embate entre os civis e as forças policiais do Estado (Leotti et al., 2019). Ainda sob tal cenário de crise, em 2015, as forças chavistas perderam as eleições parlamentares para a oposição. Os opositores, “organizados na chamada Mesa da Unidade Democrática (MUD), obtiveram a maioria das cadeiras nas eleições de 2015 para a Assembleia Nacional” (Magalhães, 2020, p. 24).

Além disso, sob esse mesmo cenário de crise interna, no mesmo ano, os Estados Unidos, durante o governo de Obama, declaram a Venezuela como uma ameaça inusual para segurança nacional e a política externa dos EUA a partir da assinatura Ordem Executiva 13808, (Santos, 2019). O que demonstra uma retaliação política e diplomática sobre o Estado da Venezuela. Desde então, o país tem sido tratado como uma ameaça pelos Estados Unidos. Logo depois, foi proibida a entrada em território estadunidense de várias pessoas relacionadas ao governo venezuelano (Sutherland, 2019).

No ano seguinte, em 2016, desde Washington, se iniciam as sanções econômicas contra a Venezuela. Inicialmente, tais sanções correspondiam a restrições a determinadas instituições venezuelanas com contas bancárias no exterior que efetuavam pagamentos em dólar na compra

de alimentos, medicamentos e demais produtos importados (Santos, 2019). Dessa forma, empresas estadunidenses se recusavam a receber pagamentos da Venezuela realizados em dólar (Leotti et al., 2019).

Durante os governos de Nicolás Maduro, sob o contexto de recessão econômica e, especificamente em 2017, as sanções econômicas contra a Venezuela foram potencializadas. Essas impediam que o país contraísse empréstimos com os EUA e, em certa medida, também impediam que o país se recuperasse da crise iniciada em 2014. Assim em 2017, se inicia um ciclo de hiperinflação na economia venezuelana, e como consequência, o índice de pessoas na linha da pobreza chegou a 87% (Leotti et al., 2019).

Assim, cabe notar que a crise política na Venezuela está atrelada com uma crise econômica que se dá em função da queda dos preços de petróleo (OPEP, 2023) paralela à implementação de uma série de bloqueios e sanções econômicas contra o país. Nesse sentido, a tentativa de deslegitimação do governo de Nicolás Maduro também é reflexo de uma guerra econômica em nível internacional perpetrada contra a Venezuela.

5. CERCO POLÍTICO E DIPLOMÁTICO CONTRA A VENEZUELA

O cerco político e diplomático contra a Venezuela ocorre em nível regional por meio da atuação da Organização de Estados Americanos (OEA) e da formação do Grupo de Lima, organizações fortemente influenciadas e direcionadas pelas diretrizes das políticas dos EUA sobre a América Latina.

Em relação a OEA, especificamente, essa representa os interesses dos Estados Unidos nesta parte do continente (Latinoamérica) e tem como função principal a manutenção da democracia liberal e representativa nos países do continente (Rodrigues, 2021). Acerca da atuação da OEA contra a Venezuela, ainda em 2016, Luis Almagro, Secretário-Geral da OEA na época, solicitou informes que denunciavam as eleições que haviam ocorrido no país (Rodrigues, 2021). Além disso, sob o contexto das eleições, foi apresentado pela organização um relatório que reivindicava a Carta Democrática Interamericana, sob a acusação de que tal atitude ocorria pela alteração da ordem constitucional e democrática (Curcio, 2020, p. 33).

No ano de 2018, a OEA enviou vários especialistas para a avaliação da situação dos Direitos Humanos no país. E, em 2019, a mesma organização, junto com diversos países, reconheceram Juan Guaidó como presidente interino da Venezuela (Rodrigues, 2021). A Venezuela participava da OEA, mas se desligou da organização de forma voluntária em 2019, alegando que a mesma já havia violado princípios do Direito Internacional ao apoiar golpes de

Estado no Brasil, em Honduras e no Paraguai (Mello, 2019). A OEA, portanto, foi uma das organizações internacionais que buscava pressionar política e diplomaticamente o país.

Também enquanto ações coercitivas dentro do cerco político e diplomático contra a Venezuela, foi criado em 2017, o Grupo de Lima, um bloco político regional composto por doze países da América Latina. Entre esses países participam a Colômbia e o Brasil, dois países que fazem fronteira com a Venezuela. Sua criação tinha como objetivo principal o restabelecimento de uma “institucionalidade democrática” na Venezuela (García, 2020).

Os antecedentes do Grupo de Lima remontam às discussões de sessões do Conselho Permanente da OEA e vale observar que os doze países do Grupo de Lima participaram direta ou indiretamente das sanções econômicas contra a Venezuela e muitos também fecharam as suas respectivas embaixadas no país, o que representou na época um corte de relações políticas e diplomáticas com o país venezuelano.

Por meio do Grupo de Lima, ocorre uma formação de um cerco político e diplomático contra a Venezuela que, através da OEA, tinha o objetivo de pressionar o governo de Nicolás Maduro para a troca de regime, o que pela perspectiva do grupo seria uma “transição democrática”. Assim, observa-se que o cerco político e diplomático ocorreu como uma estratégia de pressionar a saída do governo chavista através de um isolamento a nível internacional.

Além disso, o Grupo de Lima, em conjunto com o autoproclamado Juan Guaidó, foi um dos promotores da aplicação do TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca) contra a Venezuela (Mello, 2021). Contudo, o Grupo de Lima não conseguiu alcançar seus objetivos, uma vez que atualmente se mostra desfalcado a partir do desligamento do Peru, da Argentina, Bolívia e México.

O TIAR está diretamente ligado ao Órgão de Consulta da OEA e cabe observar que a ativação do TIAR ocorreu em um primeiro momento durante a Guerra Fria, e em um segundo momento, em 2019. Este último caso especificamente, é referente a tentativa de uma ingerência externa direta à Venezuela. O tratado, desde a sua criação na Guerra Fria, em 1947, é norteado pelo princípio de defesa mútua entre os países do acordo, onde um ataque contra um dos membros é considerado um ataque contra todos. Destaca-se:

O TIAR preza pela responsabilidade de todos os Estados participantes de neutralizar uma ameaça externa a algum país. O que foi vendido como “assistência recíproca” tratava-se, na verdade, de referendar o continente como zona de influência exclusivamente estadunidense - princípio oriundo da Doutrina Monroe -, novamente buscando barrar a ameaça vermelha e autorizando a intervenção da Casa Branca em qualquer país ameaçado ou que representasse uma ameaça (Beirith, 2020, p. 54).

A partir da reativação do TIAR, por exemplo, pode-se observar que, além de ser utilizado como uma forma de pressionar o governo de Maduro em nível internacional, ele se mostra como maneira de pressão política contra a Venezuela, visando intervir diretamente em suas políticas domésticas. É importante assinalar que o TIAR se constitui como um mecanismo de pressão via exercício da força militar para ameaçar a Venezuela com uma intervenção militar, enquanto, o Grupo de Lima delimita as diretrizes de pressão política e econômica na arena internacional.

Nesse sentido, os países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), que também formam parte do grupo, são atores estratégicos para implementar sanções econômicas que terminariam asfixiando a Venezuela. Assim, a suspensão se traduz como a maior medida para desestabilizar a economia do país caribenho, já que elimina as possibilidades de se apoiar nos aliados naturais para a superação da crise.

Além disso, o cerco político e diplomático pode ser observado através da suspensão da Venezuela do Mercosul em função da cláusula democrática. Em 2017, tal cláusula foi levantada contra a Venezuela como uma suspensão do grupo frente à ação de forças policiais sob um contexto de violência nas ruas estimuladas pelas oposições ao governo, que ocorreu por meio das *Guarimbas*⁴.

Na época, com exceção do presidente do Uruguai, Tabaré Vázquez, os presidentes que representavam os países que compunham o bloco eram de uma ala política conservadora, Mauricio Macri na Argentina e Michel Temer no Brasil. Portanto, o que se observa é que a suspensão da Venezuela do Mercosul ocorreu por motivos políticos, uma vez que Maduro era o único que representava, de certa forma, a ala progressista mais radical no continente.

Portanto, as pressões diplomáticas contra o país foram utilizadas na tentativa de isolar o governo de Maduro e o pressionar politicamente. Pela atuação da OEA, paralela a formação do Grupo de Lima, e ao reconhecimento de Guaidó como presidente por diversos países, pode-se depreender que essas, em certa medida, foram instrumentalizadas para a desestabilização do governo de Nicolás Maduro, tanto interna quanto externamente. No caso do Mercosul, as políticas empregadas contra o país são reflexo de governos conservadores que chegaram ao poder no Cone Sul.

⁴ As *Guarimbas* correspondem às manifestações violentas fomentadas por uma parte minoritária da oposição ao governo de Maduro que ocorreram nos anos de 2014 e 2017. Os objetivos consistiam basicamente em desestabilizar a ordem pública nacional interna por meio do caos e terror social e eram feitas por meio da construção de barricadas em ruas movimentadas de cerca de 18 municípios da Venezuela. As *Guarimbas* ocorreram por meio do embate direto desses setores minoritários da oposição com as forças policiais locais e com setores da população civil (Rivas, 2014).

Neste cenário, o protagonismo internacional exercido pela Venezuela em matéria de integração e cooperação econômica, cultural e social, no período Chávez e no início do governo de Nicolás Maduro, é forçado para um considerável recuo da arena internacional, especialmente nos organismos de negociação, já que sua atuação se centra na denúncia dos ataques contínuos do governo dos Estados Unidos com as sanções econômicas, a criação do Grupo de Lima e a reativação do TIAR.

Cabe ressaltar que essas ações discutidas tanto nas coalizões, quanto no interior do Mercosul, do Grupo de Lima, do TIAR, assim como da União Europeia e Estados Unidos, foram muitas reacionárias e violentas, isso por se evidenciar nas notas dos jornais tais como:

A saída de Maduro não pode ser objeto de negociação alguma, o tempo da ditadura acabou. Não pode haver diálogo para definir se o autocrata vai embora ou fica. Tem que ir. Qualquer aproximação com o regime supõe a expressa vontade de transferir o poder que atualmente usurpa as autoridades legítimas (Trujillo, 2019).

A partir daí pode-se observar a virada da política exterior venezuelana que passa de propiciar cenários de integração como Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA), União Nações Sul-Americanas (UNASUL), PETROCARIBE, e mesmo no MERCOSUL, para uma política de defesa voltada à denúncia e finalmente ao recuo dos organismos multilaterais devido às constantes agressões e sanções impostas com a finalidade de derrubar o governo de Nicolás Maduro.

6. DELINEAMENTO ESTRATÉGICO DA POLÍTICA EXTERNA DA VENEZUELA

A partir disso, pode-se observar uma estratégia internacional feita num cenário de crise e bloqueio e que tenta se projetar além do ambiente hostil e das pressões dos países vizinhos. Não obstante, a Venezuela conta com as maiores reservas provadas de petróleo e, por isso tenta aproveitar essas vantagens para se posicionar no mercado energético novamente, mediante a diplomacia do petróleo e a OPEP, onde o país caribenho tem ampla experiência.

Nesse sentido, é importante destacar, o delineamento estratégico da política exterior venezuelana para além da crise econômica e do cerco internacional. Delineamento esse que pode ser observado no *Gran Objetivo Histórico Número 4 del Plan de la Patria 2019-2025*, no qual o Estado venezuelano visa contribuir com o desenvolvimento de uma nova geopolítica internacional.

Essa nova geopolítica será conseguida mediante a diversificação dos mercados internacionais, a projeção internacional da Venezuela em relação a diplomacia petroleira aproveitando as vantagens da OPEP, a consolidação das instâncias de integração Latino-

americana e Caribenha, sob a lógica da solidariedade, e complementaridade, e finalmente, fazendo frente às pressões internacionais e ao bloqueio econômico internacional, promovendo relações com países não hostis, mediante a aplicação de estratégias financeiras de proteção como o uso das criptomoedas (TSJ, 2019).

Por outra parte, a Venezuela não abandona sua vocação integracionista e tenta se apresentar como um ator ativo nos processos de integração regional evidenciado no objetivo 4.1 do *Plan Pátria*: Continuar desempenhando um papel na construção da união latino-americana e caribenha. Especialmente no Petrocaribe, UNASUL, MERCOSUL, ALBA, dentre outros (TSJ, 2019).

A respeito do Mercosul, o referido *Plan de la Pátria* sinaliza, no objetivo 4.1.4, que o país deve aprofundar o relacionamento e a cooperação com os povos do Mercosul, fortalecendo esse como um espaço de cooperação e integração social, política, econômica, produtiva e comercial.

Esse objetivo foca nas capacidades produtivas mediante o estabelecimento de uma política industrial baseada na complementaridade, tentando fortalecer o parque industrial frente às exigências do bloco, procurando desenvolver tecnologias conjuntas e tecnologias que se protejam no plano de desenvolvimento mediante a promoção de políticas conjuntas na área de inovação e transferência tecnológica (TSJ, 2019).

Finalmente, o plano contempla a necessidade de desenvolver políticas conjuntas para o investimento, que sejam orientados na mobilidade intrabloco, que potenciem o intercâmbio comercial e produtivo. Neste sentido, o país caribenho reconhece a necessidade de fortalecer a infraestrutura para a integração, mediante a criação de portos e aeroportos com o intuito de favorecer a mobilidade (TSJ, 2019).

Não obstante, a influência da instabilidade política interna reflete a atuação do país caribenho na arena internacional impedindo a consolidação de uma estratégia para a retomada de espaços multilaterais internacionais, visto que ainda permanece um ambiente político polarizado no qual os partidos de oposição promovem o discurso de ingovernabilidade, ilegitimidade dos poderes do Estado e das instituições democráticas, como o caso do congresso e o Conselho Nacional Eleitoral.

Em consequência, é oportuno assinalar que a instabilidade política interna, acompanhada das pressões internacionais, impede a Venezuela de desenvolver uma estratégia na política exterior especialmente na área de integração e cooperação, portanto, a política da imediatez, focada na superação da crise, centra os atuais esforços do país caribenho.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inserção da Venezuela no Mercosul se dá num cenário favorável onde o direcionamento dos países tinham como estratégia “a integração” nas esferas política, econômica e social que procurava a construção de um bloco onde fosse possível um mercado comum para a região que permeasse a dimensão puramente econômica.

No entanto, apesar de Venezuela ter contribuído com os processos de integração da região colocando a disposição suas capacidades na área de produção petroleira e no abastecimento de energia através da diplomacia petroleira focada na complementaridade da economia regional, as ações direcionadas para a inserção plena no bloco se trancaram a partir da crise generalizada no país caribenho.

Essas ações, afiançadas com o surgimento de coalizões que visavam a saída do presidente Maduro como única saída da crise, constituiu-se um verdadeiro cerco internacional que se deu em todas as instâncias internacionais, especialmente na OEA, no Mercosul e no Grupo de Lima - do qual também faziam parte Estados Parte do Mercosul na época.

Sob tal cenário, a suspensão da Venezuela no Mercosul é legitimada sob a cláusula democrática que, em teoria, “deveria promover a integração regional, aprofundar as agendas e garantir o desenvolvimento da iniciativa em si, contudo, acaba se constituindo num vetor de incertezas jurídicas, instabilidade política e fragilidades conjunturais na região” (Leite et al., 2017, p. 14).

Frente a tais pressões internacionais, tanto no âmbito do Mercosul, como em âmbito regional, somadas às tentativas de deslegitimação do governo de Nicolás Maduro interna e externamente, vale a pena ressaltar o direcionamento estratégico da política externa venezuelana que enxerga nos processos de integração espaços de diálogo e cooperação para superar a crise e alcançar níveis ideais de desenvolvimento para sua população e economia, propiciando alianças estratégicas na área industrial, energética e das comunicações como áreas chave para o desenvolvimento nacional.

Primeiramente, tal direcionamento está atrelado à necessidade de gerar condições políticas e jurídicas para atração de investimentos especialmente dos países do bloco. Portanto, os países do Mercosul têm um amplo campo para investimentos direcionados a complementaridade das suas economias. Ademais, para a Venezuela, a entrada no bloco representaria um mercado de bens e serviços não supridos pela crise que atravessa o país, o que possibilitaria a ampliação do fluxo de capitais e intercâmbios comerciais dentro do bloco.

Finalmente, dada a conjuntura política na região, com um bloco dividido ideologicamente, com uma política externa desligada da integração regional e com a própria crise política e econômica, a situação da Venezuela está longe de ser resolvida em curto prazo. Mas, com uma virada à integração para a solução das crises econômicas, a reinserção do país caribenho poderia ser reavaliada no interior do bloco, onde também há a necessidade de se pensar a ampliação do mesmo através da entrada da Bolívia e outros países sul-americanos.

REFERÊNCIAS

- Beirith, V.K. (2020). *A ofensiva imperialista estadunidense contra a Revolução Bolivariana*. (Trabalho de Conclusão de Curso). Universidade Federal de Santa Catarina.
- Buxton, J. (2019). O que quer a oposição na Venezuela? *Le monde Diplomatique Brasil*. Edição 140.
- Curcio, P. (2020). *El Comando Sur y la vergonzosa Asamblea Nacional 2016-2020: Arremetida Imperial*. Venezuela: Fundación Editorial El Perro y la Rana.
- Da Silva, M. A. e Arce, A. M. (2011). *O Mercosul e os impactos econômicos e políticos da adesão da Venezuela*. 3º Encontro Nacional ABRI.
- Figueiredo, P. D. (2016). *O Ingresso da Venezuela no MERCOSUL: balanço e perspectivas*. (Trabalho de conclusão de Curso apresentado ao curso de Administração, com formação em Administração Pública e Social). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- García, C. A. C. (2020). La crisis política en Venezuela y el papel del Grupo de Lima: balance y desafíos de su acción diplomática. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15 (1).
- The World Bank. (s. d.) *GEM (Global Economic Monitor)*. [https://databank.worldbank.org/source/global-economic-monitor-\(gem\)](https://databank.worldbank.org/source/global-economic-monitor-(gem))
- Leite, A. P.; Santos, T. e Monfredo, C. S. (2017). *MERCOSUL e o Protocolo de Ushuaia: Cláusula democrática para quem?* https://www.academia.edu/36080594/MERCOSUL_e_Protocolo_s_de_Ushuaia_cl%C3%A1usula_democr%C3%A1tica_para_quem.
- Leotti, C.; Faccioli, G.; Frossard, T. e Godoy, T. (2019). A crise na Venezuela e as condicionantes político-econômicas de desestabilização no governo Maduro. *O Eco da Graduação*, 4 (1) 1, Edição 8.
- Magalhães, F. de A. K. (2020). *Venezuela sob o governo de Maduro: Sobrevivência Política e Pragmatismo da Necessidade* (Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais). UFRN, Rio Grande do Norte.
- Magalhães, F. A (2017). *Venezuela e o Mercosul: o caso da suspensão sob uma análise do cenário político-jurídico da integração regional*. Repositório Digital UFRGS.

Méndez, C. R. (2007). *La entrada de Venezuela en el MERCOSUR: Repercusiones internas*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Mello, M. de. (2019). Venezuela torna-se o primeiro país a sair voluntariamente da OEA. *Brasil de Fato*. <<https://www.brasildefato.com.br/2019/04/27/venezuela-e-o-primeiro-pais-a-sair-voluntariamente-da-oea-em-130-anos-de-historia>>

Mello, M. de. (2021). Entenda os fatores que levaram Guaidó a propor um acordo nacional na Venezuela. *Brasil de Fato*. <<https://www.brasildefato.com.br/2021/05/23/entenda-os-fatores-que-levaram-guaido-a-propor-um-acordo-nacional-na-venezuela>>

MERCOSUL (2017). *Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana de Venezuela no Mercosul na Aplicação do protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no Mercosul*. MERCOSUL. São Paulo, p. 2.

MERCOSUL. *Decisão sobre a suspensão da Venezuela no Mercosul*. (2017). <<https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>>

MERCOSUL. (1998). *Protocolo de Ushuaia sobre o compromisso democrático no Mercosul, Bolívia e Chile*. <<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Braseuropa/pt-br/file/Tratados%20e%20Protocolos/ProtocoloUshuaia.pdf>>

MERCOSUL (1991). *Tratado de Assunção*. https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf

Oliveira, R. P. (2012). Política Externa do governo Chávez: seus principais fundamentos e objetivos. Em: R. P. Oliveira, S. G. Nogueira, F R. Melo, (orgs). *América Andina: integração regional, segurança e outros olhares* (pp. 59-80). Campina Grande: EDUEPB. <<http://books.scielo.org>>.

OPEP (2023). www.opec.org/pec_web/en/data_graphs/40.htm

Pedroso, C.S. (2014). *Projetos políticos de Brasil e Venezuela para a América do Sul do século XXI: a UNASUL e a ALBA em uma perspectiva comparada*. São Paulo: Cultura Acadêmica.

Rivas, P. (2014). La violencia esconde una paradójica agenda oculta que todos conocen. *Educere*, 18 (59).

Rodrigues, F. T. (2021). OEA e a Democracia: Os limites da arquitetura institucional para a proteção da democracia frente à crise na Venezuela. *Revista Caderno de Relações Internacionais*, 1.

Romero. M. C. (2007). *La entrada de Venezuela en el Mercosur: Repercusiones internas*. S.L: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Santos, R. R. e Sousa, A. A. de (2019). O Petróleo na Venezuela: Relações de Poder, Rentismo e Subdesenvolvimento. *XV Colóquio Internacional do Museu Pedagógico*. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB).

Severo, L. W. (2012). Desdobramentos da entrada da Venezuela no MERCOSUL. *Revista Orbis Latina*, 2 (1), 112-125.

Severo, L. W. (2009) *Economía venezolana. La lucha por el petróleo y la emancipación*. Caracas: Fundación Editorial el Perro y la rana.

Shuterland, M. (2019). Impacto y naturaleza real de las sanciones económicas impuestas a Venezuela. Programa Venezolano de Educación-Acción em Derechos Humanos (PROVEA). Caracas.

Soto, D. J. V. e Valenzuela, E. E. O. Venezuela en el proceso de incorporación al Mercosul. *Ciencia e Interculturalidad*. 10 (1), 115-129.

Troudi, H. E. (2010). La Política Económica Bolivariana (PEB) y los dilemas de la transición socialista en Venezuela. Caracas: Centro de Estudios Políticos Económicos y Sociales (CEPES) e Monte Ávila Editores.

Trujillo, C. H. (2019 de março de 2019). La salida de Maduro no puede ser objeto de negociación alguna: Carlos Holmes Trujillo. *La República*. <<https://www.larepublica.co/globoeconomia/la-salida-de-maduro-no-puede-ser-objeto-de-negociacion-alguna-carlos-holmes-trujillo-2834254>>

Tribunal Supremo de Justiça (TSJ). T. S. (8 de abril de 2019). *Proyecto Nacional Simón Bolívar Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico*. Caracas. <<https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-de-la-patria-2019-2025-de-venezuela>>

Venezuela (2019). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas, Venezuela: Tribunal Supremo de Justicia.

CAPÍTULO IV

¿TAN DISTINTOS? LA DEUDA ARGENTINA A TRAVÉS DE DOS GOBIERNOS RECIENTES (2015-2023) ¹

Francisco J. Cantamutto ²

DOI: 10.51859/AMPLLA.EMP423.1123-4

1. INTRODUCCIÓN

La deuda pública, y en particular aquella nominada en moneda extranjera con acreedores privados, es un problema de larga data en Argentina, ver por ejemplo Amaral (1984), o Galasso, (2008), vinculada incluso al proceso de formación estatal. Sin embargo, su rol y relevancia no ha sido siempre la misma. En particular, durante la última dictadura (1976-1983) la deuda cambió no solo de magnitud, sino en torno a sus efectos sobre el conjunto de la economía (Albrieu y Fanelli, 2008; Basualdo, 2006, 2017; Brenta, 2019; Canitrot, 1980; Schvarzer, 1986; Schvarzer y Tavosnaska, 2008).

La deuda pasó a ocupar un lugar clave en las erogaciones públicas, limitando el espacio fiscal para atender otras necesidades, incluidas aquellas básicas de la población ligadas a la efectivización de los Derechos Humanos (Bohoslavsky y Černič, 2014). En esta tensión entre derechos (Koskenniemi, 2021), cobraron visibilidad diferentes argumentos que cuestionan los fundamentos jurídicos de los préstamos asumidos por el Estado (Lozano, 2019); (Olmos Gaona, 2021). Por uno y otro camino las dimensiones vinculadas a la legalidad y la legitimidad de la deuda pública se vuelven claves³.

Estos cambios no se produjeron en el vacío, sino por el contrario como parte de los cambios producidos en la economía mundial capitalista durante la década de los años 70 del siglo pasado, a partir de la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods (Block, 1989). La

¹ Este capítulo es una revisión de Cantamutto, F., “El persistente desborde. Un cuarto de siglo de la deuda pública de la Argentina”, incluido en el libro *Debates actuales sobre dinámica y reestructuraciones de deuda pública desde la Argentina*, Bahía Blanca: Ediuns (en prensa).

² Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IESS) de la Universidad Nacional del Sur (UNS)/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Profesor del Departamento de Economía de la UNS.

³ Este capítulo se centra en la gestión de deuda de los sucesivos gobiernos, que no optaron por estrategias más agresivas como impugnar la deuda como odiosa ver (King, 2016). En los años bajo estudio en este capítulo, la Autoconvocatoria contra el pago de la deuda generó estrategias de influencia para validar la aplicación de esta categoría al caso argentino. Ver por ejemplo el fallo del juicio popular a la deuda en <https://bit.ly/JuicioPopularDeudaFMI-Fallo>

creciente desregulación que habilitaría flujos de capitales antes reprimidos fue de la mano de una mundialización del capital productivo (Astarita, 2006), que afianzó esta transformación de la economía mundial en clave de financierización (Duménil y Lévy, 2007), como dimensión específica resultante de las reformas neoliberales (Harvey, 2007). A nivel macroeconómico, implicó una creciente desregulación de los movimientos de capitales, que condicionan severamente los grados de libertad de los países para poder determinar sus prioridades de desarrollo.

América Latina y el Caribe (en adelante ALC), en su carácter periférico, fue una región particularmente expuesta a estos cambios (Abeles, et al, 2018). La deuda cumplió un rol clave en esta dinámica a nivel global. Su peso se multiplicó varias veces, hasta más que triplicar el producto mundial antes de la pandemia de COVID-19, al alcanzar los 258 billones de dólares. Esto implicó una creciente gravitación de los acreedores sobre las políticas públicas en general.

La deuda pública acrecentada durante la dictadura condicionó las posibilidades de la economía durante la recuperación de la democracia. Los acreedores se apropiaron de gran parte de los recursos externos y fiscales, limitando las posibilidades de redistribución.

Tras una década de negociaciones, el crédito se rehabilitó durante los años '90, con el plan Brady. La deuda formó parte clave del modelo de la Convertibilidad, que requería de permanente inyección de fondos externos para sostener la paridad (Cantamutto y Wainer, 2013). El gobierno de la Alianza (1999-2001) buscó dar continuidad al modelo cuando ya se encontraba prácticamente en bancarrota. Carente de nuevos recursos que privatizar, dependió de forma creciente de la deuda financiada por los organismos internacionales, en especial el FMI (Brenta, 2021). El 61% de los fondos que el FMI puso a disposición durante ese período llegaron en dos años de crisis (2000-2001). En tanto, el organismo ofreció respaldo a través del “Blindaje financiero” y dos operaciones de reestructuración: el “Megacanje” y el canje con préstamos garantizados (García, 2001); (Macías Vázquez, 2008), todos cuestionados en la justicia argentina (Olmos Gaona, 2011).

Finalmente, en diciembre de 2001 se declaró el default de la mitad de la deuda pública, lo que liberó fondos fiscales y externos de manera inmediata. Desde mediados de 2002, la economía argentina iniciaría una vigorosa expansión, merced de un nuevo conjunto de políticas económicas con un frente externo auspicioso. En tal marco, el gobierno de Duhalde (2002-2003) marcó el camino en materia de deuda que seguiría Néstor Kirchner (2003-2007): hacer a los acreedores “socios” del crecimiento.

En tal sentido, los eventos más relevantes fueron el canje de 2005 con acreedores privados –reabierto en 2010 y 2013- y el pago por adelantado al FMI en enero de 2006 (Bembi y Nemiña, 2005; Damill et al., 2005); Müller, 2013; Val, 2019). A partir de entonces, el gobierno habló de una política de “desendeudamiento”, consistente en modificar la gestión de la deuda en varios sentidos: reducir su peso en el PBI y las exportaciones, aumentar la proporción en moneda nacional y bajo jurisdicción nacional, reducir el número de títulos y jurisdicciones, aumentar el peso de acreedores oficiales (nacionales e internacionales).

Esta política, sin embargo, enfrentó una clara limitación con la amenaza de litigios por parte de un grupo reducido de acreedores, conocidos como “fondos buitres”, que bloquearon el acceso a fondos en el mercado internacional hasta el final del mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)⁴. En 2014 estos fondos lograron bloquear el pago a los acreedores con bonos reestructurados, lo cual ponía a la Argentina en potencial default selectivo. Para el gobierno, se volvió uno de los conflictos políticos centrales, negándose a ceder ante la presión de estos fondos buitres. En tal escenario se llegó a las elecciones que dieron por ganador a Mauricio Macri (2015-2019), por la coalición Cambiemos.

Este capítulo ofrece un recorrido sobre la dinámica de la deuda desde ese momento y hasta la situación de salida de la postpandemia de COVID-19. Expresamente se vincula la deuda a los cambios de políticas públicas y los cambios en la forma de acumulación, es decir como parte del modo de desarrollo (Cantamutto y Costantino, 2019). Se trata de una línea de investigación compartida por otras obras, por ejemplo: Basualdo (2017); Brenta (2019); Mercatante (2019). La siguiente sección aborda las principales dimensiones bajo el gobierno de Cambiemos, la siguiente se enfoca en la situación durante el gobierno del Frente de Todos (2019-2023), bajo la presidencia de Alberto Fernández.

2. LA DEUDA EN EL CENTRO DEL NEOLIBERALISMO TARDÍO

El frente Cambiemos representó el programa unificado del bloque en el poder, surgido de la convergencia iniciada en 2008⁵. El proyecto involucraba un severo proceso de ajuste social, que enfrentó una significativa resistencia, que obligó al gobierno a adoptar un camino “gradual” (que no modificaba el rumbo, sino la velocidad). En la primera semana de gobierno, se unificaron los tipos de cambio con un salto devaluatorio, que, junto al aumento dispuesto de tarifas de servicios públicos, aceleró la inflación. La nueva dinámica inflacionaria rezagó los

⁴ Respecto de esta disputa y sus consecuencias, ver Guzmán (2018) y Nemiña (2018).

⁵ Por caracterizaciones del programa económico y la conflictividad social en el gobierno de Cambiemos, ver Belloni y Cantamutto, 2019; Bona, 2019; Piva, 2017 y Susani, 2019.

salarios reales, que desde entonces no recuperarían su valor: cerrarían 2019 en un valor promedio 15% por debajo de 2015. El gobierno redujo significativamente las retenciones a los productos primarios, lo cual quitó una significativa fuente de recursos fiscales.

En el plano de la deuda, debe destacarse que en el primer mes de gobierno se reemplazaron letras en manos del Banco Central por bonos en moneda extranjera vendidos a diversos bancos, por un total de US\$ 5.000 millones. Este sería el rumbo de las operaciones de endeudamiento: el reemplazo de deuda en pesos bajo jurisdicción local y con el propio Estado por deuda en moneda y jurisdicción extranjera con acreedores privados.

En marzo de 2016, el Congreso aprobó la ley N° 27.249 de Cancelación de Deuda en Cesación de Pago, por la cual se habilitó al pago a los fondos buitres y emisión para fortalecer las reservas, por un total de US\$ 16.500. En este arreglo, se reconocieron incluso deudas sin comprobantes, permitiendo a los fondos buitres obtener grandes ganancias.

Este fue el primer paso, con habilitación del Congreso, para destrabar la nueva dinámica de la deuda. La deuda permitiría compensar la falta de recursos tributarios, sostener cierto equilibrio en la balanza de pagos durante el proceso de apertura y liberalización externa, y al mismo tiempo generar obligaciones que condicionaran posibles futuros gobiernos. La Argentina emitió deuda pública de manera masiva. La deuda pública creció un 33% en solo dos años, llegando a US\$ 320.935 millones en 2017, lo cual representó un aumento de casi 4 puntos porcentuales en términos del peso en el PBI⁶. Por supuesto, este veloz incremento de la deuda implicó un aumento en el peso de los pagos de intereses, que pasaron a representar el 3,0% del PBI o el 11,9% del gasto público.

De este modo, el ahorro en materia de transferencias a subsidios económicos era compensado por el mayor peso de los intereses, lo cual presionaba las cuentas fiscales. Si bien se acumularon reservas en este período, su fuente era la propia deuda, atraída por las altas condiciones de rentabilidad y apertura externa. Esto probaría ser un frente central de exposición a los shocks externos.

En octubre de 2017, tras salir victorioso en las elecciones legislativas, el gobierno señaló pasar a una fase de “reformismo permanente”, que involucraba cambios en las leyes previsionales, tributarias y laborales. Esto incentivó la resistencia social, al punto que la última de estas leyes no alcanzó a ser tratada en el Congreso, mientras que las dos primeras fueron

⁶ Esto incluyó la emisión en 2017 de un bono a 100 años, que fue masivamente comprado por *Noctua Asset Management LLC*, un fondo de inversión radicado en una guarida fiscal, vinculado al entonces ministro de finanzas Luis Caputo. Por este motivo se inició una investigación judicial.

aprobadas con fuertes protestas en las calles. Merced de la inflación persistente, se produjeron ese mes tensiones entre el Banco Central y el Ministerio de Finanzas.

Este sería un punto de inflexión para que el gobierno pudiera avanzar en su programa. En abril de 2018, ante el anuncio de revisión de la política de tasas de interés bajas del Tesoro estadounidense (que llevaba una década en niveles casi nulos en términos reales), se desató una nueva salida masiva de capitales desde la periferia hacia los países centrales. Esta situación general golpeó fuertemente a la Argentina, que no tenía mecanismos para contener la salida, salvo insistir en la suba de las tasas de interés. Se inició así una corrida cambiaria, por fondos que liquidaban sus tenencias en instrumentos en pesos, y se retiraban del país comprando dólares. La velocidad con la que ocurrió, generó una secuencia de devaluaciones, que incrementaron la inflación –que duplicó sus valores respecto del año previo-. Con la memoria aun fresca del 2001, incluso ahorristas poco sofisticados buscaron asegurar sus tenencias, dando lugar a una corrida financiera.

Es en este contexto que en junio de 2018 se cierra un acuerdo *Stand By* con el FMI, a quince años del último acuerdo firmado. El mismo fue pautado por US\$ 50.000 millones, ampliado a US\$ 57.100 millones en la revisión de octubre. Entre ambos momentos, a pesar de que los resultados contravenían el art. VI del Estatuto del FMI, el organismo amplió y adelantó los desembolsos, en lugar de suspenderlos. Se trataba de una cifra inédita en la historia del organismo, que volcó en un solo país la mitad de sus recursos prestables, excediendo (un 1.100%) los montos asignados según la cuota aportada. Según expresó el comunicado oficial, se ponían a disposición fondos para que el gobierno lidiara con la crisis, devolviendo la confianza inversora en el país. No obstante, resulta por demás significativo marcar que se arribó al acuerdo en tiempo récord, sin seguir los procedimientos establecidos por la legislación argentina correspondiente. Tal como lo pone Justo (2021, p. 596),

De acuerdo a lo que surge de constancias judiciales y administrativas, la decisión de contraer el préstamo fue adoptada por los precitados funcionarios argentinos: a) sin ley previa especial habilitante; b) sin autorización del Jefe de Gabinete de Ministros para el inicio de las tratativas; c) sin acto administrativo autorizador emanado del Poder Ejecutivo Nacional para la conclusión del acuerdo; d) sin intervención de la Procuración del Tesoro de la Nación; e) sin dictamen jurídico previo; f) sin dictamen técnico previo; g) sin expediente administrativo. Como era de esperarse, esas omisiones determinaron que la operatoria presentara severas falencias en materia de competencia y procedimientos de formación de la voluntad estatal.⁷

⁷ Ver también CEPA, 2021, y los puntos 11 y 17 de la Carta del Bloque de Senadores del Frente de Todos, de noviembre de 2020, disponible en <https://radiografica.org.ar/2020/11/16/la-carta-completa-de-la-camara-de-senadores-al-fmi/>

De modo que el acuerdo se encuentra viciado en su procedimiento normativo. El referido autor pone en cuestión la compatibilidad de la decisión del Estado argentino con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Justo, 2021)⁸. La falta de respeto por los procedimientos básicos del Estado de derecho por parte de las autoridades argentinas del momento no puede ser ignorada por el FMI, a riesgo de ser corresponsables del vicio de origen (Bohoslavsky, 2020).

Más allá de la normativa local, el préstamo financió la continuidad de la corrida cambiaria, lo que contraviene expresamente el artículo VI del Convenio Constitutivo del FMI⁹. Al cabo de los meses que transcurrieron hasta la suspensión de los desembolsos en octubre de 2019, la salida de capitales fue equivalente a US\$ 45.100 millones, cifra equivalente a los US\$ 44.500 millones girados por el organismo (BCRA, 2020). Las sucesivas revisiones del FMI habilitaron nuevos desembolsos, a pesar de la evidencia disponible en cuanto a la continuidad de la salida de capitales¹⁰.

La magnitud de esta deuda no fue suficiente para contener la situación. El dólar pasó de cotizar \$25 a inicios de junio de 2018 a valer \$60 al finalizar el mandato de Cambiemos en diciembre de 2019, lo cual incrementó el peso relativo de la deuda en dólares. Asimismo, elevó la inflación a valores sin parangón desde 1992. Entre junio de 2018 y diciembre de 2019, el índice general de precios subió 94%. Esto impactó sobre los ingresos de la población: entre 2018 y 2019, la pobreza pasó de afectar al 27,3% de las personas al 35,5%, y la indigencia del 4,9% al 8%. De conjunto, la deuda durante este gobierno creció hasta los US\$ 323.065 millones en 2019, aumentando la proporción en moneda extranjera hasta el 77,7% del total (una suba de 11 puntos), representando un 556,1% de las reservas o un 311,4% de las exportaciones. Los organismos internacionales apostaron por este gobierno con una significativa cantidad de recursos: un total de US\$ 44.538 millones, de los cuales 43.096 corresponden al préstamo del FMI de 2018.

⁸ Patricio Ferreira Lima y Marsh (2022) insisten sobre estos puntos, sugiriendo estrategias de litigio contra el FMI en tribunales internacionales.

⁹ El Artículo VI Transferencias de capital; Sección 1. Uso de los recursos generales del Fondo para transferencias de capital; Inciso a) "Salvo en el caso previsto en la Sección 2 de este Artículo, ningún país miembro podrá utilizar los recursos generales del Fondo para hacer frente a una salida considerable o continua de capital, y el Fondo podrá pedir al país miembro que adopte medidas de control para evitar que los recursos generales del Fondo se destinen a tal fin". (Fondo Monetario Internacional, 2020 [1944].

¹⁰ La Argentina incumplía al menos 3 de los 4 criterios para un tratamiento excepcional que habilitara a superar la cuota asignada (CEPA, 2021). Estos son la probabilidad de retorno al mercado de capitales, de repago y de éxito en términos técnicos, económicos y políticos. Ver Brenta (2019) y Mercatante (2019).

Los pagos de intereses se elevaron con velocidad similar a previas crisis de deuda, alcanzando a representar el 4,3% del PBI o el 18,0% del gasto público total. De hecho, a pesar del acuerdo con el FMI, la Argentina no logró renovar la confianza del mercado de capitales, debiendo prometer tasas de interés insostenibles y a plazos cada vez menores (la vida media pasó de 12,3 años en 2005 a 7,8 años en 2015 y de ahí a 6,9 años en 2019). Cambiemos finalizó el mandato presidencial con un país en crisis, al punto de alcanzar a cesar los pagos de la deuda contraída en su propio gobierno.

Tras perder en las elecciones primarias abiertas y obligatorias en agosto de 2019, la dinámica de crisis financiera y cambiaria se aceleró, lo que obligó a un cambio de ministro de economía (dimitió Nicolás Dujovne, tomó el cargo Hernán Lacunza), la reintroducción de controles de cambios y el “reperfilamiento” de deuda, esto es, la dilación expresa de los compromisos de pago. Con ello, el país ingresaba en default selectivo para las agencias calificadoras de riesgo. Según cálculos del OCEPP, tras este reperfilamiento, el Estado argentino enfrentaba vencimientos de capital e intereses de deuda entre 2020 y 2023 por US\$ 113.603 millones en moneda extranjera y 25.468 millones más en moneda nacional, esto sin contar los vencimientos intra-Estado (OCEPP, 2019).

3. LA SOSTENIBILIDAD IMPOSIBLE

En diciembre de 2019 asumió la presidencia Alberto Fernández por el Frente de Todos, en una situación de crisis generalizada con un severo problema de sostenibilidad de la deuda. Apenas asumido, el nuevo gobierno buscó atender a este problema como central, y de hecho consiguió en febrero de 2020 el apoyo público de Alemania, China, España, Estados Unidos, Francia, Italia y Japón, entre otros. Se trata de los países que integran el Club de París, cuya deuda había sido reestructurada en 2014 pero que Cambiemos dejó de pagar. Son, al mismo tiempo, los principales accionistas del FMI. De hecho, poco después, el organismo –que hasta agosto de 2019 había avalado la deuda- afirmó que la deuda argentina no era sostenible, que era necesaria una reestructuración, y que los acreedores deberían “hacer una contribución apreciable” en ella¹¹.

Al apoyo del FMI se añadieron otros, como el de Naciones Unidas o el del Papa Francisco, además de una multitud de economistas e intelectuales de prestigio internacional. Ese mismo

¹¹ “La deuda de Argentina no es sostenible (...) el superávit primario que se necesitaría para reducir la deuda pública y las necesidades de financiamiento bruto a niveles consistentes con un riesgo de refinanciamiento manejable y un crecimiento del producto potencial satisfactorio no es económicamente ni políticamente factible” (Fondo Monetario Internacional, 2020). El organismo proponía que los acreedores privados aceptaran pérdidas en torno a los US\$ 50.000-85.000 millones.

mes se aprobó - con el voto de todo el arco político a excepción de la izquierda trotskista - la ley N° 27.544 de Restauración de la Sostenibilidad de la Deuda Pública, que ordenaba la reestructuración de la deuda. La tarea se orientó a la deuda con acreedores privados en el extranjero.

En marzo de 2020 se determinó la pandemia global de COVID-19, lo cual llevaría al mundo a la crisis más generalizada y profunda en un siglo. El G20, el Banco Mundial y el FMI llamaron rápidamente la atención sobre una potencial crisis de deudas, lo cual los llevó a proponer un Marco Común de negociación y la Iniciativa de Suspensión de los Servicios de la Deuda (Cantamutto y Castiglioni, 2021). Respecto del Marco Común, el mismo se restringió a los acreedores oficiales vinculados al Club de París: nunca logró involucrar a grandes acreedores oficiales - como China - ni a los acreedores privados. De hecho, muchos países que estaban en condiciones de participar de la Iniciativa, buscaron evitar hacerlo, pues su sola referencia era una señal sobre las dificultades de pago, que automáticamente empeoraba la calificación de riesgo, quitando acceso al mercado privado de capitales. La Argentina no pudo aprovechar ninguna de estas iniciativas, ni tampoco calificó para las líneas de emergencia creadas por el FMI para países más pobres. La pandemia, con su situación absolutamente anómala y de emergencia, no alteró los planes en materia de renegociación de la deuda.

El gobierno argentino lanzó su primera oferta a los acreedores privados bajo legislación extranjera el 16 de abril (Cantamutto y Félix, 2021). Se proponía allí el canje de 21 bonos por 10 nuevos bonos, por un total cercano a los US\$ 66.700 millones. Dos terceras partes de este monto, en 17 títulos, fueron emitidos durante el gobierno de Cambiemos, mientras que el resto provenían de los canjes realizados por el kirchnerismo. A diferencia de la situación en 2005, las tenencias parecían estar menos atomizadas, mostrando importantes cantidades en manos de unos pocos fondos (destacaban: *Blackrock, Fidelity, Gramercy, Greylock, Pimco, y Templeton*).

Esto permitía una negociación más fluida con interlocutores mejor definidos. Además, a diferencia de lo ocurrido en aquel momento, los nuevos bonos incluían CACs. Esto limitaba el poder de bloqueo de fondos buitres, al tiempo que consolidaba el poder de negociación de los tenedores mayoritarios. De hecho, por ambos elementos, se produjo una rápida convergencia entre fondos acreedores, que se organizaron en torno a tres grupos: Grupo *Ad Hoc* de Bonistas Argentinos, el Comité de Acreedores de Argentina y el Grupo de Bonistas del Canje (Fernández Alonso, 2020).

La propuesta inicial presentada el 17 de abril buscaba extender los plazos de maduración, con 3 años de gracia y una baja carga de pagos hasta 2026. La quita de capital

promediaba el 5,4%, aunque en algunos bonos era nula (Par y Discount, correspondientes a los canjes de 2005 y 2010), y la quita de intereses se ubicaba en torno del 62%. Considerando todos los conceptos, la quita total estaba lejos de ser considerada agresiva, incluso en el propio mercado financiero: una vez publicada la oferta, impulsó una suba de la cotización de los bonos en default. A pesar de ello, recibió el rechazo casi unánime de los acreedores, iniciando un período de ofertas y contraofertas que continuaría hasta agosto, cuando se llegó a un acuerdo.

Detrás de ese rechazo, confluyeron diversas aristas. Primero, el registro del último arreglo con acreedores en 2016, y la conocida intención del nuevo gobierno de no repetir tal odisea. Segundo, la urgencia del país en poder reabrir los mercados de crédito en el contexto de severa crisis económica local que se conjugó con el estallido de otra crisis a nivel global, asociada a la pandemia del COVID-19. Los pagos de deuda eran incompatibles con la macroeconomía nacional y con las necesidades fiscales para atender la “doble” crisis. Tercero, los acreedores de Argentina incluían grandes actores de las finanzas globales, que tenían otorgados créditos a terceros países en condiciones semejantes. La negociación con Argentina fungía como potencial ejemplo del rumbo a seguir ante el inminente riesgo de defaults generalizados. Cualquier trato aceptado sería un antecedente a las negociaciones por venir. Cuarto, a pesar de la existencia de límites al comportamiento de fondos buitres, los principales acreedores alcanzaban capacidad de veto en series particulares, lo que fortalecía su posición negociadora. Así, es posible explicar el rechazo, incluso considerándolo como una oferta amigable.

De hecho, esto forzó a que se presentaran sucesivamente 4 ofertas por parte del gobierno, extendiendo 8 veces el plazo máximo para cerrar el canje. En este lapso de tiempo, no se abonaron vencimientos por US\$ 503 millones en mayo, lo que llevó al país a la calificación de default. Sin embargo, por mantener los canales de diálogo abiertos, y llevar en curso la negociación, esto no llevó a demandas por parte de los acreedores que provocaran una aceleración de los pagos. Cada propuesta fue presentada ante las autoridades bursátiles de Estados Unidos, así como los juzgados intervinientes, de modo de demostrar la “buena fe” de la negociación. En caso de que el canje no alcanzara un acuerdo, el gobierno argentino buscaba actuar bajo criterios de razonabilidad y buena fe mostrando su interés en alcanzar un acuerdo de pago.

Finalmente, el Ministerio de Economía comunicó a inicios de agosto que había alcanzado un entendimiento con los tres grupos de acreedores, acuerdo que se perfeccionó un mes más tarde. Se logró que el 93,5% de los acreedores aceptara la propuesta, lo que activaba las CAC, llevando el canje al 99% de los títulos en negociación. Esta misma propuesta se extendió a los

bonos en moneda extranjera bajo legislación nacional. El objetivo de ofrecer el mismo trato fue la idea de fortalecer la seguridad jurídica local, en el sentido de no resultar en un perjuicio contrario a quienes optaron por esta jurisdicción, en favor de quienes compraron bonos bajo otras jurisdicciones. La propuesta contenía un alivio en términos de erogaciones inmediatas, pues se redujeron fuertemente los pagos durante el mandato presidencial de Fernández (2019-2023). Según cálculos del Instituto de Estudios Fiscales y Económicos, entre 2020-2023 se ahorrarían US\$ 56.686 millones, más otros 15.656 para el siguiente mandato presidencial (IEFE, 2020).

Sin embargo, durante 2029 y 2035 la carga se invierte, pues se suman US\$ 51.693 millones más de los previstos. En términos agregados, el ahorro nominal sería de US\$ 34.555 millones, muy por debajo del valor estimado como sostenible por el informe del FMI de marzo del mismo año, que refería que el alivio debía estar en torno a los US\$ 50.000-85.000 millones. La quita, centrada en reducción de intereses y el mayor plazo de maduración de los bonos, se encontraría en torno al 18,3% (IEFE 2020). Vale la pena recordar que esta reestructuración, con quitas de capital prácticamente nulas, se realizó durante la crisis mundial ligada a la pandemia de COVID-19. La continuidad de los pagos generó conflictos en el uso de fondos con urgencias sociales evidentes dentro del país. Aunque no puede atribuirse al FMI la decisión del gobierno argentino, sí se puede subrayar su anuencia.

Una vez resuelta esta situación, el gobierno argentino avanzó con otros acreedores. Se abonaron US\$ 226 millones al Club de París, para aplazar hasta marzo de 2022 el pago de otros US\$ 2.000 millones en deuda bilateral renegociada en 2014, que se dejó de abonar en 2019, lo cual elevó la tasa de interés hasta el 9% anual. Esa fecha establece el límite con el cual el gobierno argentino debería llegar a un acuerdo con el FMI para reestructurar los US\$ 44.500 millones girados.

De acuerdo con el cronograma original de pagos pactado en 2018, en 2022 se debían pagar poco más de US\$ 19.000 millones, una cifra que excede la disponibilidad de fondos provenientes del saldo comercial y de las reservas internacionales. Esta aseveración no es trivial, porque enfatiza que el cronograma de pagos del *Stand By* de 2018 no era viable desde el punto de vista macroeconómico, lo que se habría detectado si el acuerdo hubiera sido dictaminado por los organismos competentes. ¿Cómo esperaba el FMI que se devolviera un monto mayor a los saldos históricos de fondos disponibles? Teóricamente, por el retorno al mercado privado de capitales, algo que no solo era de difícil concreción, sino que a todas luces falló durante el período de vigencia del crédito.

El gobierno argentino se abocó durante 2021 a buscar un nuevo acuerdo con el FMI. A pesar de las condiciones anómalas de negociación –la pandemia- y de otorgamiento del *Stand By* 2018¹², la Argentina buscaba un alivio de deuda, la eliminación de los sobrecargos y un plazo excepcional de repago. El organismo se negó a todas estas demandas. En agosto de ese año, el FMI aprobó la emisión de Derechos Especiales de Giro como forma de nutrir de liquidez a los países miembros. Se trató de la mayor emisión de su historia. La Argentina recibió US\$ 4.334 equivalentes a su 0,67% de participación accionaria, de los cuales US\$ 4.094 millones se utilizaron para pagar vencimientos del *Stand By* en renegociación. De modo que los fondos recibidos salieron para pagar al mismo organismo.

A inicios del 2022, el gobierno y el FMI llegaron a un entendimiento respecto de un nuevo acuerdo. Se trató de un acuerdo de Facilidades Extendidas, que tiene un plazo de maduración de 10 años. El nuevo acuerdo tiene un cronograma de desembolsos empalmado con los vencimientos del *Stand By* de 2018, de modo que durante los primeros años ambos préstamos están vigentes. Así, y en línea con lo actuado con acreedores privados, se desplazó el horizonte de pago, aunque reconociendo la validez de las deudas en cuestión¹³. El acuerdo está sometido a revisiones trimestrales, que suponen un control permanente del FMI sobre las cuentas fiscales y macroeconómicas argentinas. Entre sus principales condiciones, el acuerdo establecía un sendero de consolidación fiscal a 3 años (en lugar de un ajuste inmediato), la reducción del financiamiento monetario del Banco Central al déficit y la acumulación de reservas.

Estos aspectos tensionaron al interior a la coalición gobernante en diversas oportunidades, terminando por ocasionar la renuncia del ministro Guzmán en julio de 2022. Con el objetivo de acumular reservas, el gobierno estableció diversas medidas que favorecieron a los sectores exportadores (complejo oleaginoso en especial), a pesar de lo cual el objetivo apareció esquivo: a lo largo del mandato en curso, más de la mitad del excepcional superávit comercial se destinó a pagar deuda (pública y privada).

De conjunto, y si bien se trata de un proceso aun abierto al momento de escribir este capítulo (marzo de 2023), el gobierno del Frente de Todos se mantuvo condicionado por la tensión originada en la deuda. Si bien en su campaña llamó a terminar con la lógica de la valorización financiera, y estaba claro para gran parte de la población las dificultades asociadas

¹² En diciembre de 2021, la Oficina de Evaluación Independiente del organismo publicó su evaluación de lo actuado (FMI, 2021). A pesar de reconocer los problemas técnicos que derivaron en el fracaso del acuerdo, aluden a la visión estrecha del gobierno -al cual continuaron prestando- y la falta de avance en materia de reformas estructurales.

¹³ Irónicamente, al mismo tiempo que se renegoció el pago, el gobierno nacional instruyó al Procurador General de la nación a interponer una querrela contra el ex presidente Macri y otros funcionarios por la operación de deuda.

a la deuda, el gobierno eludió una estrategia de investigación o incluso de cesación de pagos como parte de la negociación. Ni siquiera la situación de pandemia, y las alarmas internacionales que hizo sonar en materia de deuda, fueron aprovechadas en tal sentido. Como se explicó, el costo político de adoptar un camino en este sentido puede ser alto, pero en este contexto: a) se contaba con una enorme cantidad de potenciales aliados internacionales en situaciones similares; b) había posibilidades reales de construir consenso social para adoptar tal estrategia; c) se dio en circunstancias de negociación anómalas (pandemia); y d) los resultados alternativos de buscar reestructurar de buena fe no fueron auspiciosos tampoco.

Si bien la economía logró crecer con intensidad desde 2021, y se redujo el nivel de desempleo, la inflación acelerada (alcanzaba el 102% interanual al momento de escribir este capítulo) continuó erosionando a los salarios reales, que sostuvieron el rumbo de caída de 2015-2019. La información oficial indica que a fines de 2022 la participación asalariada en el ingreso (43,9 %) resultó 2,3 puntos porcentuales más baja que en 2019 y casi 8 puntos menos a la de 2016. La pobreza afectaba al 39,2% de las personas en el segundo semestre de 2022, y la indigencia alcanzaba al 8,1%. A esto debe sumarse la multiplicación de tipos de cambio efectivos, por la vía de impuestos y regulaciones cambiarias, que añaden alta incertidumbre. En aras de obtener dólares, el gobierno debió ceder ante los diversos reclamos del bloque en el poder -como tipos de cambio diferenciales- para tentar mayores exportaciones, que se pierden aceleradamente en el pago de las deudas (Cantamutto y Schorr, 2023). No obstante, en lugar de reducir la exposición externa, la sostienen: durante el gobierno del Frente de Todos no se lograron acumular reservas a pesar de elevados niveles de exportaciones.

En ese rumbo, las protestas sociales vinculadas a cuestiones socioambientales cobraron una relevancia pública total: desde el gobierno se pretende que la única forma de resolver la restricción externa es profundizar un rumbo que genera cada vez más impactos sobre el territorio y sus habitantes, tomando sus preocupaciones como amenazas a un desarrollo siempre esquivo (Cantamutto y Schorr, 2021). Las exportaciones se han vuelto de manera creciente cada vez más basadas en el aprovechamiento -directo o indirecto- de los recursos naturales.

La herencia del gobierno de Cambiemos y la pandemia implicaron una doble crisis cuya severidad es imposible de esconder. Sin embargo, la búsqueda por reponer la sostenibilidad de la deuda a toda costa, resultó en una mayor capacidad de veto del bloque en el poder, que aprovechó en su favor. Sin buscar cerrar aquí un balance del gobierno de Fernández, es posible dejar planteadas las dudas respecto de los problemas aparejados a la deuda. Para el tercer

trimestre de 2022, la deuda pública alcanzaba los US\$ 382.281 millones, un 18,3% mayor que en 2019. La proporción en moneda extranjera, sin embargo, se redujo al 66,8% del total, en línea con la búsqueda por reponer la sostenibilidad.

A pesar de la reestructuración, la vida promedio de la deuda bajó a 6,1 años. Accesoriamente, los organismos multilaterales han aportado nuevos fondos desde la llegada al ministerio de economía de Sergio Massa en agosto de 2022. En aras de mejorar la situación de deuda, el gobierno ha ejecutado durante 2023 algunos canjes voluntarios de deuda de corto plazo, otorgando a los acreedores garantías duales: seguros ante la inflación y la devaluación, permitiendo a aquellos optar por el mecanismo que mejor proteja sus intereses.

Estas medidas deben auditarse ante el FMI, que revisa cada 3 meses las cuentas fiscales y macroeconómicas de la Argentina, para decidir si realizar o no un desembolso del acuerdo 2022, destinado a pagar el acuerdo de 2018. De manera que el gobierno encaró su último año de mandato bajo una suerte de “co-gobierno” como han denunciado las organizaciones sociales, por el cual el FMI indica los límites de tolerancia sobre las políticas, pudiendo forzar a que el país entre en cesación de pagos con el propio organismo, simplemente cuestionando las cuentas presentadas trimestralmente. Al momento de escribir este capítulo, el país había pasado su cuarta revisión (FMI, 2023). En ella, el FMI indicaba la necesidad de sostener el camino de consolidación fiscal, marcando en especial la necesidad de reducir los subsidios a la energía y los planes sociales, al tiempo que se requiere no atrasar el tipo de cambio, y elevar la tasa de interés a valores reales positivos. Tales indicaciones suponen un impacto inflacionario junto a una limitación de la protección social, que indican que el acuerdo promueve la situación inflacionaria y de ajuste antes descrita.

4. COMENTARIOS FINALES

A partir de la década del '70, el capitalismo mundial modificó su forma de desarrollo, en un proceso de expansión mundial con características de financierización. La deuda renovó su relevancia como mecanismo de expansión del capital y de subordinación política. América Latina y el Caribe como región periférica estuvo particularmente expuesta, jugando de hecho un rol central en el proceso de cambio. En el caso argentino, la última dictadura se encargó de acoplar al país a esta dinámica, dando inicio a la ofensiva de clase que expresaban las políticas neoliberales. Si bien muchas de estas políticas en lo relativo a la deuda persistieron, sí hubo claros cambios en materia de gestión durante el neodesarrollismo (2002-2015), que dieron lugar a un perfil más sostenible de la deuda pública. El presente capítulo presentó la dinámica de esta deuda en el período 2015-2023, distinguiendo entre los dos períodos de gobierno

nacional, bajo el neoliberalismo tardío de Cambiemos y la segunda fase neodesarrollista del Frente de Todos.

En este sentido, es posible determinar con claridad el giro que impuso el gobierno de Cambiemos en la gestión de la deuda, acelerando su crecimiento, y aumentando la exposición del país en términos de jurisdicciones y acreedores, así como moneda de denominación. La toma de deuda formó parte de un conjunto más amplio de políticas de liberalización y apertura, cumpliendo una doble función, al financiar el proceso mientras ocurría y condicionar la política en los tiempos por venir, merced de las propias acreencias.

En esta línea, la crisis desatada en 2018 introdujo un cambio de acreedores relevantes, al volverse el FMI el principal interlocutor, a través de un acuerdo Stand By con severos cuestionamientos legales. La crisis, lejos de resolverse por la intervención del FMI, consolidó un deterioro generalizado y acelerado de las condiciones de vida de la población que marcarían una nueva situación social. Cambiemos finalizó el mandato presidencial con una cesación de los pagos de la deuda contraída en su propio gobierno.

Tal es el escenario en el cual el gobierno del Frente de Todos asumió. Su estrategia fue desde el inicio la idea de devolver la sostenibilidad a la deuda, es decir, hacer los pagos compatibles con el crecimiento de la economía. En tal sentido, se negoció de buena fe –esto es, pagando a término e incluyendo a los acreedores en la elaboración de las ofertas- desde el inicio, y este lineamiento no se alteró con el estallido de la crisis mundial ligada a la pandemia de COVID-19. Es relevante dejar en claro esto, puesto que el nuevo gobierno tenía a mano un mandato electoral vinculado a frenar el drenaje de recursos por la vía de la deuda, pero tenía además evidencia clara de la falta de legitimidad y legalidad en las operaciones de deuda con los diferentes acreedores. El gobierno podría haber elegido el camino de fortalecer su posición negociadora a nivel nacional, no solo desde el ángulo judicial sino involucrando organizaciones y la opinión pública en la situación heredada, de manera de mejorar la posición ante los acreedores. La pandemia añadió una oportunidad de oro, por la cual la situación –extremadamente- anómala ponía a decenas de países ante la posibilidad de dejar de pagar y transformarse en potenciales aliados en iniciativas comunes. Ni el ángulo interno ni el internacional fueron considerados en una estrategia más agresiva, así fuera de reestructuración. Así se cerró la reestructuración con privados en 2020, y se cerró un nuevo acuerdo de tipo Facilidades Extendidas con el FMI en 2022.

Al momento de escribir este capítulo, en el último año de gobierno de Alberto Fernández, la sostenibilidad de la deuda, lejos de estar repuesta, persiste como una quimera. El

financiamiento en el mercado voluntario de capitales sigue sosteniéndose a elevadas tasas y hasta el momento los pagos al FMI dependen netamente de su propia voluntad de realizar desembolsos que permitan cubrir los vencimientos. La sequía sufrida en el verano de 2023 ha impactado en la economía en general, más específicamente en una menor recaudación y menos divisas por exportaciones, motivos preocupantes para cumplir las metas establecidas.

Si el manejo de la deuda del neodesarrollismo durante 2002 y 2015 pudo mostrar mejores resultados, tal situación no es clara en el caso reciente (2019-2023) respecto de la gestión neoliberal de Cambiemos (2015-2019). Si bien se logró desplazar en el tiempo el problema, esto no resultó en un proceso de crecimiento inclusivo, sino por el contrario, se logró crecer dos años seguidos (entre 2021 y 2023) por primera vez en una década, reduciendo el desempleo, pero a costa de un deterioro salarial y de la participación asalariada en el ingreso, ajuste realizado mediante una aceleración inflacionaria cuyo fin aun es una incógnita. Dos aspectos centrales para tratar de analizar esta diferencia son la falta de una declaración formal de default en el proceso reciente, así como una fuerza social que pusiera en cuestión la deuda.

En ambos casos, el proceso del neodesarrollismo más reciente se distingue de su antecedente, lo cual le marca limitaciones a la hora de resolver la situación heredada por una gestión neoliberal. El gobierno del Frente de Todos avanzó en cierta institucionalidad legal que mejora la perspectiva futura –en materia de controles entre poderes del Estado- y dejó una herencia reputacional mejor posicionada ante los acreedores. Nada de esto parece haber alcanzado para resolver la situación.

La creciente gravitación de la deuda sobre las decisiones políticas es una característica de los tiempos contemporáneos, y su modificación está lejos de ser un problema técnico. Salir del atolladero impone desafíos muy complejos, que implican diversos frentes a considerar; tanto en el plano interno social, como en el plano de la coordinación internacional. Si bien el costo de explorar caminos alternativos es alto, no está claro que sea mayor a la tozudez de insistir con satisfacer a los acreedores, suponiendo que estos, alguna vez saciarán su avaricia.

La experiencia reciente, de actuar con buena fe con los acreedores incluso ante una crisis pandémica, parece indicar lo contrario. Lamentablemente, estas limitaciones abren el espacio político a nuevas embestidas neoliberales que profundizarán sobre lo actuado, condicionando más a futuro las posibilidades de un proceso de desarrollo autónomo, respetuoso de los derechos humanos de quienes habitan el país –y no se benefician de la toma de deuda-. Frente a ello, se erigen diversas estrategias a explorar, desde el desconocimiento de la deuda, o su impugnación como deuda odiosa o como reñida con el pleno goce de los derechos humanos (para ambas alternativas hay dificultades en determinar qué tribunal tendría competencia para

determinarlo), hasta el fortalecimiento de la posición negociadora utilizando amenazas creíbles como la cesación de pagos.

REFERENCIAS

Abeles, M., Pérez Caldentey, E. y Valdecantos, S. (2018). *Estudios sobre financierización en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Albrieu, R., y Fanelli, J. M. (2008). ¿Stop-and-go o Go-and-fail? Sobre aceleraciones, crisis e instituciones en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 48 (190–191), 235–268.

Amaral, S. (1984). El empréstito de Londres de 1824. *Desarrollo Económico*, 23 (92), 559–588.
Astarita, R. (2006). *Valor, mercado mundial y globalización*. Buenos Aires: Kaicron.

Banco Central de la República Argentina (BCRA) (2020). *Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019*. Buenos Aires.

Basualdo, E. (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas. De la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En E. Basualdo y E. Arceo (Eds.), *Neoliberalismo y sectores dominantes* (pp. 123–177). Buenos Aires: CLACSO.

Basualdo, E. (Ed.). (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Belloni, P. y Cantamutto, F. (Eds.) (2019). *La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en Argentina*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.

Bembi, M., y Nemiña, P. (2005). “El FMI y la Argentina en la posconvertibilidad”. *XXV Congreso ALAS*. Porto Alegre: UFRGS.

Block, F. (1989). *Los orígenes del desorden económico internacional: la política monetaria internacional de los Estados Unidos, desde la segunda Guerra Mundial hasta nuestros días*. México: FCE.

Bohoslavsky, J. (2020). Complicity of International Financial Institutions in Violation of Human Rights in the Context of Economic Reforms. *Columbia Human Rights Law Review*, 52 (1), 203–250.

Bohoslavsky, J. P. y Černič, J. (eds.) (2014). *Making Sovereign Financing y Human Rights Work*. Oxford: Hart Publishing.

Bona, L. (2019). ¿Neoliberalismo hegemónico? Apuntes sobre el Estado, el bloque de poder y la economía política en la Argentina reciente (2016-2018). *Revista Pilquén*, 22 (1), 39–54.

Brenta, N. (2019). *Historia de la Deuda Externa Argentina. De Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Brenta, N. (2021). Los acuerdos entre la Argentina y el FMI, 1956-2021. *Voces En El Fénix*, 83, 26-33.

Canitrot, A. (1980). La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo económico*, 19 (76), 453-475.

Cantamutto, F. y Castiglioni, L. (2021). ¿Una crisis de deuda mundial? En G. Roffinelli, L. Castiglioni, L. y A. López (comp.). *Crisis capitalista mundial en tiempos de pandemia. Una mirada desde Nuestra América* (pp. 205-228). Buenos Aires: CLACSO.

Cantamutto, F. y Costantino, A. (2019). Estado y Mercado en sociedades capitalistas dependientes. En M. Mallardi & E. Fernández (Eds.), *Cuestión Social y políticas sociales. Crítica a sus fundamentos y expresiones contemporáneas* (pp. 71-105). Tandil: Puka.

Cantamutto, F. y Félix, M. (2021). Argentina entre la sostenibilidad de la deuda y la vida. *Revista NuestrAmérica*, 9 (17).

Cantamutto, F. y López, E. (2019). Voces que gritan fuerte: posiciones del bloque de poder durante el gobierno de Cambiemos. *Mediações*, 24 (1), 74-101.

Cantamutto, F. y Schorr, M. (2021). Argentina: las aporías del neodesarrollismo. *Nueva Sociedad*, 295, 82-98.

Cantamutto, F. y Schorr, M. (26 de marzo de 2023). El FDT y el poder económico. *El Cohete a la luna*. <https://www.elcohetelaluna.com/el-fdt-y-el-poder-economico/>

Cantamutto, F. y Wainer, A. (2013). *Economía política de la convertibilidad. Disputa de intereses y cambio de régimen*. Buenos Aires: Capital Intelectual.

CEPA (2021). La corresponsabilidad del FMI en la crisis argentina 2018-2019: lo que no vas a encontrar en la revisión del organismo sobre el préstamo otorgado. Informe CEPA, 222, Buenos Aires.

Damill, M., Frenkel, R. y Rapetti, M. (2005). La deuda argentina: historia, default y reestructuración. *Desarrollo Económico*, 45 (178), 187-233.

Duménil, G. y Lévy, D. (2007). *Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neoliberales*. México: FCE.

Fernández Alonso, J. (2020). El proceso de reestructuración de la deuda argentina 2020: ¿demasiado poco? *Análisis CIPEL*, 109. Rosario: Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020 [1944]). *Convenio Constitutivo*. Washington: International Monetary Fund.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020). Declaración del equipo técnico del FMI sobre Argentina. Comunicado de prensa N° 20/57. Washington: International Monetary Fund.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2021). *Ex-post Evaluation of Exceptional access under the 2018 Stand By Agreement*. Press Release and Staff Report, IMF Country Report N° 21/279. Washington: International Monetary Fund.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2023). El Directorio del FMI concluye la cuarta revisión del acuerdo marco del servicio ampliado del FMI para Argentina. Comunicado de prensa N° 23/102. Washington: International Monetary Fund <https://www.imf.org/es/News/Articles/2023/03/31/pr23102-imf-completes-fourth-review-of-the-extended-arrangement-under-the-eff-for-argentina>

Galasso, N. (2008). *De la Banca Baring al FMI: historia de la deuda externa argentina 1824-2001*. Buenos Aires: Colihue.

García, A. (2001). Estudio. El megacanje de los acreedores. *Realidad Económica*, 180, 22-32.

Guzmán, M. (2018). Análisis de la resolución del default de Argentina de 2001. *Revista de economía política de Buenos Aires*, 12 (17), 49-104.

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

IEFE (2020). Informe Mensual N° 189. La Plata: Instituto de Estudios Fiscales y Económicos (IEFE).

Justo, J. B. (2021). El acuerdo entre el FMI y Argentina en 2018. Control de Convencionalidad. *Revista Derechos En Acción*, 18, 594-626.

King, J. (2016). *The Doctrine of Odious Debt in International Law: A Restatement*. Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge: Cambridge University Press.

Koskenniemi, M. (2021). Prólogo. *Derechos En Acción*, 18, 23-31.

Lozano, C. (2019). *La deuda ilegítima: renuncia del parlamento, desafío de la democracia*. Buenos Aires: Autonomía.

Macías Vázquez, A. (2008). La deuda externa en el mundo en desarrollo: sostenibilidad, alivio y reestructuración. Documento de Trabajo N° 25. Madrid: Fundación Carolina.

Mercatante, E. (2019). *Salir del Fondo*. Buenos Aires: Ediciones IPS

Müller, A. (2013). Default y reestructuración: ¿Cuál fue la real quita de la deuda pública argentina? Documento de trabajo N° 32, Buenos Aires: CESP.A.

Nemiña, P. y Val, M. E. (2018). El conflicto entre la Argentina y los fondos buitres. Consecuencias sobre los procesos de reestructuración de deuda soberana. *Cuadernos de Economía Crítica*, 5, (9), 45-68.

OCEPP (2019). La peor versión de la restricción externa. Agenda Económica N°12. Buenos Aires: Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP).

Olmos Gaona, A. (2011). La deuda argentina como delito: un aspecto no tratado por el derecho penal. *Rebela*, 1 (1), 51-71.

Olmos Gaona, A. (2021). *Deuda o soberanía. Verdades ocultas sobre la dependencia*. Buenos Aires: Peña Lillo-Continente.

Patricio Ferreira Lima, K. y Marsh, C. (10 de enero de 2022). Acuerdo Stand-By del FMI con Argentina en 2018: ¿Un acto ultra vires? <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4008220>

Piva, A. (2017). La épica de un país ordenado. En torno a la caracterización del Gobierno Cambiemos". *Revista Intersecciones. Teoría y crítica social*. https://www.academia.edu/36438842/La_%C3%A9pica_de_un_pa%C3%ADs_ordenado_En_torno_a_la_caracterizaci%C3%B3n_del_Gobierno_Cambiemos

Schvarzer, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hyspamérica.

Schvarzer, J., y Tavonanska, A. (2008). Modelos macroeconómicos en la Argentina: del 'stop and go' al 'go and crush'. *Documento de trabajo* N° 15.

Susani, B. (2019). *La economía oligárquica de Macri. Endeudar, empobrecer y fugar*. Buenos Aires: Ciccus.

Val, M. E. (2019). La organización de los acreedores durante el primer canje de deuda (2003-2005). *Realidad Económica*, 326, 59- 88.

CAPÍTULO V

ARGENTINA, BRASIL Y PARAGUAY: LA CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA EN EL CONO SUR Y OTRAS DIMENSIONES DE LA CUESTIÓN AGRARIA

Eduardo Azcuy Ameghino ¹

Gabriela Martínez Dougnac ²

DOI: 10.51859/AMPLLA.EMP423.1123-5

1. ESTRUCTURA AGRARIA, PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y CONCENTRACIÓN EN PARAGUAY

Al igual que el resto de los países del cono sur de América, y más allá de diversos matices, en Paraguay la propiedad territorial –el control, el dominio de la tierra- se halló desde los mismísimos orígenes coloniales extremadamente concentrada en manos de una elite terrateniente estrechamente vinculada con el poder estatal: “El latifundio como base del sistema económico ha ejercido, desde la época de la Colonia- con excepción de la época de Dr. Francia- poder político sobre la totalidad de la sociedad” (Kretschmer, 2018, p. 124).

Pensamos esta característica a partir de diferenciar propiedad –en un sentido amplio- y producción, toda vez que hasta su consolidación en el siglo XIX el latifundio y la gran propiedad se presentaron principalmente como un fenómeno jurídico, de una juridicidad en muchos casos tan precaria e incierta como asentada en las prerrogativas de los sectores dominantes en sociedades aun precapitalistas o en morosa transición hacia el capitalismo y la dependencia.

A efectos de la interpretación de las cifras censales que se presentarán a continuación, tomamos *provisoriamente* la caracterización socioeconómica de las fincas utilizada en la literatura agraria paraguaya de acuerdo con la superficie que abarcan –lo cual podría resultar acaso más adecuado para los datos recientes que para los correspondientes al comienzo del siglo XX-, de modo que nos hallaríamos *grosso modo* frente a la agricultura familiar campesino-indígena en las unidades de hasta 50 hectáreas, producción de tipo farmer (chacarera o

¹ Profesor consulto de la Universidad de Buenos Aires. Master en Ciencias Políticas y Doctor en Ciencias Sociales. Director del Centro Interdisciplinarios de Estudios Agrarios (CIEA).

² Profesora Asociada de Historia Económica y Social Argentina en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Historiadora y Máster en Historia Latinoamericana. Subdirectora del Centro Interdisciplinarios de Estudios Agrarios (CIEA).

campesino capitalizada en Argentina) (Azcuay Ameghino, 2021) hasta las 1000 ha, y gran producción capitalista –incluida la propiedad latifundista- desde dicha extensión en adelante.

Cuadro 1. Explotaciones agropecuarias y sus superficies en 1921, según escala de extensión (cantidades y porcentajes)

Escala (ha)	EAP	%	Superficie	%
Hasta 50	28.093	77,5	301.718	0,9
51 - 500	4.825	13,3	868.019	2,6
501 - 1000	854	2,4	625.707	1,9
1001 - 5000	1.517	4,2	3.533.619	10,8
Más de 5000	944	2,6	27.417.650	83,7
Totales	36.233	100	32.746.713	100

Fuente: elaboración propia en base a Riquelme y Kretschmer (2016).

La deriva de los rasgos fundacionales del acaparamiento de la tierra paraguaya se comprueba al observar que en 1921 los campos de mayor extensión, mayores de 10000 ha, abarcaban 24.922.310 ha (el 91% de las mayores de 5000 ha). Por su parte, en la base de la pirámide de la ocupación de la tierra las fincas de hasta 10 hectáreas suman 17.315 (62% de las de hasta 50 ha), cantidad que se incrementa progresivamente a lo largo del siglo XX, de modo tal que hacia 1956 ya ascienden a 103.663 (74% de las 171.837 unidades de hasta 50 ha), alcanzando un máximo histórico en la década de 1990, como se indica mediante el cuadro 2.

Considerando los datos de la encuesta agropecuaria realizada en 2002 por el Ministerio de Agricultura (Riquelme y Kretschmer, 2016) se puede afirmar que a partir de entonces comienza a decrecer el número de fincas correspondientes al campesinado, en buena medida indígena. Antes de esto, la tendencia secular que se hallaba en curso potenciada por la lucha por la tierra, en particular desde 1989 –caída de Stroessner-, favoreció la creación de varios asentamientos rurales en diferentes departamentos, lo que se reflejó en el incremento de las pequeñas parcelas de hasta 20 hectáreas registrado en 2002.

Cuadro 2. Explotaciones agropecuarias y sus superficies en 1991 y 2008, según escala de extensión (cantidades)

Escala (ha)	EAP 1991	EAP 2008	Superficie 1991	Superficie 2008
Hasta 50	279.135	264.047	2.326.673	1.960.081
51 - 500	15.359	17.364	2.121.851	2.759.349
501 - 1000	1.525	2.737	1.010.952	1.810.119
1001 - 5000	2.356	3.443	4.982.438	7.200.531
Más de 5000	884	1.284	13.375.822	17.356.813
Totales	299.259	288.875	23.817.736	31.086.893

Fuente: elaboración propia en base a Paraguay. Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (2009).

El proceso de desaparición de pequeñas fincas –en su inmensa mayoría correspondientes a la agricultura familiar campesina- se hizo visible con claridad en los datos recolectados por el censo agropecuario de 2008. Del pico de 302.253 fincas registradas en 2002, las unidades de hasta 50 ha se redujeron a 264.047, de modo que habrían resultado eliminadas 38.206 fincas en el curso de 6 años.

A veces –como en este caso- la tendencia concentradora es observable a nivel cantidad de explotaciones, mientras que en otros casos, cuando la merma del número de fincas puede ser menor, la más específica señal de la concentración puede expresarse mediante la pérdida de superficie, respecto a la cual en 2008 se anota una importante merma, puesto que los terrenos que les corresponden a las fincas de hasta 50 ha habrían descendido de 2.573.485 ha en 2002 a 1.960.081 ha (ambos fenómenos visibles en los porcentajes provistos por el cuadro 3).

Cuadro 3. Explotaciones agropecuarias y sus superficies en 1991 y 2008, según escala de extensión (porcentajes)

	EAP 1991	EAP 2008	Superficie 1991	Superficie 2008
Hasta 50	93,2	91,4	9,8	6,3
51 - 500	5,2	6,0	8,9	8,9
501 - 1000	0,5	1,0	4,2	5,8
1001 - 5000	0,8	1,2	20,9	23,2
Más de 5000	0,3	0,4	56,2	55,8
	100	100,0	100,0	100

Fuente: elaboración propia en base a Paraguay. Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (2009).

Así, mientras la agricultura campesina perdía fincas y superficies, el censo de 2008 indica que la agricultura *farmer* -en especial su capa superior, predominantemente burguesa- y la producción específicamente capitalista con eje en el latifundio continuaban con un sostenido crecimiento, muy visible en el incremento de las superficies bajo su control.

Respecto a la tenencia de la tierra, más allá de su complejidad -en especial en las pequeñas fincas-, ateniéndonos a una visión censal general el panorama puede resultar engañoso, sin embargo, un análisis enfocado en las realidades específicas de cada departamento indica que, en algunos de ellos, los más dedicados al cultivo de soja y maíz, aumenta sustancialmente el arrendamiento.

En este sentido, si bien el censo de 2008 indica una baja importante en la cantidad de unidades arrendadas respecto a 1991 (de 42.705 pasan a 22.456), contradictoriamente, en línea con las tendencias impuestas por el modelo agropecuario en curso, la cantidad de tierra alquilada o tomada en aparcería se incrementa de 648.551 ha a 2.467.234 ha, es decir un 280,4% más.

Otro aspecto que se destaca entre las principales tendencias motrices de la evolución del sector agrario paraguayo -comprobada mediante el contraste entre los padrones de 1991 y 2008- es la baja de la población radicada en las fincas en general, y, aunque en menor proporción, la del campesinado en particular, lo cual se correspondería con “el acelerado avance de la agricultura empresarial con el apoyo de las autoridades nacionales” (Riquelme y Kretschmer, 2016, p. 26).

Respecto al uso de la tierra en Paraguay, según el censo de 2008 era el siguiente, en porcentajes sobre la superficie total registrada (31.086.894 ha): 1) Cultivos temporales, permanentes y hortalizas, 10,8 %. 2) Pasturas naturales y cultivadas, 57,4%. 3) Montes naturales y forestales cultivados, 24,1 %. 4) Barbecho y descanso, 1,5%. 5) Otros usos, 6,2%.

Considerando sólo los terrenos específicamente agrícolas -excluyendo las pasturas artificiales- es posible indagar el porcentaje de tierra cultivada sobre los totales correspondientes a cada tipo de unidades de acuerdo con su extensión, tal como se ejecuta mediante el cuadro 4.

Cuadro 4. Superficie cultivada como porcentaje sobre la superficie total según escala de extensión (cantidades y porcentajes).

Escala (hectáreas)	Superficie total	Superficie cultivada *	% cultivado
Hasta 4,9	238.012	147.633	62,0
5 - 9,9	416.702	200.696	48,2
10 a 19,9	685.381	246.020	35,9
20 - 49,9	619.986	182.927	29,5
50 - 99,9	459.555	146.758	31,9
100 -199,9	699.257	238.827	34,2
200 - 499,9	1.600.537	469.613	29,3
500 - 999,9	1.810.119	405.979	22,4
1000 - 4999,9	7.200.531	866.835	12,0
5000 - 9999,9	4.702.034	270.882	5,8
Más de 10000	12.654.779	189.032	1,5
Totales	31.086.893	3.365.202	10,8

* Cultivos permanentes, temporales y hortalizas.

Fuente: elaboración propia en base a Paraguay. Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias (2009).

Retomando los conceptos de agricultura campesina, farmer y gran producción capitalista,³ resultarían respectivamente los siguientes porcentajes de cultivo: 39,7%, 27,6% y 5,4%. Si bien era previsible el papel de la agricultura en las fincas campesinas, considerada en hectáreas totales lo esencial de la producción es realizada por las explotaciones medianas y grandes, siendo estas últimas las que con menor proporción de cultivos reúnen la mayor superficie agrícola, aunque muy próxima a la correspondiente al tipo *farmer*.

Analizada por departamentos, los mayores porcentajes de tierra cultivada se concentran en Itapúa 27,3%, Caaguazú 38,9%, Canindeyú 41,9% y Alto Parana con un remarcable 68,1%, todos los cuales se ubican en la región oriental. Por su parte, el promedio de los tres departamentos occidentales (que suman 17.644.612 ha) es de 0,1% cultivado, con un 61% de campos de pastoreo.

³ Obviamente estos cortes en virtud de la superficie son apenas indicativos, existiendo diversos solapamientos entre los diferentes tipos de unidades, por lo que se trata de una conceptualización que utilizamos solo *ad hoc* en estas notas.

2. LA SOJA, EL CAMPESINADO Y EL MODELO AGRARIO EN CURSO EN PARAGUAY

En el contexto del panorama que hemos resumido sucintamente nos referimos ahora al punto que unifica en buena medida los análisis sobre la agricultura en Argentina, Brasil y Paraguay (y también en Bolivia y Uruguay) durante los últimos años: la producción de soja,⁴ que en tierra guaraní se desplegó sobre territorios ocupados en su mayor parte por la ganadería y por la agricultura familiar campesina, donde anteriormente existían diversas restricciones para producir, pero que con las nuevas tecnologías, mejores precios internacionales y menores costos, pasarían a ser rentables (Maldonado, 2005).

La superficie dedicada al cultivo de la soja –mayoritariamente transgénica- se duplicó en la última década, extendiéndose hasta abarcar casi el 80% de los campos agrícolas, en condiciones en que la agricultura y la ganadería vacuna dan cuenta de más de las tres cuartas partes de las exportaciones paraguayas (WWF, 2023).

Los cuadros 5 y 6 permiten apreciar la evolución y la envergadura actual del cultivo de soja, y también –aunque menos comentado- de maíz.

Cuadro 5. Superficie sembrada con soja, producción y rinde, según campañas seleccionadas (hectáreas, toneladas y kilos).

Campaña	Superficie sembrada (ha)	Producción (toneladas)	Rendimiento (kg por ha)
1997	1.050.000	2.771.000	2.639
2021	3.400.000	9.518.600	2.800

Fuente: elaboración propia en base a CAPECO (2023).

Cuadro 6. Superficie sembrada con maíz, producción y rinde, según campañas seleccionadas (hectáreas, toneladas y kilos).

Campaña	Superficie sembrada (ha)	Producción (toneladas)	Rendimiento (kg por ha)
1997	335.600	873.900	2.604
2021	850.000	3.525.925	4.148

Fuente: elaboración propia en base a CAPECO (2023).

Cabe agregar, para especificar una característica significativa del cultivo de estos dos granos en Paraguay, que según datos proporcionados por el Instituto de Biotecnología Agrícola

⁴ Una perspectiva de análisis laudatoria de la expansión de la soja en Paraguay, en Morínigo et. al., 2018.

(Inbio), en 2022 la soja “zafriña” (segunda ocupación) abarcó 459.339 hectáreas, unas 346.792 hectáreas más que el año 2021, y el maíz zafriña ocupó 1.026.591 hectáreas, unas 107.950 hectáreas más que el año 2020 (Paraguay. Agencia de Información Paraguaya, 2022).

Lo que otorga particular significación a los datos expuestos sobre la producción agrícola es que esta se desenvuelve al interior de un país donde -como muestra el cuadro 3- el 2,6 por ciento de las explotaciones concentra el 85 por ciento de las tierras, mientras que el 3% de las fincas ocupa el 48 % de la superficie de soja nacional;⁵ existiendo –según afirman diversas fuentes- aproximadamente ocho millones de hectáreas poseídas en forma irregular, “malhabidas”, en virtud de la influencia económica y política de quienes lograron apropiárselas.

Por otro lado, existe una relación estrecha entre la extranjerización de parte de la tierra paraguaya y el avance de la soja, estimándose que más del 60% de la superficie implantada con esta oleaginosa pertenece a propietarios foráneos, mayoritariamente brasileños. Puntualmente, “los departamentos de Alto Paraná, Caaguazú y Canindeyú son los de mayor superficie de plantación de soja y, al mismo tiempo, presentan las mayores tasas de propiedades en manos de extranjeros” (Arrúa et. al., 2020, p. 117).

Reforzando estos conceptos, se ha insistido en que “la profunda desigualdad en el reparto de la tierra se agravó en los últimos años con el acaparamiento de brasileños, y el avance de la soja, expulsó, como sigue haciéndolo hoy, a poblaciones campesinas e indígenas a través de diversos métodos. Este acaparamiento de tierra por parte de brasileños es de tal extensión que ya en el 2008. en el departamento de Alto Paraná, el 62,5% de las fincas mayores a 1000 hectáreas era propiedad de extranjeros, de los cuales 55% provenían de Brasil; en Canindeyú la proporción de brasileños entre los propietarios de más de 1000 hectáreas llega al 60%. (Fogel, 2018, p. 131).

Estos procesos –sojización y extranjerización del suelo- afectaron y afectan duramente al campesinado paraguayo, habilitando un campo de disputas por la tierra, principal pero no únicamente, con los empresarios agrícolas brasileños, en tanto su expansión expulsa a los pequeños productores del campo, “acaba con la agricultura de subsistencia, contamina a las personas, destruye el medio ambiente y ocasiona el éxodo rural” (Albuquerque, 2005, p. 159).

En buena medida, también parte del campesinado, otra víctima de la fuerte expansión agrícola capitalista encabezada por brasileños son los indígenas, que en los últimos 30 años han visto reducidas las cantidades de etnias y de individuos que las componen, cuando no han sido

⁵ Seguramente su número es menor ya que son habituales los casos donde dos o más fincas pertenecen a los mismos propietarios.

reducidos directamente a formas de subordinación precapitalistas presentes en los procesos de “modernización” (Souza Martins, 1997).

La creciente marginación del campesinado resulta consistente con la prueba estadística de que, luego de un pico en 2002, la pequeña agricultura familiar decrece en coincidencia con el incremento de la soja, lo cual se expresa en que “la participación campesina en la producción de soja es ínfima. El campesinado labró en el año 2008 solamente el 6% de las tierras cultivadas con soja” (Arrúa et. al, 2020, p. 65)

En este sentido se puede afirmar que la sojización –y en general la agriculturización dinamizada por el auge del cultivo anual de granos- no sólo implica el despojo de campesinos e indígenas sino que también afecta al sector que hemos denominado farmer –productores más capitalizados-, adquiriendo el proceso de concentración económica –del capital, la producción y la tierra- rasgos comunes a los que, con los matices del caso, se registran desde fines de la década de 1980 en Argentina, Brasil y otros países de la región. Es decir, la forma y consecuencias actuales del despliegue del agronegocio -que proporcionalmente crea cada vez menos empleo-, determinan que allí donde se consolida estimule el avance de lo que algunos autores denominan agricultura sin agricultores o “el desierto verde” (Fernández, 2018).

También en el caso del maíz se comprueba la íntima relación entre el proceso de concentración y la pérdida de significación económica del campesinado –y en general de la pequeña producción-, puesto que hacia 1991 más del 70% de la superficie implantada con este cereal era trabajada en el marco de la producción familiar y de base familiar no capitalizada, mientras que de acuerdo a datos de 2008, las fincas *farmers* y los latifundios capitalistas eran las que ahora daban cuenta de aquel porcentaje.

Como consecuencia de los fenómenos indicados, de acuerdo a datos de Oxfam Internacional, “en los últimos 10 años, la falta de tierra y de empleo ha expulsado del campo a más de 900 mil personas. Más de 585 mil de ellas son menores de 30 años. Su destino son las zonas marginales de Asunción, la capital” (OXFAM Internacional, s.f).

Efectivamente, la profundización de su descapitalización y la virtual ausencia de financiamiento han impulsado a numerosos campesinos -en condiciones de hacerlo- a vender sus tierras a los beneficiarios del auge agrícola, en especial sojeros. Y así avanzó la concentración, de modo que, en 2008, 828 latifundistas ocupaban el 47,7% de la superficie de soja, o aproximadamente 1.176.400 ha; mientras que 819 latifundios concentraron 303.403 ha de maíz (el 36% de la superficie total), al tiempo que 188.600 fincas campesinas cultivan apenas 225.952 ha (Riquelme y Kretschmer, 2016).

Este modelo agropecuario concentrador, vale insistir, contó y cuenta con el apoyo del Estado, y a afianzarlo se dirigen las políticas públicas, al tiempo que la pequeña agricultura, abandonada a su suerte y falta de inversiones, se hace cada vez más marginal. La agricultura comercial paraguaya –en especial la de exportación- se halla oficialmente beneficiada por incentivos y exoneraciones fiscales, acceso relativamente fluido al crédito, permisividad en cuanto a normas ambientales y laborales y, lo cual al igual que ocurre en Brasil contrasta con la situación argentina, ausencia de impuestos a las ventas externas (“retenciones”).

Una de las consecuencias más serias de este modelo productivo y políticas, es la crítica situación ambiental estimulada por el avance de la soja y otros cultivos, que ponen en riesgo -y debate- la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo paraguayo.

Dicho modelo tecnológico se despliega en el marco de una regulación de la producción prácticamente inexistente, tal como lo demuestra el hecho que Paraguay pasó de tener 9 millones de hectáreas de bosque en 1950 a 1,3 millones en 2004, tendencia que se sostiene hasta la actualidad, en circunstancias que en la región fronteriza con Brasil el bosque ha sido cuasi sustituido por las plantaciones de soja. Asimismo, se va limitando el cultivo de alimentos para el consumo humano, se avanza en el deterioro de la fertilidad de los suelos, y el uso indiscriminado de agroquímicos altamente tóxicos –entre los cuales resalta el glifosato- genera daños irreversibles sobre el ambiente.

Este fenómeno, que alcanza sus picos extremos en las zonas próximas a poblados y en los bordes de las pequeñas fincas familiares, contamina los cursos de agua y afecta severamente la salud humana, lo cual suma reivindicaciones a los tradicionales reclamos campesinos por la tierra y en defensa de su cultura y existencia. Con este telón de fondo la expansión de la soja ha dado lugar a múltiples conflictos y al reforzamiento e incremento de las organizaciones sociales campesinas,⁶ cuyas luchas han determinado durante las últimas décadas el encarcelamiento de miles de campesinos y la muerte de más de cien asesinados o desaparecidos, con episodios de gran brutalidad estatal/patronal como la denominada “masacre de Curuguaty”.⁷

⁶ Un análisis de las disputas territoriales frente al nuevo sistema agroalimentario en Paraguay, focalizando en la estrategia de ocupación de tierra en los últimos 30 años, en: Kretschmer, R. y Hocsman, L.D. (2021).

⁷ La “masacre de Curuguaty” -ocurrida el 15 de junio de 2012-, más allá de las diferentes versiones que la refieren y de su incidencia en la crisis política que rodeó a la destitución del presidente Lugo, consistió en la feroz represión policial alrededor de un desalojo a campesinos que ocupaban una finca denominada Campos Morumbi (dpto de Canindeyú), de unas 2000 ha, con un saldo de 11 campesinos muertos, 80 heridos y 60 detenidos.

Finalmente, y para nada menos importante, es necesario remarcar el papel del imperialismo, clave en un país dependiente como Paraguay, donde resulta dominante “dentro de la totalidad del complejo agroindustrial la presencia de las grandes multinacionales, las que controlan el comercio exterior y la industrialización de granos (85%), semillas, fertilizantes, fitosanitarios y maquinarias, entre los rubros principales” (Romero, 2015a, p.28) con un papel relevante de grandes capitales brasileños, representantes o asociados a las grandes multinacionales, los cuales también predominan en la industria frigorífica.

3. ESTRUCTURA AGRARIA Y CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA EN BRASIL

Al igual que en Hispanoamérica, algunos de los principales rasgos estructurales de la sociedad brasileña reconocen su origen en el tiempo colonial (Azcuy Ameghino, y Birocco, 2001), anotándose entre ellos que “desde el principio de la colonización se fue parcelando el Brasil en propiedades inmensas” (Dean, 1975, p. 414), consolidándose tanto el latifundio, como la esclavitud y el comercio de exportación –asentado en las monoproducciones- en línea con los intereses de la metrópoli portuguesa. En este contexto, la gran concentración de la tenencia de la tierra sería unas de las características definitorias de la desigualdad social que perdura hasta la actualidad.

Efectivamente, pese al accionar del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y de las medidas que diferentes gobiernos tomaron en pos de resolver el problema de la redistribución de la tierra, tanto el latifundio como el minifundio –al igual que la carencia de tierras de quienes las reclaman para reproducir su existencia- mantienen plena vigencia en un país donde sobre 390 millones de hectáreas aptas para la agricultura y la ganadería, prácticamente un tercio aún permanece sin explotar.

Al igual que ocurriera en otros países de la región, la producción agropecuaria brasileña fue objeto de grandes transformaciones y reajustes durante la década de 1990, bajo el influjo de las políticas de corte neoliberal y la afirmación de lo que se denomina -con más énfasis que en su prolongado pasado- el “agronegocio”, estrechamente asociado con un remozado “modelo” agrario, plenamente vigente en el curso del siglo XXI (Instituto Tricontinental de Investigación Social, 2020). Y con la concentración de la tierra, que lejos de moderarse se sostiene; tal como lo vemos al considerar los datos emergentes del último censo agropecuario realizado en 2017, que muestran a más de 10 millones de campesinos hacinándose en poco más del 2% de las

tierras registradas, mientras que el 1% de los propietarios (en rigor titulares de las explotaciones –EAP-)⁸ controla casi la mitad de las tierras productivas del país.

Cuadro 7. Explotaciones agropecuarias y sus superficies en 2006 y 2017, según escala de extensión (unidades, hectáreas y porcentajes).

Escala	EAP 2006	%	EAP 2017	%	Ha 2006	%	Ha 2017	%
Hasta 9,9 ha	2.477.151	50,3	2.543.681	50,9	7798777	2,3	7.993.969	2,3
10 a 99,9 ha	1.971.600	40,1	1.980.684	39,6	62893979	18,9	63.810.646	18,1
100 a 999,9	424288	8,6	420719	8,5	112844186	33,8	112257692	32
1000 y más	47578	1,0	51203	1,0	150143096	45,0	167227511	47,6
Totales	4.920.617	100	4.996.287	100	333.680.037	100	351.289.817	100

Fuente: elaboración propia en base a IBGE (2019).

Como puede observarse con mayor detalle en el cuadro 8, entre las fincas más pequeñas resaltan más de 600 mil fincas menores de una hectárea, las cuales disponen de una media de 0,45 ha de terreno (y constituyen sin duda un tema puntual de análisis y debate), mientras que alcanzarían a casi dos millones -38%- las que abarcan hasta 5 ha y se agolpan en apenas el 1% de la tierra.

Cuadro 8. Cantidad de establecimientos y sus superficies en 2017, según escala de extensión (unidades, hectáreas y porcentajes).

Escala (hectáreas)	EAP	%	Superficie	%
Hasta 1	606.432	12,1	277.313	0,1
Hasta 5	1.892.967	37,9	3.425.383	1,0
Hasta 49,9	4.130.208	82,7	44.861.698	12,8
50 - 99,9	394.157	7,9	26.942.917	7,7

Fuente: elaboración propia en base a IBGE (2019).

Considerando las explotaciones de hasta 50 ha como de tipo campesino, es decir producción familiar y de base familiar no capitalizada (Azcuy Ameghino, 2002), tal como se hizo

⁸ Utilizamos la sigla EAP como equivalente a establecimiento agropecuario, caracterizado por la estadística brasileña como “toda unidade de produção/exploração dedicada, total ou parcialmente, a atividades agropecuárias, florestais ou aquícolas, independentemente de seu tamanho, de sua forma jurídica (se pertence a um produtor, a vários produtores, a uma empresa, a um conjunto de empresas etc.), ou de sua localização (área urbana ou rural), tendo como objetivo a produção, seja para venda (comercialização da produção), seja para subsistência (sustento do produtor ou de sua família)” (IBGE, 2019).

en el caso paraguayo -siguiendo un criterio sobre el cual ya hemos advertido sus problemas-, tendríamos aquí que revestirían dicho carácter el 82,7% de los establecimientos, los que dispondrían del 12,8% de los terrenos. Respecto a este conjunto de fincas entre 2006 y 2017 no se registraron variaciones sustanciales, anotándose un aumento del 1,7% en su número, contando con una módica media de 10,8 ha por establecimiento.

El estrato intermedio de entre 50 y 1000 ha, “*farmer*” (unidades de pequeños y medianos capitalistas, así como de productores familiares y de base familiar *capitalizados*, en Argentina *chacareros*), se halla compuesto por el 16,3% de las unidades con el 39,6% de la tierra; con una superficie media de 170,8 ha.

Por su parte, los establecimientos de 1000 y más hectáreas –el 1% de grandes propiedades y latifundios capitalistas- muestran un incremento de 3.625 unidades y de 17,1 millones de hectáreas, con un área media que en once años se elevó de 3156 a 3266, aumentando su participación en la superficie censada total del 45 al 47,6%.

Algunos datos complementarios acerca del agro brasileño en 2017, tal como los proporciona la publicación oficial de la información censal, indican que sólo el 14% de los establecimientos poseían tractor/es, toda una señal de la bajísima capitalización de la inmensa mayoría de las fincas. En este sentido, se afirma que el 77% de las unidades fueron clasificadas como de “agricultura familiar”,⁹ ocupando el 23% de la superficie total (nótese la diferencia con el agrupamiento presentado anteriormente como el tipo campesino), compuesta de 81 millones de ha, de las cuales el 48% se dedicaba a pastos, el 31% con bosques y sistemas agroforestales y el 15,5% a cultivos en general.

La agricultura familiar, el grueso de la cual se concentra en la región nordeste del país, contenía al 67% de las personas ocupadas en el sector (10,1 millones), superando la edad de 65 años el 26% de los productores. Asimismo, daría cuenta del 23% del valor de la producción, con el pico mayor en Amazonas (67%) y menor en Mato Grosso (6%) (IBGE, 2019). En este sentido, diferentes autores han afirmado la supremacía productiva de la pequeña producción campesina/familiar, señalando que “los pequeños productores rurales son los principales responsables por la producción de alimentos, ingresos y generación de trabajo en el campo brasileño” (Mitidero et. al., 2017).

Sobre la base de la radical polarización de la tenencia entre una gran base de pequeñas unidades y una pequeña elite acaparadora de la mayor parte de la tierra, una mirada desde la perspectiva histórica de casi medio siglo muestra una relativa *estabilidad en movimiento* en la

⁹ Sobre el lugar histórico y social del campesinado y la agricultura familiar y las particularidades de estas categorías sociales en la sociedad brasileña, consultamos: Baudel Wanderley (2009).

evolución del número de establecimientos rurales (1975 muy cercano a 2017), al igual que de su superficie media (1980 parecido a 2017), tal como se comprueba en el siguiente cuadro.

Cuadro 9. Evolución del número de establecimientos rurales y de sus superficies medias, 1975-2017 (cantidades y hectáreas).

Variabes	1975	1980	1985	1996	2006	2017
Establecimientos	4.993.252	5.159.851	5.801.809	4.859.865	5.175.636	5.073.324
Superficie media	65,0	70,8	64,7	73,1	67,8	70,3

Fuente: elaboración propia en base a fuentes censales y otras.

Sin perjuicio de este señalamiento, en el marco temporal considerado se producen cambios significativos, como la “merma de 17 millones de hectáreas en la superficie ocupada por las explotaciones entre 1985 y 1996”, período durante el cual “el número de establecimientos de menos de 100 hectáreas sufrió una reducción de 906.302 unidades y las más afectadas fueron las de menos de 10 hectáreas” (David et. al., 1999, p.123) Este tipo de fluctuaciones se expresan también en los datos correspondientes al último censo, pudiéndose observar que en 2017 se registran menos unidades, pero de mayores dimensiones, por el agregado de más 17,6 millones de ha a la superficie total. Claro que las superficies medias ocultan el avance de la concentración económica, puesto que –más allá de los promedios- las pequeñas son ahora más pequeñas y las grandes más extensas.

Por último, mediante el cuadro 10, presentamos las diversas formas de tenencia del suelo y su evolución entre 2006 y 2017.

Cuadro 10. Explotaciones agropecuarias y sus superficies de acuerdo con el régimen de tenencia de la tierra (unidades, hectáreas y porcentajes)

Tenencia	EAP 2006	%	EAP 2017	%	Ha 2006	%	Ha 2017	%
Propias	3.946.411	76,9	4.107.762	77,0	302.138.391	90,5	298.323.489	84,9
Sin titulación *	194.867	3,8	266.910	5,0	5.957.124	1,8	6.165.766	1,8
Arrendadas	333.975	6,5	320.263	6,0	15.127.498	4,5	30.171.451	8,6
Aparcería	186.363	3,6	177.803	3,3	3.240.841	1,0	7.830.479	2,2
Ocupadas	474.133	9,2	464.253	8,7	7.216.236	2,2	8.798.642	2,5
Totales	5.135.749	100	5.336.991	100	333.680.090	100	351.289.827	100

* Asentados sin titulación definitiva

Fuente: elaboración propia en base a IBGE. Censos Agropecuario 2006 y 2017.

De la información consignada se destaca nítidamente el papel absolutamente dominante de la tenencia en propiedad, que da cuenta del 85% de la superficie agraria. Complementariamente el otro dato relevante es el aumento del arrendamiento y la aparcería en 2017, con menos establecimientos involucrados, pero abarcando el doble de superficie que en el registro anterior. Y si bien no estamos ahora en condiciones de fundamentarlo –como se haría mediante un análisis desagregado de los estados y regiones donde se concentra por ejemplo la soja- seguramente, al igual que ocurre en Argentina, el peso del arrendamiento y la aparcería (en los casos que es de cierta magnitud) sea mayor y creciente en el marco del cultivo de oleaginosas y cereales, donde se presenta como una de las formas predilectas por la gran explotación para ampliar sus escalas productivas, lo cual no deja de asociarse con el efectivo crecimiento de la contratación de servicios de labores.

Finalmente, cabe llamar la atención sobre la cantidad de establecimientos familiares que se hallan asentados sin titulación definitiva, además de los numerosos pequeños productores con acceso temporario o precario a la tierra (arrendatarios, aparceros, en comodato y ocupantes).

4. LA PRODUCCIÓN DE SOJA

La soja –y sus derivados- es el producto agrícola con mayor crecimiento comercial en el mundo y, junto con Estados Unidos, Sudamérica se ha transformado en el nuevo granero del mercado mundial, donde se destacan grandes compradores como China e India. De este modo Brasil y Argentina, junto, en menor medida, a Paraguay, Bolivia y Uruguay, han visto aumentar sostenidamente el cultivo de esta oleaginosa,¹⁰ transformada junto a los hidrocarburos y la minería en uno de los objetos principales del auge del extractivismo.

Puntualmente, en la actualidad Brasil es el principal proveedor de poroto de soja a nivel mundial y el segundo mayor exportador de subproductos de la oleaginosa. El aumento de la producción a lo largo del siglo XXI se sustenta en:

1) una mayor superficie cultivada –de 14 millones en 2000/01 se pasó a 38,5 millones en 2021. Según datos de la Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), la superficie con soja de Brasil equivale al total de la superficie sembrada en Argentina con todos los cultivos.

2) Una mejora de la productividad, con rendimientos que pasaron en los últimos 20 años de 2750 kg por ha –promedio nacional- a 3530 kg por ha. Un aumento del 28% en veinte años,

¹⁰ Un buen panorama del mercado de la soja en el cono sur, se puede consultar en: Wesz Junior (2014).

en el que jugó un papel central la aplicación de mayor tecnología de insumos y procesos en los cultivos, con un papel destacado de la industria semillera.

Sobre esta base, la producción brasileña de soja se triplicó, pasando de 38,4 millones de toneladas en 2000/01 a 135,9 millones de toneladas en la cosecha 2020/21, superando a Estados Unidos en exportaciones de poroto y ocupando el segundo lugar –detrás de Argentina– en harina y aceite de soja, debiendo señalarse que el consumo interno brasileño absorbe la mayor parte de la producción nacional de estos dos rubros.

En los últimos años las ventas de harina de soja en el mercado interno representaron el 51% de la producción, mientras que en el caso de los aceites la absorción doméstica fue del 86%. El grueso de lo producido proviene de los estados de las regiones del centro y del sur. Entre estas regiones se destacan Mato Grosso -con casi 35,9 toneladas-, Paraná de 20,8 t y Rio Grande do Sul con 19,9 t, estados que en conjunto generaron aproximadamente el 56% del total de la oleaginosa. No obstante, la producción de soja se extendió en la campaña 2020/21 por 19 estados del país (Lugones y Terre, 2021).

Respecto a este *boom* agrícola brasileño, que otros autores denominan “modernización conservadora” extremadamente adversa a la agricultura familiar (Butto et.al., 2022, p. 396), se ha remarcado “el fuerte crecimiento de la región Centro-Oeste y en menor medida la región Sur, con tres productos que se destacan: algodón, soja y aves. Son empresarios que usan tecnología de punta y destinan esas producciones a los mercados externos” (Graziano Da Silva et. al., 2012, p. 10).

Más allá de la rentabilidad que obtienen las partes que operan y/o se vinculan con el negocio, y de los beneficios evidentes para la macroeconomía brasileña, al igual que en otros países “sojizados” la expansión de este cultivo ha generado diversas consecuencias negativas, entre ellas las que afectan al ambiente y los bienes comunes naturales.

Por ejemplo, la expansión de la soja ha llevado en los últimos veinte años a la deforestación del Cerrado, la sabana tropical de Brasil y la selva amazónica. Esta indiscriminada tala de bosques y selvas junto al cambio climático han determinado menores lluvias en regiones tomadas por el cultivo, como Matopiba y las partes orientales del estado de Mato Grosso. Un panorama que se presenta sombrío para los productores que realizan siembras de segunda (zafriña) –como soja seguida de maíz–, que en caso de obligarlos a realizar una sola campaña agrícola al año se afectaría seriamente su rentabilidad.

Otra de las consecuencias del modelo sojero de agronegocios vigente en Sudamérica, y en este caso en Brasil, es que la destrucción del medioambiente afecta también crecientemente

a la población urbana. Así, “contaminación y escasez de agua, de la capa freática, envenenamiento de alimentos por agrotóxicos, cambio climático y aumento de la población en las grandes ciudades son solo algunos ejemplos de la intrínseca relación entre las cuestiones agraria y urbana en la actualidad” (Instituto Tricontinental de Investigación Social, 2020).

Asimismo, el avance de la agriculturización en vasta escala va influyendo en el problema de las divisiones regionales y las desigualdades brasileñas: “La intensificación de la producción de commodities agropecuarias ha transformado municipios, micro regiones y hasta macro regiones. Un ejemplo es la territorialización de la soja en la región Centro Oeste, que ha concentrado la tierra en manos de grandes corporaciones, aumentando la violencia y la migración rural urbana, expulsando gran parte de la población para las ciudades” (Mançano Fernandes et. al., 2013, p. 37).

5. LUCHA POR LA TIERRA, REFORMA AGRARIA E IMPERIALISMO

Cerramos estas breves notas haciendo una referencia a las luchas por la tierra, en tantos sentidos ejemplares, llevadas adelante desde hace muchos años por el campesinado brasileño y sus organizaciones sociales y políticas –como el MST-, donde se suman y articulan las tomas de tierras con los acampes y asentamientos rurales.

Como afirma Mançano Fernandes, reflexionando sobre estas movilizaciones, sus logros, y la actividad de los diferentes gobiernos respecto a la reforma agraria,

el mantenimiento de la concentración de la estructura de la tenencia es resultado de la territorialización del agronegocio y de la territorialización del campesinado en la intensa disputa territorial. Cuando se cierre la frontera agrícola brasileña estas disputas tenderán a exacerbarse (Mançano Fernandes, 2018, p. 37).

Más precisamente,

la territorialización del agronegocio sucede por la concentración de la propiedad y la territorialización del campesinado ocurre con la desconcentración de la propiedad. El modelo del agronegocio es inviable para el campesinado y el campesinado es inviable para el agronegocio, que ha reducido el número de agricultores, aumentando la producción por medio de la concentración (Mançano Fernandes, 2018, p. 38).

Por esta razón, frente a la presión de las familias acampadas en pos del acceso a la tierra, ante los campesinos que han logrado asentarse –más o menos precariamente- en las tierras conquistadas, y en general frente a las luchas que tienen como horizonte el avance de la reforma agraria en el país, los terratenientes y grandes capitalistas que acaparan el territorio, entre otros recursos e iniciativas –eventualmente violentas- multiplican sus estrategias legales tendientes a criminalizar la lucha, como ocurriera en su momento con “el intento de clasificar

por ley del parlamento la ocupación de tierras como un acto terrorista” (Tomiasi Paulino, 2012, p. 30).

Con los matices del caso, y sin ingresar en el debate sobre el carácter de parte de las clases dominantes brasileñas, no queremos dejar de aludir al papel del imperialismo, concentrado en el accionar de las principales potencias que operan en el planeta, en el país y la región; mencionando también el avance del capital extranjero sobre la tierra, el cual -como se ha señalado- se suma al acaparamiento latifundista con consecuencias que “en la mayor parte de las veces se hacen sentir a través de la ampliación del desempleo, la intensificación de los procesos de degradación del medio ambiente y de crisis en la producción de alimentos, afectando la seguridad alimentaria” (Rodat Fernandes et. al, 2014, p. 236).

Indudablemente cada vez más la lucha por la reforma agraria –que requiere del decisivo aporte de los trabajadores asalariados de la ciudad y el campo- implica enfrentar al capital, y en primer lugar al imperialista, lo que se manifiesta en la lucha contra las grandes empresas transnacionales del agronegocio, responsables –además de operar y beneficiarse con la producción agraria- por la elaboración y difusión de los agrotóxicos, las semillas transgénicas, el agotamiento de los recursos naturales y el deterioro del ambiente.

6. EXPLOTACIONES AGRARIAS Y CONCENTRACIÓN ECONÓMICA EN ARGENTINA

Desde mediados de la década de 1990 la dinamización y profundización de las tendencias a la *concentración económica* del sector, estimuladas por el programa neoliberal de la administración Menem-Cavallo (Azcuay Ameghino, 2000), determinaron el comienzo de una nueva etapa en el desarrollo de la agricultura pampeana, cuya principal novedad en materia de uso del suelo fue un agudo proceso de “sojización” (Martínez Dougnac, 2013).

Si bien se trata de un fenómeno que comenzó a hacerse visible mediante la información proporcionada por el CNA 1960 –luego de que en 1952 el país registrara el máximo histórico de explotaciones agropecuarias-, y que se manifestó relativamente constante a partir de entonces, sería el pasaje de un tipo de producción basada centralmente en la combinación de tierra y trabajo, a otro donde la inversión de capital fue cobrando una dimensión desconocida anteriormente, lo que al alterar las condiciones de la competencia mercantil agudizó los efectos de la desigual distribución del capital entre los diferentes tipos de productores y estimuló un mayor desarrollo de las economías de escala.

En consecuencia, explotaciones de mayor tamaño, en una superficie que no se amplía, implicaron la continuidad y el recrudescimiento de la eliminación de las unidades más débiles:

el pez grande continuó engullendo -con mayor voracidad- al pequeño, como lo muestra sin cortapisa el dato estadístico.

El último censo agropecuario realizado en 2018 aporta elementos de juicio para un conocimiento más actualizado de las principales variables estructurales del agro argentino, entre las cuales nos referiremos a la evolución del número de explotaciones agrarias y de sus superficies.

Considerando la totalidad de las EAP censadas (*con y sin límites definidos*) el CNA 2018 registró a nivel nacional 250.881 unidades, contra 333.533 contabilizadas en 2002, lo que implica la desaparición de 82.652, aproximadamente una cuarta parte, a un promedio de eliminación de 5.166 EAP por año.

Por otro lado, la superficie correspondiente a las explotaciones con límites definidos - consignada en el cuadro 11- habría disminuido de 174.808.564 ha en 2002 a 157.423.932 en 2018, es decir un llamativo diez por ciento, que excede el porcentaje que podría adjudicarse al avance de los procesos de urbanización y otros usos no agropecuarios, lo cual requiere una explicación que probablemente incluya el reconocimiento de algún grado de insuficiencia en el barrido de los terrenos.

Más allá del retrato global, el CNA 2018 confirma las tendencias que caracterizan, desde por lo menos 1988 -seguramente con un mojón previo en la dictadura militar de 1976-1983-, la evolución de la cantidad y tipo de explotaciones. Así, es posible aseverar que el CNA 2018 *ratifica la vigencia y eficacia del proceso de concentración capitalista* consolidado durante los noventa y prolongado hasta la actualidad (Azcuy Ameghino y Martínez Dougnac, 2012; Fernández, 2018). El cuadro 11 lo refleja con claridad.

Cuadro 11. Evolución del número de EAP con límites definidos por provincia según los censos 1988, 2002, 2018, y explotaciones eliminadas entre 2002 y 2018, en cantidad y porcentaje.

	1988 EAP	2002 EAP	2018 EAP	2002-2018 EAP eliminadas	%
Total del país	378.357	297.425	228.375	69.050	23,2
Buenos Aires	75.479	51.107	36.644	14.463	28,3
Catamarca	6.988	6.694	7.937	1.243	+ 18,6
Chaco	17.595	15.694	10.914	4.780	30,5
Chubut	3.484	3.574	3.237	337	9,4
Córdoba	40.061	25.620	20.660	4.960	19,4
Corrientes	22.070	14.673	9.767	4.906	33,4
Entre Ríos	27.134	21.577	13.774	7.803	36,2

	1988 EAP	2002 EAP	2018 EAP	2002-2018 EAP eliminadas	%
Formosa	9.582	8.994	7.541	1.453	16,2
Jujuy	4.286	4.061	5.204	1.143	+ 28,1
La Pampa	8.632	7.774	6.571	1.203	15,5
La Rioja	5.374	5.852	4.549	1.303	22,3
Mendoza	33.249	28.329	19.622	8.707	30,7
Misiones	27.517	27.072	23.252	3.820	14,1
Neuquén	2.530	2.198	1.706	492	22,4
Río Negro	7.709	7.035	6.190	845	12
Salta	4.798	5.575	5.843	268	+ 4,8
San Juan	10.300	7.927	5.545	2.382	30,1
San Luis	5.974	4.216	3.806	410	9,7
Santa Cruz	1.102	944	596	348	36,9
Santa Fe	36.884	28.034	19.829	8.205	29,3
Santiago del Estero	11.532	10.830	11.012	182	+ 1,7
Tierra del Fuego	79	90	148	58	+ 64,4
Tucumán	15.998	9.555	4.028	5.527	57,8

Fuente: elaboración propia en base a INDEC. CNA 1988, CNA 2002 y CNA 2018.

Antes de formular otras consideraciones, vale tener presente que tanto algunas disminuciones como ciertos aumentos en el número de explotaciones pueden deberse a errores o insuficiencias de los registros censales realizados en unas y otras provincias, tanto en 2002 como en 2018, e incluso en ambos.

Reteniendo que el CNA 2018 registró 228.375 explotaciones con límites definidos –las que incluyen 6.174 unidades mixtas-¹¹ elaboramos el cuadro 12, en el que se presenta el panorama de las unidades *sin límites definidos*, asociables en buena medida con el campesinado tradicional y los pueblos originarios (Paz et. al., 2014).

Cuadro 12. Evolución del número de EAP sin límites definidos, total y por provincia, según los censos 1988, 2002, 2018, y EAP eliminadas entre 2002 y 2018 en cantidad y porcentaje.

	1988 EAP	2002 EAP	2018 EAP	2002-2008 EAP eliminadas	%
Total del país	42.864	36.108	22.506	13.602	37,7
Buenos Aires	52	9	56	47	+ 522,2
Catamarca	2.550	2.444	2.306	138	5,6

¹¹ Las EAP mixtas son las que combinan parcelas con límites definidos y terrenos sin límites definidos.

	1988 EAP	2002 EAP	2018 EAP	2002-2008 EAP eliminadas	%
Chaco	3.689	1.204	1.028	176	14,9
Chubut	757	156	155	1	0,6
Córdoba	756	606	362	244	40,3
Corrientes	1.148	571	1.264	693	+ 121,4
Entre Ríos	63	-	99	99	+ ¡!!
Formosa	2.599	968	496	472	51,2
Jujuy	4.240	4.922	3.496	1.426	28,9
La Pampa	86	1	557	556	+ ¡!!
La Rioja	1.823	2.264	358	1.906	84,2
Mendoza	1.972	2.327	1.556	771	33,1
Misiones	1.049	883	89	794	89,9
Neuquén	4.111	3.370	1.867	1.503	44,6
Río Negro	1.526	472	644	172	+ 36,4
Salta	4.431	4.722	2.914	1.808	38,3
San Juan	701	582	225	357	61,3
San Luis	988	81	263	182	224,7
Santa Cruz	12	3	-	3	100
Santa Fe	145	69	120	51	+ 73,9
Santiago del Estero	9.590	10.119	4.519	5.600	44,7
Tierra del Fuego	3	-	-	-	-
Tucumán	573	335	132	203	60,6

Fuente: elaboración propia en base a INDEC. CNA 1988, CNA 2002 y CNA 2018.

Las unidades sin límites definidos han disminuido sensiblemente durante el período intercensal, dado que la desaparición de casi el 38 por ciento de ellas constituye sin duda el dato principal a tener en cuenta para caracterizar la tendencia predominante. En esta dirección aparecen como significativas las mermas registradas en la mayoría de las provincias del NEA y NOA, con casos a estudiar puntualmente como, por ejemplo, Santiago del Estero, donde es reconocida la presencia campesino indígena. Mientras que, a la inversa, en algunas provincias –remarcadamente las pampeanas- aumenta la cantidad de este tipo de EAP.

Por otra parte, el censo proporciona datos sobre la *superficie implantada en las explotaciones sin límites definidos*, la cual ascendería a 552.642 ha, equivalentes al 1,5% de la superficie sembrada total a nivel país. Un resultado interesante, que sin embargo queda envuelto en interrogantes cuando se comprueba que el 91% de dicha superficie es atribuida a sólo dos provincias (Santiago del Estero con 379.633 ha y Salta con 121.453 ha).

Más allá de esta clase de problemas, hay que decir –por cierto, que polémicamente- que en la región pampeana la presencia de producción familiar campesina no capitalizada –campesinos- es muy pequeña. Prácticamente inexistente en las actividades predominantes en el uso del suelo –agricultura de todos los granos anuales, pasturas artificiales, ganadería esencialmente vacuna, tambos, y también en otras producciones como las de pollos y cerdos-, aunque debería reconocérsele cierta presencia en las actividades hortícolas agrupadas en torno a las grandes ciudades, aclarando siempre que coexiste allí –sin predominar- con la producción de tipo farmer y la eminentemente capitalista.

Más significativa es la presencia del campesinado tradicional, criollo y originario, en otras regiones, especialmente NOA y NEA, donde se hallan radicadas importantes producciones asociadas con agroindustrias tradicionales –viticultura, yerba, azúcar, tabaco, etc.-, aun cuando su participación en ellas se da más por la vía del campesinado pobre que debe asalariarse; siendo en muchos casos su actividad económica marginal a estos centros económicos capitalistas. Tradicionalmente, y en las últimas décadas más intensamente, el devenir de su existencia suele ser impactado por los fenómenos de desposesión, determinados por la expansión del capital –soja, minería, petróleo, turismo, etc.- a zonas en la cuales hasta entonces no alcanzaba a valorizarse como para justificar su inversión.

Sin perjuicio de estas puntualizaciones, como podría ilustrarse con los datos en contratendencia observables en varias provincias,¹² el campesinado tradicional *existe y resiste*, constituyendo su problemática y su lucha una de las dimensiones de la cuestión agraria planteada en el país, y un importante afluente de las luchas populares, en un país donde la población urbana –según datos de 2010- constituye el 91 por ciento de la población.

Retomando el análisis de las unidades con límites definidos, el cuadro 13 permite observar como se distribuye a nivel de todo el país el espacio agrario entre las diferentes explotaciones, registrándose un nivel de concentración de la tierra donde el 12% de las unidades –de 1000 y más hectáreas- controla el 80% del territorio agrario censado.

Cuadro 13. Explotaciones y sus superficies según escala de extensión (cantidades y porcentajes).

¹² Por ejemplo, el aumento de explotaciones con límites definidos en Catamarca, Salta y Jujuy –cuando se trata de las más pequeñas-, y algunos casos del universo sin delimitación de las fincas, mostrarían fenómenos restringidos de recampesinización, secundarios y subordinados a la tendencia global –inherente a la lógica de funcionamiento del modo de producción capitalista- a la eliminación de la pequeña producción campesina y también *farmer*.

	EAP	%	Ha	%
Hasta 5	31.393	13,7	74.224,1	0,0
5,1 - 10	15.276	6,7	118.867,4	0,1
10,1 - 25	28.420	12,4	507.792,3	0,3
25,1 - 50	24.365	10,7	920.667,3	0,6
50,1 - 100	25.303	11,1	1.920.859,7	1,2
100,1 - 200	25.842	11,3	3.854.292,8	2,4
200,1 - 500	32.014	14,0	10.495.112,0	6,7
501,1 - 1000	18.655	8,2	13.330.188,0	8,5
1000,1 - 1500	8.030	3,5	9.880.213,0	6,3
1500,1 - 2000	4.207	1,9	7.348.376,3	4,7
2000,1 - 2500	3.233	1,4	7.417.915,3	4,7
2500,1 - 5000	5.959	2,6	21.274.627,0	13,5
5000,1 - 7500	2.032	0,9	12.530.410,0	7,9
7500,1 - 10000	1.173	0,5	10.385.943,0	6,6
10000,1 - 20000	1.610	0,7	23.099.896,0	14,7
20000,1 y más	863	0,4	34.264.548,0	21,8
Totales	228.375	100	157.423.932,2	100

Fuente: INDEC. Censo Agropecuario Nacional 2018

7. LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS DE LA REGIÓN PAMPEANA

La región pampeana subhúmeda de acuerdo con una definición generalmente aceptada, comprende “la casi totalidad de la provincia de Buenos Aires, y fracciones de las provincias de Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe” (Gómez et. al., 1991, p. 77). Sin embargo, la información publicada del CNA 2018 sólo permite integrar el conjunto con provincias enteras –sin datos a nivel partido/departamento-, alternativa por la que hemos optado para esta aproximación, con la exclusión de La Pampa, cuyo perfil estructural se distancia largamente del promedio pampeano. Nótese que allí un tercio de las EAP posee más de 1.000 ha y abarca el 87 por ciento de la superficie agraria provincial, lo cual distorsiona más de lo aceptable los resultados –y las interpretaciones- del ejercicio estadístico.

Establecido este punto, el cuadro 14 ofrece una expresiva imagen de la vigencia y profundización de las asimetrías que muestra la distribución de las explotaciones de acuerdo con sus superficies, la cual evidencia la continuidad del proceso de concentración económica: *las EAP de hasta 200 ha constituyen el 51,9% del total y conforman el estrato socioeconómico más castigado por la desaparición de unidades (como ocurriera entre 1988-2002), que alberga en*

su interior a la producción *familiar y de base familiar* capitalizada,¹³ es decir la porción del mundo chacarero, cada vez más reducida, que aún conserva su lugar en la estructura productiva.

Cuadro 14. Explotaciones agropecuarias de la región pampeana en 2018 y sus superficies, según escala de extensión (hectáreas y porcentajes).

	EAP	%	Superficie	%	S. media
Hasta 5	4.444	4,9	9.997	0	2,2
5,1 - 25	6.590	7,2	102.134	0,2	15,5
25,1 - 100	20.145	22,2	1.248.918	2,5	62,0
100,1 - 200	15.963	17,6	2.374.607	4,7	148,8
200,1 - 500	20.641	22,7	6.718.233	13,4	325,5
501,1 - 1000	11.478	12,6	8.131.454	16,2	708,4
1000,1 - 2500	8.093	8,9	12.375.131	24,6	1.529,1
Más de 2500	3.553	3,9	19.283.088	38,4	5.427,3
	90.907	100	50.243.562	100	552,7

Fuente: elaboración propia en base a INDEC. CNA 2018.

Luego, teniendo en cuenta que en muchos casos no se trata de establecimientos puramente agrícolas, es remarcable el porcentaje constituido por las EAP de entre 200 y 500 ha, las cuales en su mayoría también se hallan en el epicentro de las tensiones concentradoras, situación que afecta en menor medida a las unidades de hasta 1.000 ha.

Por su parte, sólo *un 12,8 % de las EAP supera las mil hectáreas* de campo –ubicándose allí la cúpula del agro pampeano–, donde sobresale *un 3,9 % de las unidades con terrenos superiores a las 2.500 ha*, estrato dentro del cual coexisten (variando su número y/o escala según los años, de acuerdo con la rentabilidad de los granos) *pools* de siembra, grandes arrendatarios capitalistas y terratenientes capitalistas que suelen ampliar su escala de producción adicionando, a la propia, tierra de terceros.

Finalmente, mediante el cuadro 15 realizamos una operación (que sin duda deberíamos ejecutarla también para los casos de Paraguay y Brasil) orientada a deslindar los indiferenciados totales estadísticos nacionales de los correspondientes a la región donde se

¹³ La calificación “de base” familiar se aplica para distinguir entre las EAP operadas casi totalmente por mano de obra familiar (se acepta la eventual tercerización de la cosecha), de aquellas que, incluyéndola, registran aportes variables de trabajo ajeno, directo o indirecto vía el contratismo de labores, especialmente en siembra y cuidados del cultivo (Azcué Ameghino, 2012).

concentra lo esencial de la agricultura granaria y la ganadería vacuna, el territorio pampeano, más fértil y mejor ubicado geográficamente respecto a los puertos de exportación. De este modo se puede percibir con mayor precisión alguna especificidad de la concentración de la tierra.

Cuadro 15. Explotaciones de hasta 100 ha, hasta 1000 y más de 1000 en la región pampeana y en el país (porcentajes).

	Hasta 100 EAP	Ha	100 -1000 EAP	Ha	Más 1000 EAP	Ha
Pampa húmeda	34,3	2,7	52,9	34,3	12,8	63,0
Total del país	54,6	2,2	33,5	17,6	11,5	80,2

Fuente: elaboración propia en base a INDEC. CNA 2018.

8. BREVÍSIMA IMAGEN DEL AVANCE DE LA SOJA EN ARGENTINA

La gran expansión agrícola que cobró fuerza durante la década del 90 se basó principalmente en el aumento de la producción de soja, transformada en el cultivo más rentable, especialmente a partir de la autorización en 1996 del uso de *semillas transgénicas* resistentes al herbicida glifosato (Satorre, 2005). Aunado este evento a la natural rusticidad de la soja y la generalización de la *siembra directa* (Panigatti et. al., 1998), que reemplazó las anteriores labores mecánicas -contribuyendo a bajar los costos de producción-, se aceleró el ritmo de lo que enseguida comenzó a denominarse como “sojización” (Azcué Ameghino, León, 2013), fenómeno que se sintetiza en el cuadro 16.

Cuadro 16. Evolución de la superficie sembrada con soja, producción y rendimientos, 1987-2021 (hectáreas, toneladas, kilos y números índice, base 100=1987-88).

Campaña	Superficie sembrada (ha)	Variación	Producción (t)	Variación	Rinde (kg)	Variación
1987/88	4.373.200	100	9.900.000	100	2.264	100
1988/89	3.931.250	90	6.500.000	66	1.653	73
1989/90	4.961.600	113	10.700.000	108	2.157	95
1990/91	4.774.100	109	10.861.200	110	2.275	100
1991/92	4.934.810	113	11.308.100	114	2.292	101
1992/93	5.115.085	117	11.043.400	112	2.159	95
1993/94	5.748.910	131	11.719.900	118	2.039	90
1994/95	5.934.160	136	12.133.000	123	2.045	90
1995/96	5.913.415	135	12.448.200	126	2.105	93

Campaña	Superficie sembrada (ha)	Variación	Producción (t)	Variación	Rinde (kg)	Variación
1996/97	6.393.780	146	11.004.890	111	1.721	76
1997/98	6.954.120	159	18.732.172	189	2.694	119
1998/99	8.180.000	187	20.000.000	202	2.445	108
1999/00	8.635.184	197	20.131.510	203	2.331	103
2000/01	10.612.893	243	27.266.252	275	2.569	113
2001/02	11.394.403	261	29.962.194	303	2.630	116
2002/03	12.403.394	284	34.785.121	351	2.804	124
2003/04	14.291.714	327	31.560.148	319	2.208	98
2004/05	14.027.875	321	38.287.103	387	2.729	121
2005/06	15.107.896	345	40.489.266	409	2.680	118
2006/07	15.952.040	365	47.431.082	479	2.973	131
2007/08	16.352.459	374	46.150.651	466	2.822	125
2008/09	16.711.510	382	30.966.368	313	1.853	82
2009/10	18.217.927	417	53.247.361	538	2.923	129
2010/11	18.733.631	428	48.846.100	493	2.607	115
2011/12	17.573.258	402	40.097.644	405	2.282	101
2012/13	19.286.625	441	49.117.029	496	2.547	113
2013/14	19.252.952	440	53.398.720	539	2.774	123
2014/15	19.334.915	442	61.398.276	620	3.176	140
2015/16	19.590.871	448	59.095.246	597	3.016	133
2016/17	17.335.666	396	54.972.546	555	3.171	140
2017/18	16.318.060	373	37.785.927	382	2.316	102
2018/19	16.575.887	379	55.263.891	558	3.334	147
2019/20	16.721.424	382	48.796.661	493	2.918	129
2020/21	16.466.714	377	46.217.911	467	2.807	124

Fuente: elaboración propia en base a datos de Subsecretaría de Agricultura. Dirección Nacional de Agricultura.

Dirección de Estimaciones Agrícolas.

Cabe agregar que entre 2002 y 2015 la producción de soja osciló en torno al 50% del total de granos producidos por la agricultura argentina, hallándose en el último quinquenio por debajo del 40%, en el marco de un avance de los volúmenes correspondientes al trigo y, sobre todo, el maíz.

Si bien por la brevedad de estas notas no nos referimos al tema, el desarrollo de la agriculturización –y de la soja- se vinculó e incidió fuertemente con las otras dimensiones de la cuestión agraria en el país: el modelo productivo con gran uso de agrotóxicos y las modalidades “mineras” de la explotación del suelo agudizan los problemas ambientales y deterioran los bienes comunes naturales; la valorización del suelo inherente a un ciclo de negocios agrícolas favorables se desarrolló en línea con el incremento de la renta de la tierra embolsada en lo fundamental por los titulares de la gran propiedad y el latifundio; como vimos se profundizó la concentración económica y la crisis de la agricultura chacarera; se incrementó la explotación de los asalariados rurales, hacedores principales de las cosechas record; y en las regiones no pampeanas –especialmente en el noreste y noroeste del país- se avanzó sobre los territorios campesinos, sumándose los efectos de la sojización a los demás expresiones del extractivismo que despoja y margina a los productores familiares no capitalizados y a los pueblos originarios.

Finalmente, reafirmando la calidad de dependiente del capitalismo argentino, el papel del imperialismo en relación con el agro resulta decisivo (Azcuy Ameghino y Romero Wimer, 2011) en tanto controla lo fundamental de las industrias de insumos –agroquímicos, fertilizantes y semillas-, la provisión de maquinarias como tractores y cosechadoras, domina el comercio exterior de granos, las industrias de procesamiento de soja y elaboración de biocombustibles, y forma parte destacada del resto del sistema agroindustrial y de la comercialización interna de productos asociados con el agro.

9. REFLEXIONES FINALES

En estas notas hemos elegido referirnos a los tres países cuya producción agropecuaria resulta más destacada, especialmente a nivel del cultivo de granos –y especialmente de soja-, remarcando que la expansión de esta oleaginosa también alcanza niveles significativos en Bolivia y Uruguay. Avanzada la tarea –a un nivel apenas introductorio- vale establecer algunos contrastes y señalar ciertos puntos que nos resultan de particular interés, a partir del eje de la concentración de la tierra.¹⁴

SOBRE LA EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EXPLOTACIONES Y CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA

Entre los censos de 1988 y 2018 –treinta años- en Argentina desapareció, resultó eliminado, el 40 por ciento de las explotaciones. Si se considera el período 1960-2018

¹⁴ Un panorama de los procesos de distribución de tierras y la conflictividad que envolvía esta cuestión en los inicios del siglo XXI, en: Domínguez y Sabatino (2008).

(cincuenta y ocho años) la cantidad de explotaciones eliminadas supera el 50%; o sea que más de la mitad de los establecimientos que producían hace cincuenta y ocho años ya no existen. Con las diferencias del caso, a nivel país ni Brasil, ni Paraguay parecen registrar -a nivel del indicador referido- un fenómeno de similar magnitud.

Luego, se comprobaría que las explotaciones más grandes, a partir de 1000 hectáreas, ocupan en Argentina un porcentaje mayor de la tierra total –proporción parecida a la paraguaya, aunque allí la media por unidad es más alta-, como se consigna en el cuadro 17, sin perjuicio de reconocer las distancias entre las fechas de realización de los censos utilizados, las que sin embargo no parecen decisivas.

Cuadro 17. Establecimientos de 1000 y más hectáreas y superficies en países seleccionados, según censos indicados (unidades, hectáreas y porcentajes).

Países	EAP	%	Superficie	%	Media
Argentina 2018	27.107	11,9	126.201.928	80,2	4.655
Brasil 2017	51.203	1,0	167.227.511	47,6	3.266
Paraguay 2008	4.727	1,6	24.557.344	79,0	5.195

Fuente: elaboración propia en base a Censos Agropecuarios.

Sabido que en los tres países hay extensas áreas poco aptas para la agricultura y otras labores agrarias de envergadura (por ejemplo, el occidente paraguayo o la Patagonia argentina), mediante el cuadro 18 hemos eliminado las unidades de más de 20000 hectáreas donde –a pesar de las excepciones que sin duda existen- se concentran los territorios aludidos. Se entiende que estamos evitando parcialmente un ejercicio al estilo de sumar Iowa y Arizona y postular el promedio como el dato clave; o lo que sería lo mismo, sumar tierras que valen 30 dólares la hectárea con otras de 15000, donde 25000 ha de las primeras equivalen a 50 ha de las segundas.

Cuadro 18. Establecimientos entre 1000 y 10000 hectáreas y superficies en países seleccionados, según censos indicados (unidades, hectáreas y porcentajes).

Países	EAP	%	Superficie	%
--------	-----	---	------------	---

Argentina 2018	24.634	10,8	68.837.484	43,7
Brasil 2017	48.753	1,0	115.582.179	32,9
Paraguay 2008	4.127	1,4	11.902.565	38,3

Fuente: elaboración propia en base a Censos Agropecuarios

El resultado que observamos es que se elimina una cantidad significativa de tierras, pero una proporción bastante menor de explotaciones, lo cual sugiere la necesidad de avanzar en la investigación de este segmento socioeconómico, para deslindar verdaderas grandes explotaciones –por su volumen económico- de las solamente extensas.

En suma, las estadísticas censales de los tres países muestran una fuerte concentración de la tierra en poder de las grandes unidades, aun cuando –*siempre en relación con los totales de país*- la tendencia por la cual avanza y se profundiza dicha concentración en el marco del actual modelo agrario compartido no alcanzaría en Brasil y Paraguay, el nivel de eliminación de explotaciones que se observa en Argentina.

SOBRE EL CAMPESINADO

Aceptando provisoriamente con fines comparativos la idea que, en general, las explotaciones de hasta 50 ha estarían englobando lo fundamental de la producción familiar no capitalizada o campesina/indígena, el resultado del ejercicio se expresa en el cuadro 19.

Cuadro 19. Comparación entre las explotaciones de hasta 50 hectáreas en Argentina, Brasil y Paraguay (cantidades y porcentajes).

Países	Superficie agraria país	EAP totales	EAP hasta 50	% s/total	Superficie hasta 50	% s/total	Ha por EAP
Argentina	157.423.932	228.375	99.454	43,5	1.621.551	1,03	16,3
Brasil	351.289.818	4.996.287	4.130.20	82,7	44.861.698	12,77	10,9
Paraguay	31.086.893	288.875	264.047	91,4	1.960.081	6,30	7,4

Fuente: elaboración propia en base a censos agropecuarios de los tres países (2018-2017 y 2008).

Con mayor nitidez, la importante presencia campesina en Brasil –con casi 2 millones de unidades de hasta 5 hectáreas- y Paraguay, contrasta con la imagen de este sujeto social en Argentina, donde apenas existe en la región pampeana, siendo más visible en otras regiones del

país,¹⁵ con frecuencia en los márgenes de las agroindustrias tradicionales, en las cuales la producción de base familiar suele ser principalmente de tipo capitalizado o “farmer”.

Más allá de estas asimetrías, en los tres países el campesinado sufre las consecuencias de su inserción en el régimen capitalista, tanto por la competencia del agronegocio como por el despojo y la desposesión de la cual es víctima en virtud de la expansión del extractivismo en todas sus formas.

Y en los tres países se despliega la lucha por la tierra y en general por el derecho a una existencia digna –buen vivir, autonomías, etc.–, con intensidades proporcionales a la magnitud y fuerza organizada del campesinado en cada uno de ellos, en el marco de la que es una de las dimensiones de la cuestión agraria en curso en nuestros países.

LA CUESTIÓN AMBIENTAL

El desarrollo de un modelo agrícola de los agronegocios, similar en los tres países –con eje en la soja y su paquete tecnológico–, más allá de los matices que puedan anotarse, presenta problemas comunes, especialmente los vinculados con los agrotóxicos, la salud humana y los alimentos. En todos los casos se trata de una dimensión de la cuestión agraria que sobrepasa largamente las incumbencias de la población rural para transformarse en una problemática que afecta –y por tanto convoca– también a los habitantes urbanos.

SOBRE OTRAS DIMENSIONES DE LA CUESTIÓN AGRARIA

La propiedad –en este caso no el uso– de la tierra monopolizada por una elite de terratenientes determina la posibilidad para ellos de percibir una renta, ya sea que se la alquile o se organice la producción capitalista sobre ella. En este contexto, desde nuestra perspectiva argentina de análisis tenemos en cuenta que aproximadamente un 10% de los propietarios embolsa alrededor de la mitad de *la renta de la tierra*, que hemos calculado nacionalmente cercana a diez mil millones de dólares anuales, (Azcuay Ameghino y Martínez Dougnac, 2012) contribuyendo al sostén económico y político de una fracción de las clases dominantes en el país.

Como observación en la bibliografía *consultada* respecto a Brasil y Paraguay no hemos visto planteada la cuestión de la renta del suelo con claridad y énfasis –y tampoco un foco claro

¹⁵ Como se expresó mediante los correspondientes cuadros, parte del campesinado argentino aparece registrado en terrenos “sin límites definidos”, cuestión sobre la que no hemos insistido pues suponemos que el fenómeno también se registra en los demás países, por lo cual no haría la diferencia en la consideración del punto.

sobre la figura del terrateniente-, lo cual resulta por lo menos contradictorio (la debilita) con la crítica del modelo de agronegocios en curso, toda vez que buena parte de la ganancia extraordinaria generada en los campos es embolsada –renta diferencial y absoluta- (Marx, 1965 [1894]). por los titulares del derecho de propiedad. Por otra parte, pareciera necesario no denominar latifundio a secas a lo que en rigor es gran producción capitalista, que cuando se despliega sobre grandes propiedades da lugar al latifundio capitalista.

El papel de los asalariados –del proletariado rural- es otro punto que, si se afirma el predominio del capitalismo en la producción agrícola y ganadera, no puede soslayarse (Villulla, 2014); y tampoco lo hemos visto suficientemente reflejado en los *textos revisados*, cuando indudablemente su problemática, reivindicaciones y luchas constituyen otra de las dimensiones de la cuestión agraria.

Este punto se torna más crítico cuando se acepta que la reforma agraria ya no es sólo del interés de quienes viven en el campo,¹⁶ sino que constituye una necesidad de la mayoría de la sociedad. En este escenario la unión del campesinado con los asalariados urbanos y rurales sigue siendo una condición seguramente imprescindible para el triunfo de la lucha común.

Cerramos estas notas reiterando una vez más la importancia que asignamos a una dimensión que, formando parte de la cuestión agraria –en la parte que le toca-, la excede en tanto se trata de un problema global de nuestras sociedades. Efectivamente el papel del imperialismo y los diferentes grados de dependencia económica de nuestros países –muy aguda en Argentina y Paraguay- se manifiesta intensamente en el agro y sus encadenamientos aguas arriba y abajo (Romero, 2015b), y requiere críticas y luchas constantes en vistas a lograr el grado necesario de soberanía nacional, imprescindible para llevar hasta el fin la conquista de las demás soberanías.

10. REFERENCIAS

Albuquerque, J. L. C. (2005). Campesinos paraguayos y “brasiguayos” en la frontera este del Paraguay. En R. Fogel y M. Riquelme (compiladores). *Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza*. Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios.

Arrúa, L., García, L., Ortega, G. y Zevaco, S. (2020). *Radiografía del agronegocio sojero. Análisis de la cadena productiva de la soja y su impacto socioeconómico en Paraguay*. Asunción: Base-Investigaciones Sociales.

Azcuy Ameghino, E. (2000). Las reformas económicas neoliberales y el sector agropecuario pampeano (1991-1999). *Revista Ciclos*, 20, 191-219.

¹⁶ “No podemos perder de vista el horizonte de cambios para toda la sociedad -en alianza con la clase trabajadora de la ciudad -y la toma del Estado” (Stédile, 2013, p. 228).

Azcuy Ameghino, E. y Birocco, C. (2001). Las colonias del Río de la Plata y Brasil: geopolítica, poder, economía y sociedad. En M. Rapoport, M. y A.L. Cervo (comps.). *El cono sur. Una historia común*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, pp. 11-70.

Azcuy Ameghino, E. (2002). Capitalismo y campesinado: el marxismo y las clases sociales en el campo. En E. Azcuy Ameghino, *Trincheras en la historia*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Azcuy Ameghino, E. y Romero Wimer, F. (2011). El imperialismo y el sector agroindustrial argentino. Ideas, referencias y debates para reactivar una vieja agenda de investigación. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales*, 4, 11-46.

Azcuy Ameghino, E. (2012). De la percepción empírica a la conceptualización: elementos para pensar teóricamente la estructura de las explotaciones agrarias pampeanas. En AA.VV. *Estudios Agrarios y Agroindustriales*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Azcuy Ameghino, E. y Martínez Dougnac, G. (2012). Evolución de la producción agrícola, estructura socioeconómica y acción colectiva en la pampa húmeda argentina. *Revista ALASRU*, 6, 157-207.

Azcuy Ameghino, E. y León, C. (2013). La 'sojización': contradicciones, intereses y debates. En G. Martínez Dougnac (comp.) (2013). *De especie exótica a monocultivo. Estudios sobre la expansión de la soja en Argentina*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Azcuy Ameghino, E. y Martínez Dougnac, G. (2017). De Menem a Macri: el agro pampeano. *Realidad Económica*, 312, 9-37.

Azcuy Ameghino, E. (2021). *El capitalismo agrario pampeano. Teoría, problemas y argumentos*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Baudel Wanderley, M.N. (2009). *O mundo rural como um espaço de vida. Reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Butto, A., Barbosa Cavalcanti, J.S. et al. (2022). As mulheres as transformações agroalimentares. En: J. S. Barbosa Cavalcanti et al. (org.). *Globalização, segurança, feminismo e agroecologia*. São Paulo: Annablume.

Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y oleaginosas (CAPECO) (2023). Área de siembra, producción y rendimiento. <https://capeco.org.py/area-de-siembra-produccion-y-rendimiento/>

David, M.B.A. et al. (1999). *Transformaciones recientes en el sector agropecuario brasileño. Lo que muestran los censos*. Santiago de Chile: CEPAL.

Dean, W. (1975). Latifundios y política agraria en el Brasil del siglo XIX. En E. Floresco (comp.). *Haciendas, latifundios y plantaciones en América Latina* (pp. 414-432). México: Siglo XXI.

Domínguez, D. y Sabatino, P. (2008). *El conflicto por la tierra en la actualidad latinoamericana: del acceso a la tierra a las luchas por el territorio*. Buenos Aires, CLACSO.

Fernández, D. (2018). *El desierto verde. Sobre el proceso de concentración en la agricultura pampeana*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Fogel, R. (2018). Reforma agraria en el Paraguay. retrocesos y luchas. En B. Mançano Fernandes, L. F. Rincón y R. Kretschmer (comps.). *La actualidad de la reforma agraria en América Latina y el Caribe* (pp. 109-238). São Paulo: CLACSO.

Gómez, P., Peretti, M., Pizarro, J. y Cascardo, A. (1991). Delimitación y caracterización de la región. En O. Barsky (comp.). *El desarrollo agropecuario pampeano*. Buenos Aires: GEL.

Graziano da Silva, J., Gómez, S. y Castañeda, R. (2012 [2009]). Boom agrícola e persistência da pobreza na América Latina. Algumas reflexões. *Revista Nera* 16, 7-21.

INDEC. CNA (1988). Resultados definitivos. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Argentina.

INDEC. CNA (2002). Resultados definitivos. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Argentina

INDEC. CNA (2018). Resultados definitivos. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Argentina

Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística (IBGE) (2019). *Censo agropecuario 2017. Resultados definitivos*. Rio de Janeiro: IBGE.

Instituto Tricontinental de Investigación Social (2020). Reforma agraria popular y la lucha por la tierra en Brasil. *Dossier 27*. <https://thetricontinental.org/es/dossier-27-tierra/>

Kretschmer, R. (2018). Conflictos agrarios y luchas campesinas en el Paraguay. En B. Mançano Fernandes, L. F. Rincón y R. Kretschmer (comps.). *La actualidad de la reforma agraria en América Latina y el Caribe* (pp. 109-238). São Paulo: CLACSO.

Kretschmer, R. y Hocsmán, L.D (2021). Ocupación de tierras y reterritorialización campesina. Disputas frente a la configuración del sistema Agroalimentario en Paraguay (1990-2020). *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 54,

Lugones, A. y Terre, E. (2021). *Evolución y desarrollo del complejo de soja en Brasil*. Rosario: Bolsa de Comercio de Rosario.

Maldonado, L. G. (2005). *Producción de soja en el Paraguay. Convenio de cooperación*. Asunción: Ministerio de Agricultura y Ganadería de Paraguay y Programa regional del Fida para el Mercosur.

Mançano Fernandes, B., Welch, C. y Gonçalves, E. C. (2013). *Os usos da terra no Brasil*. São Paulo: Cultura Académica Editora.

Mançano Fernandes, B. (2018). La experiencia brasileña de la lucha por la tierra y la reforma agraria. En B. Mançano Fernandes, L. F. Rincón y R. Kretschmer (comps.). *La*

actualidad de la reforma agraria en América Latina y el Caribe (pp. 129-140). São Paulo: CLACSO.

Martínez Dougnac, G. (comp.) (2013). *De especie exótica a monocultivo. Estudios sobre la expansión de la soja en Argentina*. Buenos Aires: Imago Mundi.

Marx, K (1965 [1894]). *El capital. Crítica de la economía política*, sección sexta. México: Fondo de Cultura Económica, T. III.

Mitidiero Junior, M.A., Neves Barbosa, H. y de Sá, T.H. (2017). Quem produz comida para os brasileiros? 10 anos do Censo Agropecuário 2006. *Revista Pegada-A revista da Geografia do Trabalho*, 18 (3).

Morínigo Aguayo, J., Achinelli Báez, M. y Barrios Leiva, O. (2018). La soja en el Paraguay. Una aproximación a la cuantificación económica. Periodo 1994-2016. *Revista Población y Desarrollo*. 24 (46).

OXFAM Internacional (s.f.). Paraguay: El país donde la soja mata. <https://www.oxfam.org/en/node/7446>

Panigatti, J. L. et al. (1998). *Siembra Directa*. Buenos Aires: Hemisferio Sur.

Paraguay. Agencia de Información Paraguaya (2022). Paraguay aumentó este año sus áreas de cultivo desoja y maíz con respecto a los años 2020 y 2021. www.ip.gov.py/ip/paraguay-aumento-este-ano-sus-areas-de-cultivo-de-soja-y-maiz

Paraguay. Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias de Paraguay (2009). *Censo Agropecuario Nacional (1991 y 2008)*. Volumen I.

Paz, R., De Dios, R. y Gutiérrez, M (2014). *La agricultura familiar en Santiago del Estero*. Tucumán: INDES.

Riquelme, Q. y Kretschmer, R. (2016). *Concentración de tierras y producción en Paraguay. Análisis comparativo de los censos agropecuarios de 1991 y 2008*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.

Rodat Fernandes, E., Bonolo, F. y Targino, I. (2014). Estrangeirização das terras: algumas notas sobre o caso do Brasil e da Paraíba. Em J. Souza Campos, L. E. Freitas Coca, y B. Mançano Fernandes (orgs.). En *Dataluta: questão agrária e coletivo de pensamento* (pp. 235-250). São Paulo: Outras Expressões.

Romero, F. (2015a). La construcción histórica de la formación social paraguaya. *Cuadernos del observatorio de la realidad campesina e indígena del Paraguay*, 1, 25-29.

Romero, F. (2015b). *El imperialismo y el agro argentino*. Buenos Aires: Ciccus.

Satorre, E. H. (2005). Cambios Tecnológicos en la agricultura argentina actual. *Revista Ciencia Hoy*, 87, 24-31.

Subsecretaría de Agricultura. Dirección Nacional de Agricultura. Dirección de Estimaciones Agrícolas. <https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/estimaciones>

Souza Martins, J. (1997). *Fronteira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: HUCITEC.

Stédile, J.P. (2013). Entrevista. *Revista ALASRU*, 7, 223-228.

Tomiasi Paulino, E. (2012). Capitalismo rentista e luta pela terra. *Revista Nera*. Edición Especial, 19-40.

Villulla, J.M. (2014). *Las cosechas son ajenas. Historia de los trabajadores rurales detrás del agronegocio*. Buenos Aires: Cienflores.

Wesz Junior, V.J. (2014). *O mercado da soja e as relações de troca entre produtores rurais e empresas no Sudeste de Mato Grosso (Brasil)*. (Tese de doutorado) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

WWF (2023). Importancia de los alimentos en Paraguay. <https://www.wwf.org.py/alimentos/>

CAPÍTULO VI

DESPOSESIÓN POR CONTRATO: NUEVAS MODALIDADES DE ACAPARAMIENTO DE TIERRAS

Agostina Costantino ¹

Melisa Erro ²

DOI: 10.51859/AMPLLA.EMP423.1123-6

1. INTRODUCCIÓN

El acaparamiento de tierras y la pérdida de control por parte de los pequeños productores sobre sus tierras son temas de gran preocupación en la producción agrícola. En respuesta a esta situación, se ha promovido la implementación de contratos agrícolas para regularizar las relaciones entre los productores y las empresas compradoras.

Sin embargo, la implementación de contratos agrícolas en la producción agrícola puede tener consecuencias negativas en el control y la autonomía de los pequeños productores sobre sus tierras. En muchos casos, los contratos agrícolas limitan la capacidad de los agricultores para decidir sobre el uso de su tierra y pueden favorecer a las empresas compradoras en detrimento de los pequeños productores. En este sentido, la agricultura de contratos puede ser considerada como una estrategia más de control del proceso productivo que de protección a los derechos de los agricultores.

En este artículo se analizará la relación entre los contratos agrícolas y el acaparamiento de tierras en la producción de dos cultivos clave en Argentina: la yerba mate y la cebada cervecera. En particular, se discutirá si la difusión de contratos agrícolas puede minimizar o impedir los efectos indeseados del acaparamiento de tierras, mostrando que la misma (tal como se da en la realidad) hace que los productores pierdan el control sobre el proceso productivo (aunque no pierdan la propiedad de la tierra).

¹ Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur (IESS) de la Universidad Nacional del Sur (UNS)/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Profesora del Departamento de Economía de la UNS. Correo electrónico: agoscostantino@gmail.com

² Investigadora del Colectivo de Estudios e Investigaciones Sociales (CEISO), Argentina. Correo electrónico: melisaerro@gmail.com

Para llevar a cabo este análisis, se realizará un estudio de la literatura existente sobre el tema y se recopilará información sobre las producciones seleccionadas en Argentina. Los resultados de este estudio permitirán entender mejor los vínculos entre los contratos agrícolas, el acaparamiento de tierras y la sostenibilidad agrícola en la región, y generar recomendaciones para promover prácticas más justas y sostenibles en la agricultura.

2. CONTRATOS AGRÍCOLAS Y ACAPARAMIENTO DE TIERRAS: DISCUSIÓN TEÓRICA

En los últimos años, la agricultura por contrato ha recobrado interés al exponerse como una modalidad de producción alternativa al acaparamiento de tierras, entendido como los procesos de adquisición o acuerdos (concesión o arrendamiento) de tierras a gran escala. A partir del establecimiento de contratos, productores e inversores pueden incrementar sus ganancias, y las agroindustrias podrían evitar la adquisición de tierras para desarrollar su producción y el surgimiento de conflictos vinculados con el acceso a la tierra, entre ellos el desplazamiento de productores y producciones locales.

La agricultura por contrato constituye un modo de organización del proceso de producción que permite a las empresas contratantes intervenir y controlar las diversas etapas que comprenden dicho proceso sin necesidad de constituirse en propietarios de la tierra o de cultivar directamente los predios (Key y Runsten, 1999). Una de las definiciones más citadas en la literatura especializada (Dubb, 2018; Bellamare y Bloem, 2018, Oya, 2012) corresponde a la desarrollada por Little y Watts (1994), quienes enuncian que constituye una modalidad de producción bajo formas de coordinación vertical entre productores y compradores o procesadores que definen las decisiones de producción a partir de obligaciones de mercados especificadas de forma contractual (cantidad, calidad, entre otras), suministran insumos, y controlan las etapas del proceso de producción. Little y Watts excluyen aquellos acuerdos que se refieren exclusivamente a la comercialización –sin delimitar especificaciones productivas-, pero esta condición no siempre se cumple de esta manera (Oya, 2012). Es decir, si bien generalmente los contratos incluyen aspectos productivos, en la práctica tienen lugar contratos de comercialización –con acuerdos de precios y cantidades- donde los productores poseen autonomía para producir (Bellamore y Lim, 2018). Además, la definición de Little y Watts ha sido cuestionada porque los autores no abordan las relaciones dinámicas ni se presentan diversas posiciones sobre los impactos de estos esquemas sobre los productores –en particular, los de menor escala- y sobre el desarrollo rural. Recientemente, en la literatura especializada se destacan una amplia cantidad de estudios de casos en países de Asia y África, estudios campesinistas críticos del rol de la agroindustria, escuelas que abordan la gestión empresarial

y aportes desde la economía política y la economía institucional (Dubb, 2018). En dichos estudios, en particular, se aborda el rol de los contratos como una herramienta para la reducción de riesgos de la producción entre productores y contratantes (Bellamore y Lim, 2018) y su promoción para amortiguar los efectos de la desposesión derivados del acaparamiento de la tierra (Adams et al, 2018). En términos generales, plantean los procesos que conducen a cambios en las relaciones laborales, medios de vida y relaciones territoriales (Porter y Phillips-Howard 1997; Oya 2012; Hall, Scoones y Tsikata 2017) horizontales entre las partes del contrato (Dubb, 2018).

En adelante, se describirán posiciones y características con relación a los esquemas de agricultura por contrato a partir de analizar posiciones a favor y críticas, las dificultades para garantizar el cumplimiento y el rol del Estado. Dichos aspectos permitirán abordar los vínculos que se establecen con los procesos de acaparamiento de tierras.

Existe variabilidad en las modalidades de esquemas de agricultura de contrato. No obstante, en general, incluyen cultivos orientados a exportación y establecen las condiciones de los acuerdos al inicio de la campaña de siembra con el objetivo de garantizar la disponibilidad de materia prima. Los contratos se caracterizan por ser anuales, pueden ser orales y escritos y especificar diversas condiciones productivas o comerciales, incluso pueden demandar cambios en el proceso o intransferibilidad (Glover, 1984). En todos los casos, las empresas contratantes redactan los contratos en lenguaje técnico.

A pesar de la diversidad de posiciones, algunos autores destacan que la distribución de beneficios, costos y riesgos entre partes depende de las características de cada esquema de contrato, los impactos sobre el acceso, el control y la propiedad de la tierra, y sobre los derechos laborales (Adams et al, 2018), y que los resultados económicos deben analizarse de acuerdo a las condiciones económicas de cada contexto en particular (Porter y Phillips-Howard, 1997). Dubb (2018) argumenta que la relativa flexibilidad de la agricultura por contrato se refiere a su despliegue en diversos contextos sociales para la acumulación y a la diversidad en su contenido. De manera amplia, los debates pueden estructurarse entre aquellos que sostienen que los contratos ofrecen beneficios para los productores (incluido el acceso a nuevos mercados, asistencia técnica, provisión de insumos y recursos financieros); y quienes destacan que tienden a profundizar desigualdades ya existentes derivadas de las relaciones de poder de mercado que median los contratos, la captura de beneficios por las élites locales y la pérdida de las tierras (Vicol, 2017; Key y Runstein, 1999). Giel Ton et al (2017), en una revisión de alrededor de 200 artículos sobre la temática, concluye que es probable que quiénes abordan

estos esquemas hayan subestimado los efectos sobre los productores. Los autores destacan que los estudios tienden a involucrar agricultores más ricos y a hacerse en momentos de éxitos, de manera que los resultados podrían estar sesgados y sobreestimar los beneficios asociados.

Algunos autores sostienen que los esquemas de agricultura por contrato generan ganancias mutuas para productores y empresarios a partir de la reducción de costos de transacción, distribución de riesgos, incrementos en los ingresos de los productores y de la rentabilidad de empresarios (Vicol, 2017). Es decir, proveen ganancias a ambas partes: las empresas evitan la participación directa en la producción y la supervisión laboral, mientras que los productores acceden a crédito, asistencia técnica y tecnología modernas, control de calidad, servicios de comercialización. Incluso pueden generar soluciones “ganar-ganar” (World Bank, 2011; Oya 2012). Los esquemas contractuales generan incrementos en el bienestar y la productividad (Oya 2012), poniendo así a la economía local en un camino dinámico de desarrollo (Martens y Vande Velde, 2017). Quienes adhieren a esta postura sostienen que cualquier desequilibrio puede ser abordado desde el diseño institucional y la mejora de las condiciones de contrato (Vicol, 2017). Además, Key y Runstein (1999) señala que si son incluidos los agricultores de menor tamaño pueden promover el desarrollo rural. Dichos productores poseen como ventaja -frente a los grandes productores- la disponibilidad de mano de obra que reduce los costos de producción.

En su mayoría, las empresas privilegian establecer contratos con productores de mayor tamaño porque asocian menores costos de transacción derivados de la provisión de recursos y el cumplimiento del contrato. En este sentido, una pequeña fracción de pequeños productores de los países en desarrollo han accedido a estos esquemas de contratos (Minot y Sawyer, 2016 en Maertensy y Vande Velde, 2017). Sin embargo, los pequeños productores suelen tener una mayor disposición a pagar por créditos y seguros orientados a evitar el incumplimiento del contrato, así como también las empresas contratantes acceden a información a fin de no contratar productores potencialmente más riesgosos -evitar la selección adversa y riesgo moral (Key y Runstein, 1999)-. Ahora bien, el poder de negociación de los productores depende de la disponibilidad de fuentes alternativas de ingresos (Glover y Kusterer, 1990), dado que el contrato suele presentarse como una necesidad antes que como una alternativa de producción (Mazwi et al, 2020). Es importante reconocer que los pequeños agricultores no son actores pasivos: incluso cuando la empresa parece tener control cercano, se desarrollan mecanismos de resistencia campesina (Watts, 1994 en Porter y Phillips- Howard, 1997), aunque

generalmente individual y fragmentada puede ser sustancial y eficaz. A su vez, las empresas evitan las negociaciones colectivas al interactuar con productores³.

La literatura ha prestado especial atención a la dificultad para garantizar el cumplimiento de los contratos. En particular, se ha focalizado en evitar problemas identificados como la venta lateral (los productos alimentarios poseen un gran número de compradores), la salida de los contratos antes de término, el poder de negociación entre partes, la pérdida de control sobre el proceso de producción, el acceso a recursos, entre otros. En la agricultura por contrato resultan más probable las ventas oportunistas y el incumplimiento de contratos en sectores con gran incertidumbre (por ejemplo, debido a los riesgos de inocuidad de los alimentos) y activos específicos; en mercados con pocos compradores y con grandes costos de transacción (por ejemplo, debido a la mala Infraestructura de transporte); y para productos menos homogéneos (de calidad diferenciada de productos), más perecedero, y más difíciles de almacenar y transportar. Singh (2002) destaca que la manipulación por la calidad puede impactar sobre el precio. Sostiene que el vínculo entre las empresas contratantes y los agricultores tiende a empeorar en el tiempo en perjuicio de los segundos, y el sistema resulta en la degradación ecológica y económica de los sistemas productivos locales. Las relaciones de poder monopólicas y la falta de confianza entre las empresas y agricultores constituyen algunos de los aspectos que condicionan su viabilidad en el tiempo⁴.

Dado que las probabilidades de contratos exitosos están asociadas a productores capitalizados, la agricultura por contrato puede profundizar la diferenciación entre pequeños y grandes agricultores (Singh, 2002). Estudios de caso para América Latina muestran que las empresas contratantes optan por productores a gran escala, excluyendo a los de menor tamaño (Key y Runstein, 1999), mientras que en países asiáticos y africanos (Singh, 2002; Adams et al, 2018) los principales beneficiarios resultan las grandes empresas productoras y contratantes. Los grandes productores poseen mejor acceso a créditos en el sistema formal, gestionan seguros para reducir riesgos y aprovechan economías de escala en la producción. Incluso la diferenciación regional –dentro de cada país e incluso a nivel continental- tiende a aumentar a

³ Las empresas transnacionales tienen motivos políticos y económicos para operar bajo esta modalidad (Glover, 1984), como la reducción del riesgo de expropiación. Además, pueden establecer vínculos con empresas locales (que tienen ventajas para establecer contratos por sobre las extranjeras para relacionarse con los productores debido a facilidades con el idioma y la cercanía en su vinculación).

⁴ Al mismo tiempo, algunos críticos señalan que la agricultura de contrato inhibe las relaciones de mercado competitivas, dado que los productores se enfrentan a relaciones monopólicas para la provisión de insumos, servicios y créditos y monopsónicas para la comercialización de sus productos (Dubb, 2018). Para Oya (2012) los esquemas son sostenibles en ausencia de competencia en el mercado.

medida que las empresas eligen áreas relativamente mejores para la contratación (Singh, 2002). El autor, desde una perspectiva de económica política, sostiene que la agricultura por contrato puede llevar al empobrecimiento, la generación de conflictos, tendencias y relaciones monopólicas, diferenciación económica y social, y concentración de la tierra (Adams et al., 2018). A su vez, las desiguales relaciones de poder para desarrollar la negociación y las condiciones para los contratos pueden desencadenar incrementos en los precios de las tierras.

Por tanto, si bien la agricultura por contrato puede mejorar el acceso de los pequeños agricultores a los mercados, deben soportar una parte desproporcionada de la producción y los riesgos de mercado (Adams et al., 2018), y enfrentan relaciones asimétricas de poder con los procesadores (Porter y Howard-Phillips, 1997; Mazwi et al., 2020). Los esquemas impactan sobre los sistemas agrarios, y sobre los productores ya sea mediante la pérdida de autonomía frente al endeudamiento y de soberanía alimentaria, la explotación de los productores, y la posesión de tierras. Este impacto puede ser directo (especificado en los términos contractuales) o indirectos (a partir de cambios en las dinámicas productivas locales) (Adams et al., 2018).

El endeudamiento de los productores participantes (sostiene Mc Michael, 2013 en Mazwi et al., 2020) constituye un método de disciplinamiento que conduce a la apropiación de recursos agrícolas por parte de los financistas. Dicha pérdida de autonomía también se expresa en el tipo de cultivos que se producen dado que se modifica la producción a favor de los cultivos de exportación en detrimento de aquellos de alimentos de consumo local, dando lugar a incrementos en los precios de los alimentos Singh (2002) y atentando contra la seguridad y soberanía alimentaria de la población. A su vez, una serie de estudios para países asiáticos y africanos muestran un reducido efecto positivo de estos esquemas sobre cultivos como los de maíz y arroz (Martens y Vande Velde, 2017), pero no distinguen en sus análisis a cultivos de alto valor (Rasaga et al, 2017; Bellemare y Sunghun, 2018).

Por su parte, la agricultura por contrato desplaza la toma de decisiones del agricultor a la empresa procesadora, lo que puede conducir a que la agroindustria reduzca a los productores a la condición de jornaleros (Little y Watts, 1994). Los contratos constituyen una forma de proletarización sin despojo de su tierra dado que los campesinos son forzados a trabajar durante más horas e incluso a incorporar trabajo infantil (Porter y Phillips- Howard, 1999; Mazwi et al, 2020)⁵.

⁵ Las mujeres se encuentran en desventaja por los esquemas de contrato. Un examen de cuestiones de género reenfoca el debate sobre el control a nivel del hogar agrícola, y señala la potencial fuerza de resistencia -de las mujeres- y la necesidad de otorgar derechos adecuados para que la agricultura por contrato sea sostenible (Porter y Phillips- Howard, 1997).

Muchos gobiernos promueven la agricultura de contratos como parte de las políticas de desarrollo agrícola (Giel Ton et al, 2017). Glover y Kusterer (1990 en Porter y Phillips- Howard, 1997) distingue entre agricultura por contrato para esquemas privados y aquellos en los que se encuentran involucradas empresas paraestatales. Así, en aquellos países que presentan restricciones a la adquisición de tierras estos esquemas resultan atractivos para el acceso y control de la tierra por parte de grandes inversores (Vicol, 2017; Oya, 2012)⁶. No obstante, en países de Asia y África que presentan dichas características con relación a la propiedad de la tierra, la agricultura por contrato propicia nuevas relaciones de capital, deuda y poder que a menudo no dan como resultado el desarrollo rural favorable a los productores (Oya, 2012; Hall, Scoones y Tsikata 2017). Si bien la tierra no cambia su relación de propiedad, la difusión de estos esquemas conduce a corporativizar los espacios rurales, donde los nuevos modos de acumulación basados en las relaciones de crédito y deuda dominan cada vez más el uso de la tierra rural (Vicol, 2017).

En este sentido, algunos autores asocian a la agricultura por contrato con nuevas formas de acaparamiento de tierras. Como se mencionó este proceso refiere a la adquisición o acuerdos (concesión o arrendamiento) de tierras a gran escala. Es decir, a la propiedad y la disputa en torno a la tenencia y al uso⁷. Cabe destacar que no se trata de un proceso exclusivamente transnacional (muchos procesos incluyen inversores nacionales, la apropiación a nivel regional o inversores nacionales en asociación con inversores paraestatales y con otros de ámbitos regional) (Hall 2012). A su vez, esta modalidad de control de tierras utiliza una amplia variedad de estrategias, ya sean comerciales o no comerciales, económicas o no económicas, legales o ilegales (Adnan, 2013).

A nivel mundial, el acaparamiento de tierras se orienta a la producción intensiva de alimentos e hidrocarburos, y consiste en un proceso rápido y masivo que se ha generalizado en la última década en países periféricos (Hall, 2012). Si bien organismos como la FAO y el Banco Mundial postulan a la agricultura por contrato como una herramienta para la modernización (Singh, 2002; Oya 2012), éstos constituyen una forma relevante de control de la tierra con

⁶ Hall (2011 citado en Vicol, 2015) construyó una tipología de formas de control de tierra para captar las diferentes maneras en las que se manifiesta, una parte de ellas (modelos de extracción, enclave y colonización) relacionadas con el despojo de sus tierras y otros acuerdos que remiten a una etapa del proceso (mediante subcontratación) o a la incorporación a cadenas de valor (acuerdos de comercialización).

⁷ Adnan (2013) detalla dos mecanismos de acaparamiento de tierras. Por un lado, la usurpación que tiene lugar cuando un área ya poseída por un grupo es absorbida, es decir se desplazan formas de producción. Por otro lado, la negación, cuando se impide que un grupo acceda a la tierra a la que tiene derecho. Los procesos tienen consecuencias parecidas y pueden ser simultáneos, pero dan lugar a diversas formas de resistencia.

implicancias para los medios de vida rurales (Vicol, 2017). A su vez, la literatura crítica sobre estos esquemas no es unánime con relación al abordaje sobre acaparamiento de tierras. Las discusiones radican en si los estudios deberían centrarse en las transacciones de tierras que implican la adquisición (y expulsión de los usuarios locales y derechos futuros sobre el uso de la tierra) u otras formas de control sobre el uso de la tierra. En este sentido, se debaten sobre estudiar el despojo o su desarrollo sin cambiar de manos la propiedad de la tierra.

En América Latina aun cuando tienen lugar procesos de adquisición de tierras públicas, predominan los procesos de acaparamiento en tierras privadas, y suelen involucrar a capitales locales vinculados con capitales procedentes de fuera de la región (Borras et al., 2012 en Kay 2016). Los procesos de acaparamiento pueden implicar cambios en la relación de propiedad entre agentes privados, o el acceso o la adquisición de tierras públicas bajo superficies cubiertas con bosques o posesión comunitaria y producciones campesinas e indígenas. Si bien las inversiones a gran escala pueden incrementar la producción y la productividad agrícola, tienden a acrecentar el control del capital (y la agricultura industrial, en particular) sobre la tierra, pero también agua y otros bienes comunes impactando sobre la sostenibilidad de la ruralidad local. En este sentido, Kay (2016, p. 14) sostiene que la potenciación del capital mediante el incremento del “control sobre la naturaleza y el territorio ha traído consigo una mayor influencia y dominio de las corporaciones transnacionales y del capital en general sobre los asuntos económicos, sociales y políticos, tanto a nivel nacional como internacional”.

Los procesos mencionados de apropiación de tierras públicas o bajo posesión o uso comunitario se enmarcan dentro de situaciones de acumulación por desposesión. En América Latina, y en Argentina en particular, diversos autores han debatido en torno a dicho concepto desarrollado por Harvey (2004), el cual refiere a la acumulación de capital a partir de la incorporación de recursos al capitalismo, donde el proceso de acumulación primitiva tiene lugar como un proceso vigente y constante⁸. Cáceres (2015) menciona que no se trata exclusivamente de la modificación de derechos de propiedad, sino que enfatiza en el estudio de los procesos de apropiación sobre el acceso a los recursos para comprender las relaciones de poder dinámicas que existen entre despojadores y desposeídos en cada contexto territorial e histórico. Por lo tanto, para el autor, dicho acceso no puede considerarse de hecho, sino que su control es parte de las continuas tensiones y luchas sociales entre los actores. En tal sentido, el

⁸ Giraldo (2018) sostiene que el concepto de acumulación por desposesión resulta insuficiente para comprender los dispositivos de poder utilizados por el capitalismo moderno para apoderarse de los bienes comunes. Para el autor, el acaparamiento debería considerarse como una forma de control territorial más que como la monopolización de tierras por parte de inversores privados.

intento de incrementar el control de recursos (despojo) y la reapropiación o resistencia constituyen dos aspectos inherentes al proceso, y pueden estar mediados por luchas sociales atravesadas por diversos niveles de violencia. Goldfarb y Van der Haar (2015) enfatizan que la transferencia de los derechos de posesión a inversores que acceden al control de la tierra puede darse por diversos mecanismos, entre ellos por extorsión económica, vulnerabilidad legal de los derechos posesorios, persuasión, y formas indirectas de cercamientos.

Los procesos de acumulación vinculados con la expansión de los agronegocios en Argentina, pero también podría considerarse para el caso de América Latina, han sido posibilitados por las transformaciones que desencadenaron las políticas neoliberales (Kay, 2016). En Argentina, el aumento de los precios internacionales de las commodities y la modificación de precios relativos producto de la devaluación del peso a principios de siglo, sumado a los procesos de avance de la producción característica de la región pampeana - principalmente- al norte y centro del país impactaron de diferente manera sobre los sujetos sociales agrarios y los territorios⁹. A su vez, las tierras de dichas regiones comenzaron a ser demandadas y adquiridas dando lugar a la transformación de bosques nativos, pero también al desplazamiento de poblaciones, “arrinconamiento” de sus producciones y modificación de sus formas de vida. Este avance del capital ha generado conflictos socioambientales a partir de desalojos de productores, exclusión y restricción de acceso a tierras públicas, desmontes y pérdida de biodiversidad (Cáceres, 2015). El Estado nacional y los estados provinciales fue relevante en estos procesos tanto en la aprobación de desmontes como en la participación de desalojos por parte de fuerzas estatales. Este actual proceso de acumulación por despojo compromete a producciones actuales y futuras mediante la apropiación y pérdida de biodiversidad (Cáceres, 2015).

En suma, la agricultura por contrato constituye un proceso de industrialización de la producción agrícola que da lugar a procesos de explotación de la tierra y recursos mediante la aplicación de tecnologías modernas y provisión de servicios para obtener materias primas (Singh, 2002). Dichos esquemas generan cambios en los pequeños productores y los sistemas agrarios que implican una desigual distribución de los riesgos de producción (en detrimento de los pequeños productores) mientras que las empresas detentan un mayor control sobre la mano de obra y la tierra para producir. Esto puede conducir a potenciar procesos de diferenciación entre productores, despojo o pérdida de autonomía sobre la tierra y las

⁹ En particular, la reprimarización de la economía a partir de la expansión de la matriz productiva para producir *commodities* en base a la apropiación de la naturaleza (Svampa, 2006).

decisiones de subsistencia (Vicol, 2015). Adams et al (2018) sostiene que estos esquemas crean formas de dependencia a través de la pérdida de acceso a la tierra (algunos pequeños agricultores pierden su tierra por completo, mientras que otros terminan con menos tierra de la que inicialmente ofrecieron) y de la modificación en las relaciones de producción e intercambio a nivel local (con un crecimiento de la monetización). Es decir, para el autor tienen lugar procesos de acaparamiento “lentos”, donde aquellos agricultores que necesitan dinero en efectivo comienzan a vender su tierra poco a poco. Lo cual puede desencadenar procesos de cambios de la ruralidad y sobre el acceso a la tierra (procesos de concentración y redistribución de la propiedad (Hall, 2012) y otros bienes comunes.

Por su parte, autores y organismos como el Banco Mundial y FAO quienes evitan vincular a la agricultura por contrato con el acaparamiento de tierras debido a que destacan los beneficios de los esquemas para poblaciones locales, y lo consideran como una alternativa frente a dichos procesos. En particular, refieren a que generando acuerdos contractuales claros y bajos reglas claras pueden contribuir al desarrollo de los territorios. No obstante, diversos estudios han demostrado que los esquemas de agricultura por contrato que generan mayores beneficios para los productores están sesgados hacia aquellos relativamente mejor dotados de capital (Rasaga et al, 2017; Giel Ton et al, 2017) que, al disponer de alternativas rentables para producir, se encuentran en mejores condiciones para competir en los mercados.

3. PRODUCCIÓN DE YERBA-MATE

La yerba-mate en la Argentina es una de las producciones que, históricamente, ha estado más regulada por el Estado. Su cultivo comienza desde fines del siglo XIX de la mano de una gran campaña de colonización de las tierras de la provincia de Misiones con inmigrantes del centro-este de Europa. Era requisito, de hecho, para la entrega de tierras el destino de, al menos, un 25% de la finca a la producción de esta hierba. A lo largo del siglo XX una fuerte regulación se mantuvo a través de precios sostén para los productores y cuotas de producción para evitar las crisis de sobre-producción. De esta forma, los productores vendían la yerba en un mercado consignatario que permitía abastecer a la industria suprimiendo el poder oligopsónico de la misma.

Con la consolidación de las políticas neoliberales en los 90's, todas estas regulaciones se eliminan provocando una gran crisis de rentabilidad en los productores más pequeños. Como consecuencia de la fuerte conflictividad durante toda esa década, en el año 2002 se crea el Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM), que no recuperó todas las atribuciones reguladoras previas pero cuyo objetivo es establecer semestralmente un precio de referencia para la hoja

verde entre un 10% y 12% del valor del producto final comercializado en góndola (Gómez Lende 2016).

Respecto a los actores, la cadena productiva de la yerba-mate está compuesta, en su eslabón más bajo por los productores que, en la provincia de Misiones, son aproximadamente 17.000 explotaciones agropecuarias con un tamaño medio de 10 hectáreas cada una. Se trata de productores que pueden considerarse “capitalizados”, no se trata de campesinos pobres, en la medida en que el cultivo de este producto requiere, por lo menos, de 10 años para comenzar a cosecharse (Rau 2008). Hay que tener, en algún sentido, cierta “espalda” financiera o diversificación para poder lograr la cosecha.

Estos productores le venden las hojas de yerba-mate a los secaderos que, en la provincia de Misiones, son aproximadamente unos 234 establecimientos. Estos secaderos, en muchos casos, están integrados verticalmente con el eslabón siguiente y más fuerte de la cadena: los molinos. Estos actores concentran la mayor parte del valor producido en toda la cadena: sólo 3 molinos explican el 50% del total de la demanda de materias primas a los productores, y 10 molinos explican el 80% del total. Por último, está la distribución minorista compuesta por super e hipermercados que también envasan y venden yerba-mate con marcas propias, y cierran el circuito ejerciendo una gran influencia en los precios y en las condiciones de pago (Gorenstein, Schorr, and Soler 2011).

Para evitar las regulaciones de precios impuestas por el INYM, en los últimos años unos de los molinos más grandes del país, el Establecimiento Las Marías, que concentra el 34% de las ventas totales de yerba mate, lo que la convierte en el mayor productor mundial de este producto, comenzó a realizar contratos de “maquila” con los productores de la materia prima. Este tipo de contrato, regulado por la ley 25.113 (“El contrato de maquila agropecuaria”) y que debe ser escrito, implica que no se produce una transacción entre el productor y la industria, sino que ambos conforman una especie de “sociedad” en la que el primero le entrega el producto a cambio de una participación en el valor del producto final. El productor nunca pierde la propiedad sobre la materia prima.

Los impactos que este tipo de contratos tiene sobre las industrias secadoras y moledoras son que, por un lado, dejan de estar obligadas a pagar impuestos por la industrialización de la materia prima en la provincia de Misiones y, por otro lado, dejan de estar reguladas por los mecanismos del INYM (los cuales requieren de una transacción como condición necesaria para la regulación). Además, los industriales se aseguran el abastecimiento y obtienen una forma de financiamiento por parte del productor, al no tener que desembolsar el pago de la materia

prima antes de la venta del producto final. En el caso de los productores, aseguran la venta de su producción y, se supone, que pueden acceder a un precio mayor al regulado por su participación en el valor agregado que se le realiza al producto. Sin embargo, al momento del pago, las industrias de molienda le realizan descuentos al productor en concepto de costos de transporte y otros insumos, por lo que los precios pueden llegar a quedar por debajo de los regulados. En el año 2017, por ejemplo, los molinos terminaron pagando \$2 por kilo cuando el precio regulado era de \$5 (Cortés 2017).

En este sentido, los conflictos en torno a la determinación del precio son los más usuales en este tipo de producción, que incluyen movilizaciones y cortes de ruta por parte de los productores en reclamo por el cumplimiento de la regulación en los precios. Otro gran conflicto derivado de la implementación de los contratos de maquila se da entre los gobiernos de la provincia de Misiones (donde se encuentran la mayoría de los productores) y la provincia de Corrientes (donde se encuentran asentados los molinos más importantes). La elusión de los impuestos provinciales en Misiones vía el artilugio de la no transacción de la materia prima ha llevado a que los representantes del gobierno de esa provincia realizaran reclamos a nivel nacional para prohibir este tipo de contratos. Como parte de este conflicto, algunos estudios evidencian también la exacerbación de la confrontación histórica, parte de la “cultura popular”, existente entre los habitantes de ambas provincias.

4. CEBADA CERVECERA

La cebada en Argentina se cultiva, principalmente, en la región pampeana y, en términos de uso del suelo, compite directamente con la producción de trigo. Dentro de esta región, la provincia de Buenos Aires tiene un protagonismo fundamental: para el año 2002 (último dato disponible según censo), el 89,5% del total de la cebada cervecera del país estaba implantada en esta provincia (INDEC 2002). La cebada para producción de malta (y luego, cerveza) debe cumplir con unas características muy específicas en términos de composición de proteínas, humedad, tamaño del grano, etc. Las empresas industriales encuentran necesario la firma de contratos para asegurarse el abastecimiento en estas condiciones.

La cadena agroindustrial de la producción de cebada cervecera está integrada por los siguientes actores:

Los productores, que se encuentran diversificados en términos de cultivos. De hecho, el cultivo de cebada, normalmente, ocupa una proporción menor dentro de toda su producción. Además, tienen la capacidad de sustituir fácilmente el cultivo de cebada por el de trigo, lo cual les otorga cierta fortaleza a la hora de negociar el precio (Gallacher 2013).

Las empresas cerveceras, que están altamente concentradas. En total, 5 plantas explican casi la totalidad de malta producida en el país. La empresa más grande (cervecería y maltería Quilmes) explica el 69% de la producción total de cerveza, y la segunda más grande, el 12%. Además, las plantas se encuentran ubicadas a una distancia de más de 900 kilómetros entre sí, con lo cual disminuye la posibilidad de que los productores les vendan a las plantas más lejanas (Gallacher 2013). Esto aumenta el poder oligopsónico de cada empresa, transformándola en un monopsonio de hecho dentro de su espacio de cobertura.

En el medio de estos dos actores, existen también acopiadoras y cooperativas que pueden funcionar como intermediarios en algunos casos (Pastore and Teubal 1992). En este sentido, se firman contratos entre los productores y las empresas cerveceras (o, eventualmente, con los intermediarios) para el suministro de cebada cervecera de una determinada calidad a cambio de un precio que depende del precio del trigo para atraer a los productores.

Sobre este precio se aplican descuentos (o bonificaciones) de acuerdo a la calidad del grano en función de: germinación, humedad, proteína, tamaño, cantidad de materia inerte y daño. En el caso de la empresa mencionada, descuenta si la cantidad de proteínas es inferior al 9,99% y bonifica si este porcentaje se encuentra entre 10,5% y 12%. En el caso en que la cantidad de proteínas es inferior al mínimo requerido, la cebada es clasificada como “forrajera” y comprada por un valor muy inferior.

Además, la empresa le suministra al productor las semillas que, obligatoriamente, deben usar (cumpliendo estrictos controles para asegurarse de esto). Ésta es una de las principales formas en las que la industria regula la producción de cebada. Las semillas no se cobran, sino que el productor debe devolverle a la empresa 2 bolsas de semilla por cada bolsa entregada por la empresa.

La firma del contrato implica la supervisión del cultivo en el campo y el control de la cebada por parte de la empresa. Si el contrato se firma con la cooperativa o con el acopiador, el mismo tiene que darle a la empresa el detalle de los productores y los lotes para que la empresa pueda inspeccionarlos (Pastore y Teubal 1992).

En términos de impactos, las ventajas para los productores son: tienen la venta asegurada; la cebada tiene una época de cosecha anterior al trigo. Por lo tanto, el cobro previo de este cultivo permite financiar el resto de la cosecha; diversifican su producción, lo cual disminuye los riesgos; la cebada tiene un ciclo vegetativo más corto, lo cual permite el doble cultivo anual (por ejemplo, soja-cebada).

Por su parte, las empresas cerveceras obtienen: posibilidad de planificar su producción; asegurarse el abastecimiento, y asegurarse la calidad del producto.

El rol del Estado, en este caso, parece acotarse a las funciones del INTA en torno al mejoramiento de las semillas, que es aprovechado por las empresas, y en segundo lugar a influir en las rentabilidades relativas de los cultivos a través de las regulaciones. En los últimos años, se impusieron impuestos a las exportaciones y cuotas de exportación al trigo, lo cual hizo que muchos productores se orientaran a la producción de cebada para eludir este tipo de restricciones.

Por último, si bien no se encontraron grandes conflictos en la bibliografía y los medios relevados, el mayor tema de tensión, al igual que en el caso del trigo candeal, parece estar en la clasificación de la cebada que hacen las propias empresas. Se acuerdo al porcentaje de proteínas, las empresas clasifican la cebada en “cervecera” o “forrajera”, teniendo esta última un valor de mercado mucho menor. En el año 2015, la diferencia era de U\$S 17 por quintal, en el caso de la cervecera, contra U\$S 10 por quintal, en el caso de la forrajera.

5. REFLEXIONES FINALES

A pesar de las diferencias entre los casos estudiados, es posible identificar ciertos patrones en la difusión de la agricultura de contratos en Argentina. En primer lugar, se observa que esta práctica surge posteriormente a los procesos de desregulación del mercado agropecuario en los años setenta y noventa, como una respuesta defensiva por parte de los productores ante la re-estructuración del rol del Estado en favor del capital agroindustrial y en detrimento de los productores familiares. En segundo lugar, se requiere que la industria necesite materias primas con características muy específicas que no puedan ser garantizadas por la oferta y demanda libre del producto, y que los productores no encuentren una alternativa más rentable debido al tamaño de sus explotaciones y su capacidad para invertir. Esta condición se aplica incluso al caso de la cebada cervecera, donde los productores evalúan su producción en función de la rentabilidad relativa respecto al trigo. En tercer lugar, se puede distinguir una diferencia entre los casos estudiados: mientras que la conflictividad parece menos visible entre los productores de cebada cervecera, quienes se encuentran en la zona más productiva del país con importantes niveles de capitalización y escalas medias a grandes, los casos de otras producciones de menores niveles de capitalización, en escalas más pequeñas y ubicados en zonas periféricas, no parecen mostrar mejoras en la situación de los productores. En consecuencia, aunque la agricultura de contrato no parece ser particularmente beneficiosa en

ninguno de los casos, parece consolidar los desbalances existentes entre los productores del país.

REFERENCIAS

Adams, T.; Gerber, J. D., Amacker, M. y Haller, T. (2018). Who gains from contract farming? Dependencies, power relations, and institutional change, *The Journal of Peasant Studies*.

Adnan, S. (2013). Land grabs and primitive accumulation in deltaic Bangladesh: interactions between neoliberal globalization, state interventions, power relations and peasant resistance. *The Journal of Peasant Studies*. 40 (1), 87-128.

Bellemare, M. y Lim, S. (2018). All Shapes and Colors: Varieties of Contract Farming. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 40 (3), 379-401.

Bellemare, M. y Bloem, J. (2018). Does contract farming improve welfare? A review. *World Development*, 112, 259-271.

Borras Jr., S. M. y Franco, J. C. (2012). Global land grabbing and trajectories of agrarian change. *Journal of Agrarian Change*, 12 (1), 34-59.

Caceres, D. (2015). Accumulation by Dispossession and Socio-Environmental Conflicts Caused by the Expansion of Agribusiness in Argentina. *Journal of Agrarian Change*, 15 (1), 116-147.

Cortés, R. (19 de marzo de 2017). La bronca yerbatera, sus causas y condimentos. *MisionesOnline*. <http://misionesonline.net/2017/03/19/la-bronca-yerbatera-causas-condimentos/>.

Dubb, A. (2018). The value components of contract farming in contemporary capitalism. *Journal Agrarian Change*, 18, 722-748

Gallacher, M. (2013). Contract Linkages and Resource Use in Grain Production: The Argentine Pradera Pampeana. In *Contract Farming for Inclusive Market Access*, 145-63. Rome: FAO.

Giel, T.; Wytse, V., Desiere, S., Weituschat, S. y D'Haese, M. (2018). Contract farming for improving smallholder incomes: What can we learn from effectiveness studies? *World Development*, 104, 46-64.

Giraldo, O. F. (2018). *Ecología política de la agricultura: Agroecología y posdesarrollo*. El Colegio de la Frontera Sur.

Glover, D. (1984). Contract Farming and Smallholder Outgrower Schemes in Less-developed Countries. *World Development*. 12 (11/12), 1143-1157.

Glover, D. y Kusterer, K. (1990). Small Farmers, big Business: Contract Farming and Rural Development. *Houndmills*, Basingstoke: Macmillan Press Ltd.

Goldfarb, L. y Van der Haar, G. (2015). The moving frontiers of genetically modified soy production: shifts in land control in the Argentinian Chaco. *The Journal of Peasant Studies*.

Gómez Lende, S. (2016). Agricultura, agroindustria y territorio: crisis y reestructuración del circuito de la yerba-mate en la Provincia de Misiones (Argentina) 1990-2014. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 1 (25), 45-63. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v25n1.44288>.

Gorenstein, S., Schorr, M. y Soler, G. (2011). Dilemas estructurales del norte argentino. Un Enfoque Estilizado de Tres Complejos Agroindustriales de La Region. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* 13 (1): 27-50.

Hall, R. (2012). El nuevo acaparamiento de tierras y las cambiantes dinámicas de la agricultura en el sur de África. *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 231, 175-207.

Hall, R., Scoones, I. y Tsikata, D. (2017). Plantations, outgrowers and commercial farming in Africa: agricultural commercialisation and implications for agrarian change. *The Journal of Peasant Studies*, 44 (3), 515-537.

Harvey, D. (2005). El 'nuevo' imperialismo: acumulación por desposesión. *Socialist register*. (pp. 99-129). Buenos Aires: CLACSO.

INDEC (2002). Censo Nacional Agropecuario.

Kay, C. (2016). La transformación neoliberal del mundo rural: procesos de concentración de la tierra y del capital y la intensificación de la precariedad del trabajo. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales* I. <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/93>

Key, N. y Runsten, D. (1999). Contract farming, smallholders, and rural development in Latin America: The organization of agroprocessing firms and the scale of outgrower production. *World Development*. 27(2), 381-401.

Little, P. y Watts, M. (Eds.) (1994). Living under contract: Contract farming and agrarian transformation in Sub-Saharan Africa. Madison, WI, US: *University of Wisconsin Press*.

Martens, M. y Vande Velde, K. (2017). Contract-farming in Staple Food Chains: The Case of Rice in Benin. *World Development*. 95, 73-87.

McMichael, P. (2013). Value-Chain Agriculture and Debt Relations: Contradictory Outcomes. *Third World Quarterly*, 34 (4): 671-690. doi:10.1080/01436597.2013.786290.

Mazwi, F., Chambati, W. y Mudimu, G. (2020). Tobacco contract farming in Zimbabwe: power dynamics, accumulation trajectories, land use patterns and livelihoods. *Journal of Contemporary African Studies*.

Oya, C. (2012). Contract farming in Sub-Saharan Africa: A survey of approaches, debates and issues. *Journal of Agrarian Change*. 12(1), 1-33.

Pastore, R. y Teubal, M. (1992). 'Articulaciones agroindustriales en el complejo cervecero'. *Desarrollo Económico* 31 (124): 523-44. <https://doi.org/10.2307/3466992>.

Porter, G. y Phillips-Howard, K. (1997). Comparing contracts: An evaluation of contract farming schemes in Africa. *World Development*, 25(2), 227–238.

Rau, V. (2008). La yerba mate en Misiones (Argentina). Estructura y significados de una producción localizada'. En *SIAL*. Mar del Plata.

Svampa, M. (2006). Movimientos sociales y nuevo escenario regional: las inflexiones del paradigma neoliberal en América Latina. *Cuadernos del CISH*. (19–20): 141–55.

Ragasa, C., Lambrecht, I. y Kufoalor, D. (2017). Limitations of Contract Farming as a Pro-poor Strategy: The Case of Maize Outgrower Schemes in Upper West Ghana. *World Development*. 102 (2018), 30–56.

Singh, S. (2002). Contracting out solutions: Political economy of contract farming in the Indian Punjab. *World Development*. 30(9), 1621–1638.

Vicol, M. (2015). Corporatisation of rural spaces: Contract farming as local scale land grabs in Maharashtra, India. *BRICS Initiatives for Critical Agrarian Studies (BICAS)*.

Vicol, M. (2017). Is contract farming an inclusive alternative to land grabbing? The case of potato contract farming in Maharashtra, India. *Geoforum*, 85, 157–166.

World Bank (2011). Rising Global Interest in Farmland, Washington DC: *World Bank Publications*.

CAPÍTULO VII

TRANSNACIONALES CHINAS EN LOS COMPLEJOS AGROINDUSTRIALES DEL MERCOSUR

Fernando Romero Wimer ¹

DOI: 10.51859/AMPLLA.EMP423.1123-7

1. INTRODUCCIÓN

La actuación de las empresas transnacionales chinas en diversos sectores de la agroindustria del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) está relacionada con el contexto económico y político internacional dentro del cual se sitúan sus actividades. Así, la expansión de los capitales chinos a nivel global está en relación dialéctica con el soporte político que le concede el Estado del gigante asiático.

Por su parte, los países del MERCOSUR han sido exportadores decisivos de los componentes clave de los alimentos y minerales que nutren la urbanización e industrialización de China.

En 2020 y 2021, China ha participado como primer destino de las exportaciones de mercaderías de Brasil (32,4% y 31,3% en los años respectivos) y Uruguay (20,3% y 27,2%), y segundo destino para los bienes argentinos (9,6% y 7,9%). Además, el gigante asiático es el primer origen de las importaciones de Brasil (22,1% y 22,8%), Argentina (20,4% y 21,4%), y Paraguay (29,5% y 30%) y segundo origen de las importaciones de Uruguay (19% y 19,4%) (OMC, 2022; UK. DIT/BEIS, 2023).

En lo que va del siglo XXI, Brasil representa el principal destino de las Inversiones Extranjeras Directas (IED) originarias de la República Popular China con destino a América Sur; Argentina se ubica en tercer lugar (siendo Perú el segundo posicionado) (REDALC-China, 2023). Además, estos países se ubican entre los principales receptores de los préstamos del Banco de Desarrollo de China (CDB) y el EXIM Bank (AEI, 2022).

Este artículo se propone examinar las relaciones que establecen las empresas chinas del sector agroindustrial en los cuatro países firmantes del Tratado de Asunción (1991) con las

¹ Profesor de la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Brasil. Investigador del Colectivo de Estudios e Investigaciones Sociales (CEISO) de Argentina y del Grupo Interdisciplinar de Estudios e Pesquisas sobre Capitais Transnacionais, Estado, Classes Dominantes e Conflitividade na América Latina e Caribe (GIEPTALC) de Brasil.

localidades y regiones en las que invierten, sus lazos con otras empresas y asociaciones profesionales de los sectores en los que operan, y su interacción con los diferentes niveles e instancias de gobierno.

Metodológicamente, la dinámica económica del comercio y la inversión en América Latina y el Cono Sur-China, por lo tanto, ha sido y está siendo rastreada minuciosamente. Los datos de transacciones individuales también han permitido identificar a los actores involucrados (AEI, 2022). Entre 2000-2022, la base de OFDI (Overseas u Outbound Foreign Direct Investment) China en América Latina y Caribe (ALC) identifica 157 transacciones de IED en Brasil y unas 57 en Argentina (REDALC-China, 2023). Para detectar un mejor dimensionamiento de estas inversiones se realizó una revisión periodística, publicaciones oficiales y búsqueda de menciones de casos a través de diversas fuentes por país. En el caso de las adquisiciones de tierra se complementó con información procedente de Land Matrix (2023).

La información proporcionada por estas fuentes constituye un insumo decisivo para nuestro proyecto que propone cambiar el enfoque hacia la forma en que las transnacionales chinas actúan en los países del MERCOSUR. Por lo tanto, estamos interesados centralmente en desarrollar un análisis económico de estas inversiones y sus probables implicaciones políticas. Pero más que eso, nuestro proyecto está orientado a comprender el modus operandi más amplio de la presencia de capitales chinos en el MERCOSUR.

2. EL ASCENSO DE CHINA: LA DINÁMICA DE CAPITALES A NIVEL MUNDIAL

En la dinámica capital global actual, lo sustancial es el carácter imperialista de los capitales transnacionales y las potencias estatales a ellos asociadas. Las principales empresas transnacionales (ETN) operan como sus principales agentes económicos.

Desde nuestra perspectiva, en el escenario mundial persiste la competencia entre capitales y Estados articulando estrategias financieras, productivas, comerciales, militares, y luchas ideológicas. Consideramos oportuno indicar a la cuestión del imperialismo y sus implicaciones para las relaciones internacionales; vinculando estructuralmente al imperialismo con la dinámica capitalista global. Así, existe una asociación y entrelazamiento particular entre las grandes empresas transnacionales (y las burguesías que las controlan) y el Estado de su país de origen (Romero, 2016).

La dependencia constituye la contracara del imperialismo. La estructuración dependiente supone tanto la subordinación económica, tecnológica y/o cultural externa en el plano internacional como asociación subordinada a los capitales de las principales potencias

imperialistas de importantes fracciones de las clases dominantes locales, lo cual deriva en injerencia imperialista en las decisiones nacionales y, por lo tanto, una autonomía estatal subalterna y fuertemente limitada.

Entre 2012 y 2021, Estados Unidos (EEUU) encabezó el ranking de salidas de IED con US\$ 2,5 billones acumuladas en el período. Japón aparece en segundo lugar con US\$ 1,42 billones, China como la tercera economía con US\$ 1,373 billones y Alemania la cuarta con US\$ 873.000 millones en salidas de IED. Vale mencionar que si a China se le suman las salidas desde Hong Kong -Región Administrativa Especial bajo soberanía china y ubicada en quinto lugar del ranking- sobrepasaría la posición de Japón y se ubicaría en segundo lugar (UNCTAD, 2012-2022).

Así mismo, si se trata de considerar en términos de acumulación de stock de IED en el exterior de las principales potencias, vale considerar que el ranking es liderado durante todo el siglo XXI por Estados Unidos (heredan la posición de liderazgo desde la Segunda Guerra Mundial) con US\$ 9,813 billones. Los Países Bajos, que arrancaron rezagados el milenio, ocupan la segunda posición con US\$ 3,356 billones (su crecimiento entre 2000 y 2021 fue del 1.099 %). China está tercera con US\$ 2,581 billones (aunque si sumamos Hong Kong se ubicaría en la segunda posición) (UNCTAD, 2001-2022).

Es notorio el incremento sostenido de empresas chinas entre las principales 500. En 2020, las empresas chinas superaron por primera vez a las estadounidenses en cuanto cantidad de firmas dentro del ranking por 124 a 121. En 2022, la participación de compañías chinas entre las 500 mayores se elevó a 145 y es la potencia con mayor participación en ese ranking, desplazando a un segundo lugar a las de origen estadounidense (Fortune, 2023).

3. LAS ETN DE ORIGEN CHINO Y LOS COMPLEJOS AGROINDUSTRIALES DEL MERCOSUR

Los complejos agroindustriales refieren a actividades económicas que van desde la semilla hasta el consumidor. Es decir, incluyen tanto la producción primaria agrícola-ganadera como las actividades “aguas arriba” como el financiamiento, la fabricación de insumos (agroquímicos y semillas), y la industria de maquinarias agrícolas y los sectores “aguas abajo” como la agroindustria de transformación y la comercialización de granos y derivados (Teubal, 1995; Teubal, 1999; Romero, 2016).

3.1. BRASIL

Según el informe del Consejo Empresarial Brasil-China (2022) las inversiones del país asiático en Brasil sumaron US\$ 5.900 millones en 2021, valor 208% superior al de 2020 en

términos nominales, año de caída por causa de la pandemia, y el mayor en cuatro años. Los números no consideran la inflación que en 2021 fue de 7% en los EEUU (Cucolo, 2022).

Se presentaron 28 proyectos que es igual número que se registraron en 2017 y el segundo mayor número desde 2010. Lo cual significó un aumento del 250 % si comparamos con el año anterior, en el cual las inversiones resultaron significativamente bajas por efecto de la pandemia de COVID-19 (Cariello, 2022).

En el resto de América del Sur, el crecimiento de las inversiones fue de 30% y el aumento a nivel mundial fue 3,6%. Las inversiones chinas en Brasil representan el 48% de las destinadas a ese subcontinente, liderando el gigante sudamericano tanto la recepción de inversiones chinas en América del Sur como las del conjunto de América Latina y Caribe.

Sin embargo, para el año 2021, los estudios de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por su sigla en inglés) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) apuntan que el crecimiento anual de las inversiones extranjeras en Brasil fue mucho más alto que el 23% registrado por el Banco Central de Brasil. Estas organizaciones evalúan respectivamente que para el año en cuestión fue del 79% (para la UNCTAD) o del 89% (según la OCDE).

Según el China Global Investment Tracker (CGIT), entre 2005-2021, Brasil registró un 4,8% de las inversiones chinas a nivel mundial lo cual lo ubicó 4º, detrás de Estados Unidos (14,3%), Australia (7,8%) y Reino Unido (7,4%). Pero para el período 2021, en un contexto de desaceleración de las inversiones chinas como producto de los obstáculos encontrados en Estados Unidos, Unión Europea y Australia, Brasil se ubicó primero como destino de las inversiones, registrando un 13,8% del total (AEI, 2022).

En cuanto al número de proyectos, se destaca el sector de electricidad con 13 iniciativas lo que corresponde a un 46 % del total. Este sector fue seguido por las Tecnologías de Información con 10 emprendimientos, lo cual representa un 36% del total (Cariello, 2022).

Entre 2007-2021, el sector electricidad y el sector petrolero fueron los que lideraron las inversiones en términos de valor con un 40,5% y 30,5% del total respectivamente. En 2021, en términos del valor de los proyectos, 85% corresponde al sector de petróleo. En el mismo período, en cuanto al número de proyectos el sector de electricidad y de industria manufacturera presentaron la mayor cantidad con una participación de 33,7 y 25,2% respectivamente (Cariello, 2022).

Em términos de número de proyectos confirmados, para el período 2007-2021 el sector agricultura, ganadería y servicios relacionados ocupa el cuarto lugar y participó con un 6,4%

del total. En 2021, en cuanto al valor de las inversiones, el sector agropecuario participó con un total de 3,3% del total de los emprendimientos confirmados (Cariello, 2022).

Al igual que acontece con el proceso general a nivel mundial, las inversiones chinas en Brasil están en expansión y, en el complejo agroindustrial en particular, van desde la producción y comercialización de productos agrícolas hasta la producción agroindustrial de insumos y la industria alimentaria.

Los capitales chinos han aumentado su presencia en el complejo adquiriendo transnacionales, un ejemplo de esta operatoria fueron las realizadas mediante las adquisiciones globales de la China National Cereals, Oils & Foodstuffs (COFCO) y la Chemchina, iniciadas en 2014 y 2016 respectivamente. También compraron (tanto de forma parcial como total) grandes empresas de capital brasileño presentes en Brasil, realizaron *joint-venture* con capitales locales y registraron negocios nuevos (Cuadro 1).

Cuadro 1: Principales empresas chinas en Brasil, año de inicio de actividades, sector y ubicación en Brasil por Estados. Años: 2003-2022.

Empresa	Año de inicio de actividades	Sector	Ubicación en Brasil (Estados)
Chinatex Grãos e Oleos EXP-IMP/COFCO	2003	Exportación de granos	São Paulo y Rio Grande do Sul
BBCA Bioquímica/COFCO	2007	Producción de etanol	Pernambuco
Sol Agricola AS/ Chongqing Grain Group	2007	Producción de Soja	Rio Grande do Sul y Tocantins
Universo verde/ Chongqing Grain Group	2010	Comercialización de Glicerina, exportación de carnes. Importación de herramientas y maquinarias agrícolas. Producción y comercio de granos	Bahía y São Paulo.
Tide Group/Prentiss	2010	Fabricación de agroquímicos	Paraná y Rio Grande do Sul
Sanhe Hopefull	2011	Producción de aceites	Goiás
COFCO	2014	Producción, comercialización, distribución y procesamientos de granos, oleaginosas, azúcar, café, y algodón.	Mato Grosso y São Paulo

Empresa	Año de inicio de actividades	Sector	Ubicación en Brasil (Estados)
Shanghai Pengxin	2016	Producción de granos y biodiesel, distribución de insumos agrícolas	Mato Grosso, Tocantins y Amapá.
ChemChina/Syngenta	2016	Insumos agrícolas (semillas y agroquímicos)	Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso, Ceará, Paraná y Goiás
Longping High-Tech (CITIC)	2017	-Producción y comercialización de semillas. -Biotecnología	São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso y Paraná.
Joey Foods	2019	Tiene 49% de un <i>Joint-venture</i> para la exportación de carne vacuna con Minerva	São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Pernambuco, Roraima, Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Santa Catarina, Brasília.
FNF Ingredients	2020	Comercialización de aminoácidos y vitaminas para la elaboración de alimentos para animales	São Paulo

Fuente: Elaboración propia.

Una de las pioneras de arribo al complejo agroindustrial brasileño fue Chinatex Grãos e Óleos Exp e Imp. Esta compañía fundada en 1951, fue inicialmente creada para el comercio exterior de algodón y textiles. En Brasil, Chinatex inició sus actividades 2003, instaló una oficina en São Paulo y Porto Alegre y despachó el primer navío de 60.000 toneladas. En 2004 fletó 10 navíos y en 2005 18 embarcaciones (Bouças, 2007). En 2016, fue aprobada en China la fusión de Chinatex con COFCO, tornándose una subsidiaria de la segunda a partir de 2017.

En 2006, BBKA Bioquímica, una empresa con sede en Anhui (China) fue adquirida por la COFCO. En 2007, estableció una asociación con el grupo Farías para la construcción de dos usinas de etanol en Pernambuco.

En 2007, Zhejiang Fudi, en asociación con Heilongjiang State Farm Company y capitales brasileños creó Sol Agrícola dedicada al cultivo de soja. Sol Agrícola posee su sede central en la ciudad de Porto Alegre, con 750 hectáreas en São Lorenzo do Sul en el Estado de Rio Grande do Sul. En 2009, inició actividades de producción en 16.000 hectáreas en el municipio *Lagoa da Confusão* en el Estado de Tocantins. En 2011, Zhejiang Fudi vendió su participación a Chongqing

Grain Group. En 2015, el MST ocupó los campos improductivos de São Lorenzo do Sul (MST, 2015; JusBrasil, 2015).

En 2010, fue fundada Universo Verde, dedicada a la producción y exportación de glicerina, granos (soja, sorgo, maíz) y carnes con destino a China. Además, se dedica a la importación de herramientas y maquinarias agrícolas. La empresa actualmente posee unas 100.000 hectáreas en Brasil y es subsidiaria de Chongqing Grain Group.

En 2010, comenzó a operar en Brasil desde Porto Alegre (Rio Grande do Sul) Tide Group. En 2014 adquiere un porcentaje de la empresa química Prentiss que había sido fundada en 1995. En 2019, Tide Group pasó a controlar el 100% de Prentiss. La fábrica de Prentiss está ubicada en Campo Largo (Estado de Paraná) y está dedicada a la producción de herbicidas, fungicidas, insecticidas y coadyuvantes.

En 2011, la empresa estatal china Sanhe Hopefull presentó un proyecto de inversiones por US\$ 12.200 millones en agricultura e infraestructura en el Estado de Goiás a fin de adquirir directamente soja en grano.

En abril de 2014, la gigantesca firma estatal china COFCO inició la adquisición de Noble, pasando en 2016 a controlar la totalidad de su paquete accionario. En 2014, la trasnacional suizo holandesa NIDERA vendió el 51% de sus acciones a la COFCO.

Las adquisiciones globales de Noble Grain² y Nidera permitieron a COFCO iniciar una carrera fulgurante entre las grandes compañías exportadoras en Brasil, en la que incluye negocios de producción, acopio y procesamiento de cereales, oleaginosas, azúcar, café y algodón. La compañía reúne unos 6.000 trabajadores en todo el país y para sus suministros establece contrato con más de 7.000 agricultores en Brasil. Instituyó una política de trazabilidad de la producción de granos a fin presentarse socialmente con un carácter distintivo de conservación de tierras y ecosistemas no asociado al desmonte de vegetación y áreas forestales nativas. Esta política incluye una asociación con la Internacional Finance Corporation (IFC)³ para el registro satelital de verificación socioambiental (COFCO, 2022 a). Esta asociación verifica el crecimiento de China como actor global y activo en la agenda de los principales organismos internacionales.

² Vale destacar que la primera gran expansión de COFCO a nivel global operó a partir de la adquisición de Noble Grain (una gran empresa productora, comercializadora y procesadora de productos agrícolas de origen anglo-hongkonesa) que ya operaba en los países del MERCOSUR a partir de los primeros años de la década de 2000.

³ La IFC es una organización financiera perteneciente al Banco Mundial destinada a la promoción de inversiones en el sector privado. La IFC es miembro da Good Growth Partnership del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

COFCO tiene ya tres terminales portuarias (una en construcción, una para exportación de granos y una para importación de trigo argentino) en Santos, 19 centros de almacenaje distribuidos por todo el país, y 1 planta de trituración de soja para la producción de biocombustible (Rondonopolis, Mato Grosso), 4 (cuatro) usinas de procesamiento de caña de azúcar (azúcar y etanol): todas ubicadas en el interior del Estado de São Paulo (UNICA, 2022). Algunos relevamientos ubican a la compañía en posesión de más 145.000 hectáreas destinadas a la producción de caña de azúcar (Castilho, 2017).

En 2022, la terminal STS 11 fue adquirida por COFCO International Brasil SA y ya inició la construcción de esa nueva unidad. La empresa tendrá derecho a una concesión por 25 años de la nueva terminal agrícola para graneles vegetales sólidos, que será una de las más grandes del Puerto de Santos. Una vez que esté completamente operativa en 2026, la terminal STS11 ampliará la capacidad portuaria de la compañía en Brasil a 14 millones de toneladas y apoyará los planes para aumentar las exportaciones del país. El inicio esperado de puesta en funcionamiento de la STS11 es 2025/2026 (COFCO, 2022 b).

En 2016, Shanghai Pengxin, a través de su subsidiaria Hunan Dakang Pasture Farming adquirió el 57% de Far Ming Fiagril LTda con sede en Mato Grosso, una empresa brasileña dedicada a la producción y comercialización de granos y biodiesel y a la distribución de insumos agrícolas por un monto de US\$ 290 millones. A través de Fiagril participa en otras empresas como Cianport (logística), Serra Bonita Sementes, F&S Agrisolution y Bioplanta. El resto del capital de Fiagril continúa dividido entre sus fundadores y la administradora de fondos estadounidense Amerra Capital Management. Además, adquirió el 54% de Belagrícola, uno de las principales empresas agrícolas del país por US\$ 253 millones en 2017 (Secretariado Permanente do Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os países de Língua portuguesa, 2017). Belagrícola es una empresa comercializadora de granos e insumos agropecuarias que actúa en los Estados de Paraná, São Paulo y Santa Catarina.

Entre 2016, ChemChina inició la adquisición de la empresa transnacional suiza Syngenta, empresa suiza de semillas y agroquímicos a nivel global en US\$ 43.000 millones. La adquisición de Syngenta concluyó en 2017. En 2018, compró la división semillas de Nidera que había sido adquirida en 2014 por la COFCO. En 2020, Chemchina fusionó su negocio en Syngenta con Sinochem -otra estatal china- y la empresa israelí Adama -en la que ChemChina participa- formando Syngenta Group con sede en Suiza.

A través de Syngenta Brasil, posee presencia en seis estados brasileños: cuatro unidades administrativas (tres en São Paulo y una en Brasilia), seis estaciones experimentales y centros

de investigación (en Minas Gerais, São Paulo, Mato Grosso, Ceará, Paraná y Goiás), tres unidades de procesamiento de semillas (São Paulo, Minas Gerais y Goiás), y tres unidades comerciales (Paraná, São Paulo y Goiás).

En 2017, llegó a Brasil la firma Longping High-Tech. Esta firma es parte del conglomerado económico CITIC. Es una empresa de biotecnología y productora y comercializadora de semillas Morgan, Forseed y Tevo. A través de esta empresa, CITIC también compró en 2017 la división de semillas de maíz de Dow Chemical en Brasil por US\$ 1.100 millones. La CITIC ya opera en Brasil desde 2011 produce equipamiento para el sector de gas y petróleo y la industria siderúrgica. Además, está asociada con un 15% de participación a la Companhia Brasileira de Mineração e Metalúrgica da familia Moreira Salles, responsable por casi 80% de la producción mundial de niobio.

En 2019, Joey Foods estableció con un 49% de participación una *joint-venture* en sociedad con la transnacional brasileña Minerva con operaciones en su país de origen, Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay y Estados Unidos. A través de esta última tiene 3 oficinas (2 en la ciudad de São Paulo y 1 en el Estado de São Paulo), 7 centros de distribución (2 en el Estado de Minas Gerais, 2 en São Paulo, 1 en Espírito Santo, 1 en Ceará, 1 en Pernambuco, 1 en Santa Catarina, 1 en Brasilia, 1 en Goiás), 9 unidades industriales (1 en Tocantins, 1 en Roraima, 2 en Goiás, 2 en Minas Gerais, 1 en Mato Grosso, 2 en São Paulo) y 1 centro de procesamiento (ubicado en São Paulo). Con el *joint-venture* con Joey, Minerva se convirtió en la primera empresa brasileña en operar en la distribución de la carne bovina en el mercado del gigante asiático.

En 2020, arribó a Brasil la empresa FNF Ingredients comercializando marcas de fabricación china de complementos de vitaminas y aminoácidos para la alimentación animal. La firma estableció una sede en São Paulo.

3.2. ARGENTINA

En Argentina, se destaca la asociación de capitales chinos con grandes grupos de la cúpula empresarial local y uruguayo, adquisiciones de empresas de capital local y transnacional y nuevos emprendimientos de negocios (Cuadro 2).

Cuadro 2: Principales empresas chinas en Argentina, año de inicio de actividades, sector y ubicación en Argentina por Provincias. Años: 2001-2022.

Empresa	Año de inicio de actividades	Área de actuación	Ubicación en Argentina (Provincias)
Sanhe Hopefull/ SHIMA	2005	Producción agrícola-ganadera y ferrocarril	Noroeste y Noreste Argentino.
Tierra del Fuego Energía y Química SA (TEQSA)	2008	Producción de fertilizantes	Tierra del Fuego
Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group	2010	Producción agrícola	Río Negro.
Oro Esperanza Agro S. A.	2011	Producción agrícola y procesamiento de producción agropecuaria	Chaco, Santiago del Estero y Córdoba
Cartipam	2014	Producción láctea e industria frigorífica	Entre Ríos
Hongta Group	2014	Producción de tabaco	Jujuy
COFCO	2014	Exportación de commodities agrícolas	CABA, Santa Fe, Chaco, Córdoba, Santiago del Estero, Buenos Aires, Salta.
Black Bamboo Enterprise	2015	Producción ganadera de bovinos e Industria frigorífica	Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires
ChemChina	2016	Producción de semillas y agroquímicos	Buenos Aires y Santa Fe
Sino-Agri Red Sun	2018	Producción y comercialización de semillas y agroquímicos	Buenos Aires, La Pampa, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Salta, Jujuy. Santiago del Estero y San Luis.
Fubao Food Company Argentina	2018	Producción de alimentos	Buenos Aires
Muralla China	2019	Industria Frigorífica	Corrientes

Empresa	Año de inicio de actividades	Área de actuación	Ubicación en Argentina (Provincias)
Asociación China para la Promoción y el Desarrollo Industrial de China	2019	Producción porcina	Chaco NOA y del Noreste Argentino

Fuente: Elaboración propia.

En 2005, la empresa conglomerada argentina Sociedad Macri (SOCMA) se asoció a la empresa Sanhe Hopefull Grain and Oil creando un consorcio denominado SHIMA S.A., orientado fundamentalmente a los negocios agroindustriales. En el momento de su creación fueron anunciadas inversiones por US\$ 500 millones, adquiriendo campos en el Noroeste Argentino (NOA) y en la región Noreste del país para el cultivo de cereales y la cría de ganado. Entre 2006 y 2012, SOCMA vinculó a SHIMA en su participación en el Ferrocarril Belgrano Cargas (Romero Wimer y Senra Torviso, 2022).

En 2008 se firmaron acuerdos importantes referidos el sector de los insumos agrícolas entre el gobierno de la provincia de Tierra del Fuego y la firma Tierra del Fuego Energía y Química SA (TEQSA), propiedad de un *joint-venture* entre Shaanxi Coal Group Investment, Shaanxi Xinyida Investment y Jinduicheng Molybdenum Group. Al año siguiente, TEQSA se instaló en la ciudad de Río Grande para producir amoníaco y urea granulada. Por entonces, el gobierno provincial, encabezado por Fabiana Ríos, concedió a la compañía la compra de gas a precio promocional (a precios más baratos que los que el Estado nacional importaba desde Bolivia), otorgando así condiciones ampliamente beneficiosas para la radicación de esta industria extranjera en la isla. La promesa de inversión era de más de US\$ 661 millones. En 2016, la gobernadora Rosana Bertone -mediante el Decreto Provincial N° 1426/16- puso fin al convenio entre el Estado provincial y la empresa por incumplimientos de pagos y de inversiones (Romero Wimer y Senra Torviso, 2022).

En 2010, la empresa estatal Heilongjiang Beidahuang State Farms Business Trade Group y Strong Energy acordaron con el gobierno de la provincia de Río Negro el alquiler de 300.000 hectáreas de campos para producir soja, trigo, maíz y colza bajo sistema de irrigación. La empresa además convino inversiones de US\$ 1.500 millones para la construcción de una fábrica y un puerto de San Antonio Oeste. También se asoció con Cresud para compra de tierras y cultivo de soja. En 2011, no obstante, el Superior Tribunal de Justicia provincial ordenó

suspender el megaproyecto, haciendo lugar a un recurso de amparo colectivo ambiental presentado por la legisladora rionegrina Silvia Horne (El Cronista, 2011).

En septiembre de 2011, fue creada en la Argentina la firma Oro Esperanza Agro S.A, propiedad de las empresas chinas Chongqing Red Dragonfly Oil y Chongqing Grain & Oil Group Dazu Grain & Oil Purchase and Sales con el objetivo de desarrollar la producción agrícola - principalmente el cultivo de soja- y el procesamiento industrial de la producción agropecuaria. En 2012, adquirió unas 14.000 hectáreas en el Departamento de Alberdi (provincia de Santiago del Estero), 10.000 hectáreas en la provincia de Córdoba y 130.000 hectáreas en la provincia de Chaco. Las inversiones en ese año rondaban los US\$ 2.000 millones (Myers e Guo, 2015). La firma subcontrata con empresas regionales las tareas de cercamiento, deforestación, preparación de terrenos, siembra y cosecha, entre las que se destaca Mayo Investment de capitales uruguayos (Paz et al., 2019).

En 2014, otras inversiones se han desarrollado en el sector tabacalero a través de empresarios chinos de Hongta Group estableciéndose un *joint-venture* y la dotación de maquinarias para la empresa Monterrico y la Cooperativa de Tabacaleros de Jujuy con una inversión inicial de US\$ 2 millones (El Tribuno, 2014).

En 2001 se instaló en el país Noble Argentina, subsidiaria de Noble Grain, la división de agricultura de Noble Group, con sede Hong Kong. Desde entonces, tuvo un impactante crecimiento; captando una cuota de mercado de exportación de granos que casi se ha triplicado en los últimos años, en el 2003 concentraba el 1,43% del mercado y en el 2007 y 2008 rondó el 4%. En esos dos últimos años, su participación en el mercado granario alcanzó picos de aproximadamente un 8% en el maíz. En 2013 y 2014, Noble Argentina obtuvo ventas por US\$ 1.409 millones y US\$ 976 millones respectivamente. Noble contaba con oficinas en Rosario (Provincia de Santa Fe), Charata (Provincia de Chaco), Las Varillas (Provincia de Córdoba), Bandera (Provincia de Santiago del Estero) y en la ciudad de Buenos Aires. Además, operaba instalaciones portuarias en Lima (Provincia de Buenos Aires) y Timbúes (Provincia de Santa Fe) y una planta de acopio en Piquete Cabado (Provincia de Salta). Entre 2005 y 2006 invirtió US\$ 60 millones en la ampliación y modernización de su infraestructura en el país. Como ya se señaló, los activos de Noble en Argentina posteriormente fueron incorporados COFCO, debido a la adquisición realizada por esta compañía a nivel global (Romero, 2016).

En 2014, año que se inicia la adquisición por parte de COFCO, la facturación de NIDERA en Argentina alcanzó los US\$ 1.686 millones, posicionándose en el lugar 38º de las empresas que más venden el país. En 2013 y 2014, COFCO facturó US\$ 3.063 millones y US\$ 2.662

millones respectivamente. Con la compra de NIDERA, COFCO pasó a participar de una de las mayores firmas del mercado semillero argentino de soja, girasol y trigo además de incorporar los negocios de la molienda y la refinación de aceites vegetales de esta compañía transnacional, así como la producción de fertilizantes y, lo más importante, su comercio internacional de cereales, oleaginosas y subproductos. En 2016, COFCO adquirió el 100% de NIDERA. En el comercio de exportación de *commodities* agrícolas, entre enero y mayo de 2016, COFCO -a través de la adquisición de NIDERA y Noble- se posicionó por primera vez en primer lugar con un 14,4% de las ventas, por encima de la francesa Dreyfus (12,9%), estadounidense Cargill (10,5%), la germano-estadounidense Bunge (9,2%) y la local ACA (8,1%). Esa posición de liderazgo la ha mantenido en líneas generales, aun cuando eventualmente cayera en algunas posiciones por debajo de su principal competidor -Cargill- o tomando en cuenta segmentos específicos por tipo de producto (Calzada, Berguero y Terré, 2020).

En el área de la industria alimentaria, en 2014, la Unión Transitoria de Empresas (UTE), conformada por Cartipam SA⁴ y En Premieur SA, presentó una oferta de compra de la empresa láctea Cotapa y el Frigorífico San José⁵ -ambas de la provincia de Entre Ríos- por un monto de US\$ 13 millones, comprometiéndose a una inversión de US\$ 250 millones. Actualmente, la Procesadora Ganadera Entrerriana SA -otrora de propiedad del Estado provincial y actualmente de capitales chinos y argentinos- tiene en sus manos el frigorífico. Como en otros casos, la llegada de estos capitales foráneos cuenta con la legitimidad de asegurar los puestos de trabajo. En este sentido, la explotación del sistema capitalista de producción queda encubierta y no se toma en cuenta la sujeción de la inversión de capitales a la tasa de ganancia (Ciafardini, 2004). El Estado provincial pasó a participar del paquete accionario de las empresas (Romero Wimer y Senra Torviso, 2022).

En 2015, la compañía Black Bamboo Enterprise -filial del grupo chino Heilongjiang Foresun Agriculture Group- adquirió en la Argentina propiedades de la firma brasileña Marfrig: el frigorífico Estancias del Sur y un *feedlot* ubicado en un campo de más de 200 hectáreas en la provincia de Córdoba, y las plantas frigoríficas de Vivoratá en la provincia de Buenos Aires y de Hughes en la provincia de Santa Fe (Infocampo, 2016).

En 2016, los capitales chinos obtuvieron otra buena colocación en complejo agroalimentario pampeano -específicamente en el sector de semillas y agroquímicos- a partir

⁴ “Cartipam SA es una empresa de capitales chinos que surgió en el país en 2002, propiedad de Xu Xue Yong y Zhang Zhi Yong” (El Entre Ríos, 2014).

⁵ El frigorífico fue anteriormente de Vizental, pasó luego a manos de Swift y posteriormente al grupo brasileño JBS. En 2010, fue estatizado por la provincia de Entre Ríos, luego un grupo de empresarios entrerrianos proyectó ponerlo en funcionamiento sin éxito.

de la adquisición a nivel mundial de la trasnacional suiza Syngenta. Esta adquisición rivalizó con la competencia de la estadounidense Monsanto por adquirir esta compañía. La empresa posee oficinas en Vicente López, un Centro de Logística en Pilar y una estación experimental en Camet (Provincia de Buenos Aires). Además, es propietaria de una planta de procesamiento en Venado Tuerto y una estación experimental en Santa Isabel (Provincia de Santa Fe) (Syngenta, 2020).

En 2018, la empresa agroquímica china Nanjing Red Sun anunció la adquisición del 60% de las acciones de la empresa agroquímica Ruralco -una empresa conjunta de FMC y NewCo creada en 2011- en Argentina. Ruralco es el distribuidor de FMC en Argentina, se dedica a la distribución de agroquímicos, incluidos herbicidas, insecticidas y fungicidas, mientras tiene licencia para vender cereales, colza y cultivos forrajeros. En 2016, se canceló la empresa conjunta entre FMC y NewCo. Ruralco derivó de FMC unos 37 clientes independientes en posesión de 33 registros de productos o uso autorizado de registros (Ruralco, 2022).

En 2019, un grupo de empresarios chinos radicados en la Argentina adquirió en la provincia de Corrientes el frigorífico “Tomás Arias” de Riachuelo, el cual pasó a denominarse “Muralla China”. Con una inversión de US\$ 10 millones fue reactivado para el mercado interno y para la exportación de carne a China (Friedlander, 2019).

A fines de 2019, la Asociación Argentina de Productores Porcinos (AAPP) y la Asociación China para la Promoción y el Desarrollo Industrial de China (CAPID, por sus siglas en inglés) celebraron un memorando de entendimiento para una megainversión mixta en la producción porcina de la Argentina. El laboratorio local de sanidad animal Biogénesis Bagó -asociados en China a la farmacéutica Hile Biotechnology desde 2013- sirvió como nexo entre las partes (Biogénesis Bagó, 2020). En julio de 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, comandado por Felipe Solá, anunció avances, proyectándose la producción de 900.000 toneladas de cerdo y una inversión que rondaría los US\$ 3.500 millones⁶ y las granjas porcinas se instalarían en las regiones del NOA y del Noreste Argentino (NEA), consiguiendo aprovechar la producción maicera regional. Esta política seguía el objetivo de proveer fundamentalmente al consumo de la propia China, afectada en su territorio por la reducción de su producción de cerdo por la llamada Peste Porcina Africana (Bravo y Carignano, 2020).

⁶ Inicialmente, los directivos de Biogénesis Bagó anunciaron que el incremento sería de 9 millones de toneladas de cerdo cuando el proyecto complete su desarrollo y la inversión china alcanzaría los 27.000 millones en 4 a 8 años (Biogénesis Bagó, 2020).

3.3. URUGUAY

Las empresas chinas que operan en el complejo agroindustrial uruguayo constituyen el 62% las empresas chinas en Uruguay, siendo el resto de las inversiones asociadas a la industrialización y comercialización de automóviles (marcas Chery, Lifan y Geely) que anticiparon las primeras inversiones procedentes de China. Entre 2000 y 2022, de las nueve transacciones registradas por la Redalc-China (2023) cinco corresponden al complejo agroindustrial uruguayo (Cuadro 3).

Cuadro 3: Principales empresas chinas en Uruguay, año de inicio de actividades, sector y ubicación en Uruguay por Departamentos. Años: 2001-2022.

Empresa	Año de inicio de actividades	Área de actuación	Ubicación en Uruguay
BBCA Biochemical	2011	Ácido cítrico y bioetanol	Departamento de San José.
China Investment Corporation/Chengdong Investment Corporation	2013	Agricultura, ganadería y comercialización de granos.	Todo el país
COFCO	2014	Comercialización de granos	Departamentos de Montevideo, Colonia y Soriano.
Holding Foresun Group	2015	Industria Frigorífica	Departamentos de Colonia y Montevideo
Sundiro Holdings	2016	Industria Frigorífica	Departamentos de Colonia y Montevideo
Syngenta/Chemchina	2017	Comercialización de semillas y agroquímicos	Departamento de Montevideo.
Hezhong Holding Group	2018	Industria Frigorífica	Departamento de Florida

Fuente: Elaboración propia

La adquisición de la comercializadora de granos Evera S.A.C. (localizada en el Departamento de Montevideo) por parte del grupo Noble en 2006 se tradujo en una inversión de US\$ 11 millones. Ese año la empresa exportó por un valor de US\$ 1,1 millones, mientras que dos años más tarde –en 2008– lo hizo por US\$ 9,4 millones y en 2017 por US\$ 62,8 millones (Uruguay XXI, 2020).

En 2011, se firmó el Acuerdo de Cooperación entre la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) y la bioquímica china BBKA. Las negociaciones comenzaron con motivo de la visita del por entonces vicepresidente Xi Jinping a Uruguay en cual se incluyó la construcción del proyecto de etanol con los equipos y la tecnología del BBKA. La inversión china para la producción de ácido cítrico, prevista en US\$ 100 millones, fue declarada de interés departamental en San José. El arribo de la representación de BBKA fue recibida por el presidente José Mujica y por Roberto Kreimerman, ministro de Industria Energía y Minería (Uruguay. Presidencia, 2011).

En 2013, se registró una transacción por US\$ 31 millones de China Investment Corporation en Union Agriculture Group (UAG) (RedALC-China, 2023) -fundada en 2008 por el empresario uruguayo Juan Sartori - con sede en Montevideo. Esta operatoria convirtió a una de las subsidiarias del fondo de inversión chino -Chengdong Investment Corporation- en propietaria del 13,017% de UAG (BCU, 2019). Según la información disponible en UAG confluyen además capitales de origen estadounidense, canadiense y europeo. Según Amesti y Costabel (2020), la firma UAG es propietaria de por lo menos unas 83.000 hectáreas; sin embargo, el Land Matrix (2023) registra unas 13 transacciones a nombre de UAG que involucran unas 240.350 hectáreas. Además, posee como subsidiaria a la empresa Granosur -la cual fue adquirida en sucesivas etapas a partir de 2014- que opera en la comercialización del comercio de granos en todo Uruguay (Draper, 2021).

Al efectivizar las ya mencionadas adquisiciones del 51% de NIDERA y de Noble en 2014, la compañía estatal china COFCO pasó a tener participación en el comercio de granos, semillas y oleaginosas del Uruguay a través de NIDERA Uruguay, dedicada a la producción, almacenamiento, distribución y exportación de productos agrícolas. En el año 2013 -un año antes de la adquisición-, NIDERA Uruguay había exportado por US\$ 53,2 millones. En 2014, una vez adquirido el 51% por parte de COFCO, las exportaciones escalaron a US\$ 73,9 millones. Tras la adquisición de la totalidad del paquete accionario de NIDERA por parte de COFCO en 2016, NIDERA exportó por US\$ 48,3 millones; al año siguiente -2017- por US\$ 99,4 millones, y en 2018 y 2019 por US\$ 77,2 millones y US\$ 169,4 millones respectivamente (Uruguay XXI, 2020). COFCO posee oficinas administrativas, centros de acopio y puertos de embarque en los departamentos de Montevideo, Colonia y Soriano. Además, con la adquisición de Noble Uruguay, COFCO pasó a controlar 24.000 hectáreas que Noble había adquirido otrora de Evera (Amesti y Costabel, 2020).

En 2015, en el marco de una serie de adquisiciones a nivel mundial que comenzó por Australia y se proyectó hacia América Latina -repercutiendo en Argentina y Uruguay-, la compañía Holding Foresun Group adquirió el frigorífico Rondatel, ubicado en Rosario (Departamento de Colonia). Un año atrás, Rondatel había exportado por US\$ 15,2 millones, y una vez adquirido, el valor de las exportaciones se proyectó a US\$ 28,2 millones, representando un incremento interanual del 85% (Uruguay XXI, 2020).

En 2016, el Holding Foresun inició las negociaciones para la adquisición del frigorífico Lorsinal (ubicado Melilla, Departamento de Montevideo), llegando inclusive al establecimiento de un pre-acuerdo que finalmente no se concretaría dentro del plazo establecido.

Tras la adquisición en 2017 de la totalidad del capital accionario del grupo chino Foresun, otra firma -Sundiro Holdings- pasó a operar en la industria frigorífica del Uruguay adquiriendo finalmente el 50% de Lorsinal. Las exportaciones de Lorsinal en 2018 y 2019 se situaron en US\$ 64,9 millones y US\$ 50,7 millones respectivamente (Uruguay XXI, 2020).

Asimismo, Sundiro Holdings adquirió el frigorífico Lirtix en Montevideo y Rondatel, este último perteneciente a Holding Foresun Group desde el año 2015. En 2017 Rondatel exportó por un valor de US\$ 45,1 millones, triplicando el valor exportado el año anterior a su adquisición por parte de Foresun. En 2018 y 2019 Rondatel exportó por US\$ 26,5 y US\$ 30,7 millones respectivamente (Uruguay XXI, 2020).

En mayo de 2017 se completó el proceso a través del cual ChemChina adquirió a nivel global a Syngenta. Además, se formalizó la adquisición de NIDERA semillas en febrero del año 2018, la cual era propiedad de COFCO. Estas adquisiciones colocaron a Syngenta/ChemChina al frente del mercado de semillas. La empresa tiene una unidad administrativa en Montevideo.

En mayo de 2018, Hezhong Holding Group -de capitales chinos- adquirió el Frigorífico Florida -Clademar-, ubicado en el Departamento de Florida, el cual había permanecido cerrado los últimos ocho años. En ese sentido, el año 2010 fue el último que el frigorífico había registrado exportaciones, por un valor de US\$ 7,4 millones. Una vez reabierto tras su adquisición por parte de Hezhong, Clademar exportó por US\$ 2,9 millones, y un año más tarde -en 2019-, por US\$ 5,1 millones (Uruguay XXI, 2020).

3.4. PARAGUAY

En Paraguay, COFCO también ganó su posición a partir de la adquisición de Noble Grain a nivel global. Un mismo directorio general dirige las operaciones de COFCO en Argentina, Uruguay y Paraguay área que representa aproximadamente un 20% de la producción mundial

de soja, el 4,5% de maíz y el 2,5% de trigo. La cantidad de empleados informada por la compañía para los tres países es 1.600 trabajadores.

Las unidades de acopio de COFCO en Paraguay están ubicadas estratégicamente para maximizar las exportaciones a través de barcazas a los puertos argentinos sobre el Paraná y también hacia los puertos uruguayos. En 2019, la Argentina fue el principal destino de la soja exportada por Paraguay (69%), seguido de Rusia (17%), Unión Europea (8%) y Brasil (2%).

En 2019, según el ranking de Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales (CAPECO), COFCO fue el principal exportador de soja de Paraguay con un 19%, la rusa Sogrugestvo (17%), Vicentín (14%), ADM (13%), Cargill (12%), Dreyfys (6%) (CAPECO, 2019). Respecto al conjunto de exportaciones terminó cuarto en el mismo año superado por Cargill, ADM y BEEF Paraguay (Paraguay Fluvial, 2019). En 2020, COFCO se ubicó como 10º exportador con un volumen de negocios de US\$ 230.988.095 FOB (Paraguay. Dirección Nacional de Aduanas, 2020). En 2022, las exportaciones de soja de COFCO desde Paraguay rondaban el 8% del total (CAPECO, 2023).

La empresa COFCO posee cuatro Centros de Acopio (Asunción, Encarnación, La Paloma y Ciudad del Este) (Cuadro 4) y también opera como Nidera Paraguay Granos y Oleaginosas que comercializa soja exportando preponderantemente a Argentina y Brasil.

Al igual que en Brasil promueve entre los productores contratados la política de trazabilidad de los granos en sociedad con ONG y Cooperativas de empresarios rurales, y desarrollando cursos y talleres que versan sobre desarrollo sostenible e impacto sobre la biodiversidad que participan del Pacto Mundial de las Naciones Unidas (UNGC).

Como ya se explicó, por medio de la adquisición a nivel global de las empresas de semillas y agroquímicos opera Syngenta y Nidera semillas. Chemchina pasó a operar en Paraguay con estas marcas aun cuando este país no tiene reconocimiento diplomático a la República Popular China. Estas empresas cuentan con oficinas en Asunción y centros de distribución diseminados por todo el país (Cuadro 4).

Cuadro 4: Principales empresas chinas en Paraguay, año de inicio de actividades, sector y ubicación en Paraguay por Departamentos. Años: 2001-2022

Empresa	Año de inicio de actividades	Sector	Ubicación en Paraguay (Departamentos)
COFCO	2014	Exportación de granos y derivados	Asunción, Canindeyú, Alto Paraná, Itapúa
Chemchina (Nidera y Syngenta)	2016	Comercialización de semillas y agroquímicos	Todo el país

Fuente: Elaboración Propia

4. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

A partir de lo expuesto podemos arribar a algunas conclusiones generales sobre la actuación de las empresas transnacionales chinas en el MERCOSUR.

En primer lugar, se observa un desigual grado participación del número de empresas agroindustriales dentro del conjunto de empresas chinas en el MERCOSUR. En el caso de Brasil, la participación de transnacionales agroindustriales se reduce a 7%, en Uruguay abarca el 62% de las firmas y en Paraguay operan casi exclusivamente bajo los negocios de COFCO y ChemChina

Un segundo aspecto, con la excepción de lo que ocurre en Paraguay, es que la participación de capitales chinos se registra en toda la cadena agroindustrial; es decir, tanto en la producción primaria, la agroindustria de insumos, y las industrias de transformación como en la comercialización de los complejos agroindustriales del MERCOSUR.

Un tercer aspecto es que, si bien la logística de las empresas transnacionales chinas se registra a lo largo y a lo ancho de los territorios nacionales del MERCOSUR, la mayor presencia de unidades empresariales está distribuida en torno a los principales ejes de exportación (São Paulo-Santos, Rosario-Buenos Aires, Colonia-Montevideo, Asunción, Encarnación y Ciudad del Este).

En cuarto orden, se evidencia que el crecimiento de la presencia de transnacionales chinas se realizó a partir de la adquisición de otras empresas transnacionales a nivel global que ya tenían presencia en el MERCOSUR. En los cuatro países, la expansión de COFCO y Chemchina ilustra ese crecimiento.

Otras adquisiciones parciales o integrales de empresas de capital local como los de la compra de frigoríficos por parte de capitales chinos en Uruguay, o la participación accionaria de Shanghai Pengxin en Fiagril o la de Red Sun en Ruralco, también han contribuido a la

expansión de las empresas chinas. En el mismo sentido, los *joint-venture* y otras asociaciones con capitales mercosureños (como, por ejemplo, las registradas a partir del Minerva en Brasil y el grupo Farías en Brasil, el grupo Macri en Argentina y Uruguay, Biogénesis Bagó en Argentina, o Mayo Investments de Uruguay) han facilitado las inversiones procedentes del gigante asiático en el complejo agroindustrial.

Por último, estos lazos empresariales se traducen también significativos vínculos políticos con grupos de poder al interior de los Estado-nación que forman el MERCOSUR. De allí que la activa presencia económica de los capitales chinos contribuya a instancias asociativas - no exclusivas del sector agroindustrial, pero con nutrida presencia- que actúan directamente tanto en el plano económico como en la realidad política de los países del MERCOSUR. Ilustran este caso la formación de dos cámaras empresariales argentino-chinas, el Frente Parlamentario Brasil-China, las negociaciones del TLC China-Uruguay y las últimas presentaciones en el parlamento paraguayo de reconocimiento diplomático a la República Popular China, entre otras.

REFERENCIAS

American Enterprise Institute (AEI) (2022). China Global Investment Tracker. <http://www.aei.org/china-global-investment-tracker>

Amesti, N. y Costabel, L. (11 de diciembre de 2020). Los dueños de todo. *Brecha*. <https://brecha.com.uy/los-duenos-de-todo/>

Banco Central del Uruguay (BCU) (24 de abril de 2019). Superintendencia de Servicios Financieros. Resolución. RR-SSF-2019-257. https://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/Resoluciones_SSF/RR-SSF-2019-257.pdf

Biogénesis Bagó (8 de enero de 2020). Inversiones por USD 27.000 millones de China podrían transformar a la Argentina en el principal productor mundial de cerdo. <http://www.biogenesishago.com/ar/nota-prensa/199/>

Bouças, C. (9 de febrero de 2007). Aumenta o apetite chines pela soja cultivada no Brasil. *Valor Económico*. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/474231/noticia.htm?sequence=1>

Bravo, L. y Carignano, A. (30 de julio de 2020). Cerdos chinos en Argentina: falsas dicotomías y el debate de fondo. *Lanzallamas*. <https://revistalanzallamas.com/2020/07/30/cerdos-chinos-en-argentina-falsas-dicotomias-y-el-debate-de-fondo/#sdfootnote4sym>

Calzada, J., Berguero, P. y Terré, E. (20 de marzo de 2020) "Ranking de empresas agro-exportadoras según ventas de la campaña comercial 2018/19". *Bolsa de Comercio de Rosario*. <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/ranking-de>

Castilho, A. L. (12 de enero de 2017). Grupos estrangeiros têm 3 milhões de hectares no Brasil. *Brasil de Fato*. <https://www.brasildefato.com.br/2017/01/12/grupos-estrangeiros-tem-3-milhoes-de-hectares-no-brasil/>

Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO) (2019). Paraguay exportó 134 millones de toneladas menos de soja en 2019. <<https://capeco.org.py/2020/04/18/paraguay-exporto-134-millones-de-toneladas-menos-de-soja-en-el-2019/#>>

Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO) (2023). Paraguay desciende dos lugares en el ranking mundial de mayores productores y exportadores de soja. <https://capeco.org.py/2023/01/13/paraguay-desciende-dos-lugares-en-el-ranking-mundial-de-mayores-productores-y-exportadores-de-soja/>

Cariello, T. (2022). *Investimentos chineses no Brasil. 2021, um ano de retomada*. Rio de Janeiro: CEBC.

Ciafardini, H. (2004 [1974/1975]). *Sobre las teorías de las crisis económicas*. Rosario: Amalevi.

COFCO (7 de junio de 2022a) A importância de rastrear a cadeia de suprimentos. <https://br.cofcointernational.com/hist%C3%B3rias/a-import%C3%A2ncia-de-rastrear-a-cadeia-de-suprimentos/>

COFCO (1 de junio de 2022b). “Cofco inicia contratações para o projeto STS11”. <https://br.cofcointernational.com/hist%C3%B3rias/cofco-inicia-contrata%C3%A7%C3%B5es-para-o-projeto-sts11/>

Cucolo, E. (30 de agosto de 2022). Investimento chinês triplica no Brasil triplica em 2021 e torna ao país principal destino de aportes. *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/08/investimento-chines-no-brasil-triplica-em-2021-e-torna-pais-principal-destino-de-aportes.shtml>

Draper, G. (9 al 15 de diciembre de 2021). Multimillonario francés acusa a Sartori de conspirar para “desviar capital” de la compañía agropecuaria UAG en “beneficio propio”. *Semanario Búsqueda*, N° 2152. <https://www.busqueda.com.uy/Secciones/Multimillonario-frances-acusa-a-Sartori-de-conspirar-para-desviar-capital-de-la-compania-agropecuaria-UAG-en-beneficio-propio--uc50511>

El Cronista (24 de noviembre de 2011). El cambio de gobernador en Río Negro congela megainversión china. *El Cronista*. https://www.cronista.com//contenidos/2011/11/24/noticia_0073.html

El Entre Ríos (25 de octubre de 2014). Dos históricas empresas, a manos chinas. *El Entre Ríos*. <https://www.elentrerios.com/actualidad/2-historicas-empresas-a-manos-chinas.htm>

El Tribuno (15 de diciembre de 2014). China fortalece vínculos comerciales tabacaleros. *El Tribuno*. <https://www.tribuno.com/jujuy/nota/2014-12-15-0-0-0-china-fortalece-vinculos-comerciales-tabacaleros-monterrico-s-a-cooperativa-de-tabacaleros-de-jujuy-china-tobacco>

Fortune (2023). Global 500. <https://fortune.com/ranking/global500/>

Friedlander, M. (12 de febrero de 2019). Inversionistas chinos reactivarán un frigorífico de Corrientes y planean crear 400 puestos de trabajo. *Infocampo*. <https://www.infocampo.com.ar/inversionistas-chinos-reactivaran-un-frigorifico-de-corrientes-y-planean-crear-400-puestos-de-trabajo/>

Infocampo (15 de enero de 2016). Foresun Group, el grupo chino que está comprando frigoríficos en la Argentina y Uruguay. *Infocampo*. <<https://www.infocampo.com.ar/foresun-group-el-grupo-chino-que-esta-comprando-frigorificos-en-la-argentina-y-uruguay/>>

JusBrasil (2015). Famílias sem terra desocupam latifúndio em São Lourenço do Sul. <https://al-rs.jusbrasil.com.br/noticias/251791274/familias-sem-terra-desocupam-latifundio-em-sao-lourenco-do-sul>

Land Matrix (2023). <<https://landmatrix.org/>>

Lopes, F. (2019). COFCO investe em silos e logística e avanço na área de grãos no Brasil. <<https://www.valor.com.br/agro/6294493/cofco-investe-em-silos-e-logistica-e-ve-avanco-na-area-de-graos-no-brasil>>

Minerva (24 de octubre de 2019). Frigorífico Minerva fecha parceria com empresa chinesa. <https://www.minervafoods.com/noticias/frigorifico-minerva-fecha-parceria-com-empresa-chinesa/>

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) (2015). Sem Terra ocupam área em São Lourenço do Sul. <https://mst.org.br/2015/10/19/sem-terra-ocupam-area-em-sao-lourenco-do-sul/>

Myers, M. y Guo, J. (27 de junio de 2015). China's Agricultural investment in Latin America: a critical assessment. *The Dialogue*. <https://www.thedialogue.org/analysis/chinas-agricultural-investment-in-latin-america/>
Organización Mundial de Comercio (OMC) (2022). *Perfiles Comerciales 2022*, Ginebra: OMC.

Paraguay. Dirección Nacional de Aduanas (2020). Informe estadístico -Cierre Año 2020. <<https://www.aduana.gov.py/Informes/Recaudacion/Informe-Estadistico-Cierre-2020.pdf>>

Paraguay Fluvial (2019). Ranking de los 10 mayores exportadores del Paraguay. <https://paraguayfluvial.com/ranking-de-los-10-mayores-exportadores-del-paraguay/>

Paz, R., et al. (2019). “-Tensions around Land Tenure in Argentina's Agrarian Periphery: Scales and Multiple Temporalities of Capitalism in Santiago del Estero, Argentina. *Latin American Research Review*, 54, (3), 694–706.

RedALC-China (2023). OFDI de China en América Latina y Caribe. <<http://www.redalc-china.org/monitor/>>

Romero, F. (2016). El imperialismo y el agro argentino. Historia reciente del capital extranjero en el complejo agroindustrial pampeano. Buenos Aires: CICCUS.

Romero Wimer, F. y Senra Torviso, P. (2022). Inversiones chinas en Argentina y Uruguay. *Desenvolvimento em Debate*. 10 (1), 7-33.

Ruralco (2022). Nosotros. <<http://www.ruralco.com.ar/sitio/nosotros>>

Secretariado Permanente do Fórum para a Cooperação Económica e Comercial entre a China e os países de Língua portuguesa (2017). Shanghai Pengxin quiere apostar fuerte na produção de soja do Brasil. <<https://www.forumchinapl.org.mo/pt/shanghai-pengxin-intends-to-focus-more-on-brazil-4/>>.

Syngenta (2020). Syngenta en la Argentina. <<https://www.syngenta.com.ar/syngenta-en-la-argentina>>

Teubal, M. (1995). *Globalización y expansión agroindustrial. ¿Superación de la pobreza en América Latina?* Buenos Aires, Corregidor.

Teubal, M. (1999). Complejos y sistemas agroalimentarios: aspectos teórico-metodológicos. En N. Giarracca, *Estudios rurales. Teorías, problemas y estrategias metodológicas*. Buenos Aires: La Colmena.

UNCTAD, *World Investment Report*, New York, 2001-2022 (Informes de diferentes años). <<https://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>>.

União da Indústria de cana de açúcar (ÚNICA) (2022). Cofco Intl. <<http://old.unica.com.br/empresa/26430704/cofco-intl.>>

United Kingdom (UK). Department for International Trade (DIT) and Department Business, Energy and Industrial Strategy (BEIS) (2023). International trade in goods and services based on UN Comtrade data. <https://dit-trade-vis.azurewebsites.net/?reporter=858&partner=156&type=C&year=2021&flow=2>

Uruguay. Presidencia (2011). Empresa bioquímica china construirá planta de ácido cítrico en Uruguay. <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/empresa-bioquimica-china-construira-planta-acido-citrico-san-jose>

Uruguay XXI (junio de 2020). Monitor de Inversión Extranjera en Uruguay. Montevideo. <<https://www.uruguayxxi.gub.uy/pt/centro-informacao/>>

CAPÍTULO VIII

CONCENTRAÇÃO EMPRESARIAL NAS EXPORTAÇÕES DE SOJA NOS PAÍSES DO MERCOSUL (2003 – 2018) ¹

Wellington Luciano dos Santos ²

Valdemar João Wesz Junior ³

DOI: 10.51859/AMPLLA.EMP423.1123-8

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, sobretudo após 1990, a produção de soja se tornou a principal atividade agrícola nos países membros do Mercosul: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (Wesz Jr., 2016; Guibert, 2018). E, atualmente, estes países estão entre os maiores exportadores de soja em grão a nível mundial, com o Brasil liderando as exportações, enquanto Argentina e Paraguai seguem, na terceira e quarta posição, respectivamente, logo após os Estados Unidos (USDA, 2021). Frente a isso, a compreensão de quem são os agentes por trás da comercialização nos principais países produtores tornou-se fundamental.

Um núcleo reduzido de quatro empresas - Archel Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill e Louis Dreyfus Commodities (popularmente conhecidas como ABCD pelas iniciais de seus nomes) - são historicamente responsáveis por parcelas consideráveis deste mercado em escala global (Morgan, Mazía e Coco, 1983; Murphy, Burch e Clapp, 2012), com forte atuação no Brasil (Wesz Jr., 2011; Medina, 2021), Argentina (Pierri, 2014; Nasplada, 2021), Paraguai (Villagra, 2009; Santos e Wesz Jr., 2018) e Uruguai (Oyhantçabal e Narbono, 2011; Figueredo, Guibert e Arbeletche, 2019).

Importante comentar que ABCD são empresas centenárias, com uma atuação diversificada no ramo agroalimentar e com presença simultânea em dezenas de países. Conforme Murphy, Burch e Clapp (2012), a ADM (Archer Daniels Midland) é uma companhia americana e iniciou suas atividades em 1902 em Minneapolis/Minnesota e atualmente possui

¹ Este artigo contou com apoio do Edital CNPq (Edital Universal de 2018 - 426036/2018-2) e Unila (Editais n. 80/2019/PRPPG, 104/2020/PRPPG e 3/2021/IMEA).

² Graduado em Ciências Econômicas - Economia, Integração e Desenvolvimento na Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA (Brasil). Correio eletrônico: wluciano652@gmail.com

³ Professor na Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA (Brasil). Correio eletrônico: valdemar.junior@unila.edu.br

sede em 75 países, atuando na produção de ingredientes alimentares, nutrição animal e produtos químicos e energéticos. A Cargill foi fundada em 1865 nos Estados Unidos e hoje tem base em mais de 70 países, subdividindo suas operações em diferentes setores, como serviços agrícolas, ingredientes e aplicações, alimentos, originação e processamento, gestão de risco e serviços financeiros e bioindustrial. Bunge iniciou suas operações em 1818 nos Países Baixos e atualmente opera cerca de 400 instalações em 40 países, especializando-se principalmente na produção de cereais, oleaginosas, açúcar e etanol. A Louis Dreyfus Commodities (LDC), por sua vez, foi fundada em 1851 na França, estando presente em 90 países, cujo foco é a comercialização de matéria-prima e biocombustível.

Mas, nas últimas duas décadas, outros agentes ingressaram ou ampliaram sua participação nas exportações de soja em grão nos países do Mercosul, incluindo empresas de atuação nacional (como a Cooperativa Agroindustrial Coamo no Brasil; Associação de Cooperativas Argentinas na Argentina; Grupo Favero e Francisco Vierci no Paraguai; Erro Barra e Garmet no Uruguai), regional (Amaggi e Vicentin) e global (COFCO, CHS, Sodrugestvo). Um exemplo de renovação dentro deste mercado é a empresa estatal chinesa COFCO, que ganhou poder de mercado através da aquisição, em 2014, de duas importantes corporações agrícolas globais (Noble, com sede em Hong Kong, e Nidera, baseada na Holanda), aproveitando estruturas logísticas e de armazenagem já consolidadas em diferentes países, com destaque ao Mercosul (Wesz Jr., Escher e Mefano, 2021).

Apesar da centralidade que o complexo soja assumiu nos países do Mercosul, faltam estudos que analisem os maiores exportadores de soja. O objetivo deste trabalho é mensurar o grau de concentração empresarial nas exportações da soja em grão e o poder de mercado das firmas entre 2003 e 2018 nos países do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai).

2. METODOLOGIA

Para mensurar concentração empresarial e poder de mercado, teremos como base três indicadores: Market Share (MS), Relação de Concentração (RC) e Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH). Além de serem usados em análises de diferentes setores industriais, tratam-se dos índices mais frequentes nas pesquisas sobre mercados agroalimentares, inclusive na cadeia produtiva da soja (Carvalho, 2004; Carvalho e Aguiar, 2005; Costa e Santana, 2014; Guerrero, 2014; Staeve, 2017).

O Market Share (MS) é expresso pela porcentagem de uma empresa x sobre um determinado mercado T , e se calcula a partir da quantidade produzida (ou outra variável, como

volume comercializado ou capacidade de processamento) de uma empresa, sobre o total produzido em determinado tempo e recorte geográfico, no modo que:

$$MS = \frac{x100}{T} \quad (1)$$

A Relação de Concentração (RC) - que em alguns textos também aparece como Razão de Concentração (Carvalho, 2004; Sedyama et al., 2013) ou Taxa de Concentração (Carvalho e Aguiar, 2005) - é expresso a partir da soma da participação das maiores empresas em determinado mercado, comparando com o total expresso de todas as empresas do mesmo:

$$RC_E = \sum_{i=1}^n MS \quad (2)$$

Nesta fórmula, a variável “MS” corresponde à participação de mercado (Market Share) e o “E” corresponde ao grupo de maiores empresas. Neste caso, um E = 4 representa a soma das fatias de mercado das quatro maiores empresas e assim sucessivamente (Costa e Santana, 2014). Embora seja quatro o número de firmas geralmente consideradas (RC₄), o qual será utilizado nesta análise, este mesmo cálculo pode considerar qualquer número de firmas (como CR₈, CR₁₀, etc.). Para confirmar a existência de um mercado concentrado, os resultados serão analisados sobre critérios pré-definidos por Medeiros e Reis (1995) e Fraga e Medeiros (2005), que definem os seguintes parâmetros: altamente concentrado RC₄ > 75%; alta concentração 65% < RC₄ < 75%; concentração moderada 50% < RC₄ < 65%; baixa concentração 35% < RC₄ < 50%; ausência de concentração RC₄ < 35%; claramente atomístico RC₄ < 2%.

O IHH, por sua vez, possibilita uma compreensão de um mercado geral e suas centralizações, sendo obtido através de:

$$IHH = \sum_{i=1}^n MS^2. \quad (3)$$

O resultado pode variar de 0 a 10.000, sendo 0 um mercado que apresenta a concorrência perfeita e 10.000 indica a existência de monopólio. Entre estes extremos, são estabelecidas faixas de valores para identificar diferentes graus de concentração. Nos estudos sobre o mercado da soja,

“si el Índice arroja un resultado inferior a 1.000, se trata de un sector competitivo; si el resultado se encuentra entre ese valor y 1.800, se trata de un sector medianamente concentrado y, por último, si el valor supera los 1.800 el sector presenta características de elevada concentración.” (Guerrero, 2014, p. 34/35)

Os dados referentes à exportação de soja para a Argentina tiveram como base a SAGPyA – Secretaria de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, vinculado ao Ministério da Agricultura, Ganadería e Pesca (MAGyP). Entretanto, como houve alteração na estrutura ministerial nos últimos anos, somente se encontrou dados online nesta fonte de 2003 a 2010 e

de 2016 a 2018. Entre 2011 e 2015 foram utilizados os dados organizados pela Bolsa de Comercio de Rosario (BCR) referentes ao período entre 2011/2012 e 2015/2016, mas que também tem como fonte o MAGyP.

Para cálculo dos índices no Paraguai, foram utilizados dados fornecidos pela Aduana, vinculada ao Ministério da Fazenda, através de consultas públicas. Os dados do Uruguai são disponibilizados via Uruguay XXI, que é a agência pública responsável pela promoção de exportações e investimentos no país. Para o Brasil, visto que não são oferecidas informações públicas no tema, os dados foram coletados na plataforma virtual TRASE, iniciativa fundada por *Stockholm Environment Institute* e pela *Global Canopy*, que disponibiliza o Top 10 das empresas agroexportadoras de soja entre os anos de 2003 e 2018.

É importante comentar que o período da análise (2003 – 2018) se deve pela indisponibilidade de dados para outros anos, sobretudo em relação ao Brasil, visto que nos outros países seria possível ampliar o recorte temporal. Também pela indisponibilidade dos dados não será possível calcular o IHH para o Brasil (todo período) e Argentina (pós-2011) porque, para ambos os países, a categoria “outros” somava o poder de mercado individual de um grupo de empresas com menor participação, o que impossibilita o cálculo.

Vale pontuar que os dados regionais disponíveis em outras plataformas, como a Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (Faostat) ou o Banco de Dados Comerciais das Nações Unidas (Comtrade), ou ainda o Atlas de Complexidade Econômica da Universidade de Harvard, não são úteis para a pesquisa por falta de informação a nível de empresa. Apesar dessas limitações no acesso à informação, esse desafio outorga maior relevância à pesquisa, visto que mobilizou distintas fontes para estimar o grau de concentração no setor nos diferentes países do Mercosul.

A revisão bibliográfica também esteve presente entre os métodos da análise, juntamente com a consulta de informações oficiais nos sites corporativos das empresas e de órgãos estatísticos dos países analisados. Para o cálculo do índice à nível regional foram utilizados a soma das exportações de soja por empresa de todos os países (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) após isso, foram calculados os indicadores citados anteriormente para a região.

3. CONCENTRAÇÃO EMPRESARIAL NA EXPORTAÇÃO DE SOJA EM GRÃO NO MERCOSUL

Os resultados da pesquisa serão apresentados a partir dos índices MS, RC₄ e IHH, entre os anos 2003 e 2018. Inicialmente são evidenciados os países membros do Mercosul individualmente e, ao final, é realizada uma análise regional. Outro esclarecimento importante é que, embora também ocorra a exportação de soja transformada, sobretudo via farelo (para

fabricação de ração animal) e óleo (para uso humano, industrial e como biodiesel), o foco será a exportação de soja em grão (ou seja, *in natura*, sem processamento), que é economicamente mais relevante na região (Wesz Jr., 2016), além de ser a única com dados para os quatro países.

3.1. ARGENTINA

Na Argentina, a área colhida com soja teve um crescimento praticamente ininterrupto entre 2003 e 2011, quando passou de 12,5 para 18,7 milhões de hectares, permanecendo estável até 2016, quando apresentou uma queda em 2017 e 2018, ficando na casa dos 16 milhões de hectares, o que corresponde a aproximadamente 60% da área agrícola do país. Em termos de produção, não obstante as variações entre os anos decorrentes de problemas climáticos, também houve um crescimento ao longo das safras, passando de 34,8 para 61,4 milhões de toneladas entre 2003 e 2015, quando foi a maior colheita de soja da história da Argentina. Nos anos seguintes houve uma queda na quantidade colhida, acompanhando a redução da área, embora tenha sido mais intensa em 2018 em função da intensa estiagem (37,7 milhões de toneladas). Outro dado importante é que a Argentina, quando comparada aos outros três países, é quem mais destina soja para a indústria doméstica, exportando em grão 19,0% da produção de soja de 2003 a 2018 (Faostat, 2021; MAGyP, 2021).

Em relação às empresas exportadoras de soja *in natura*, a americana Cargill se instalou no país em 1947 e demonstrou pioneirismos nas atividades comerciais, como também na industrialização da oleaginosa, no transporte interno e externo, e armazenamento (Pierri, 2014). A empresa, durante os primeiros anos da análise (de 2003 a 2009), respondeu por, em média, 20% das exportações de soja em grão do país, alcançando em 2005, 24% como máxima parcela. Após 2010 a firma apresentou declínios, sendo mais acentuado em 2013, quando respondeu por apenas 3,8%. Esta queda deriva da atuação no processamento e da migração de parte de sua estrutura para o Paraguai, em busca de melhores condições fiscais e tributárias (Santos e Wesz Jr., 2018). Mas a Cargill volta a crescer na Argentina, controlando 11% das exportações de soja em grão em 2018 (Tabela 1), e chegando a 15% em 2019 e 2020, ocupando a terceira posição (MAGyP, 2021; BCR, 2021).

Outra empresa que manteve, até 2010, forte controle frente às exportações foi a americana ADM. A ADM Argentina iniciou suas atividades em 1999 e de 2003 a 2010 estava entre as três maiores exportadoras, juntamente da Bunge e Cargill, com valor próximo a 12%. Já na segunda metade da análise, pós 2010, é possível observar uma ampliação do seu poder de mercado, finalizando em 2018 na liderança no setor, com 24,0% do mercado (Tabela 1). Um

punto importante é que, diferente das suas principais concorrentes, a empresa não atua no processamento na Argentina, sendo que toda a sua compra é exportada *in natura*.

Outra empresa relevante no mercado argentino é a americana Bunge, operando no país desde 1884, mas cuja participação no mercado da soja em grão tem oscilado bastante no período analisado. Entre 2006 e 2009 ela esteve entre as quatro maiores, inclusive ocupou a segunda posição em alguns anos. Entretanto, de 2010 em diante, os valores relativos diminuíram e oscilaram entre 10,4% em 2013 e 4,4% em 2017. Inclusive, no último ano da análise, suas operações não foram listadas na exportação de soja em grão, porém mantiveram níveis expressivos para exportações de derivados de soja, com 2.524.954 toneladas em subprodutos, como óleo e farelo (MAGyP, 2021). Para complementar as empresas ABCD, a francesa Dreyfus também é pioneira no setor, atuando a mais de 120 anos no país (Pierri, 2014). Na primeira metade da análise a firma exportou entre 10,5% em 2004 e 13,0% em 2007, também integrando o top 4. Entre 2010 e 2018 a variação no poder de mercado da empresa foi pequena, apenas em 2014 ela apresentou valores menos significativos (6,5%), finalizando 2018 na sexta posição, com 9,3% (Tabela 1).

Tabela 1 - Concentração (MS, RC₄ e IHH) das empresas exportadoras de soja em grão na Argentina (2003 – 2018)

Empresas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cargill	19,7%	20,4%	24,0%	20,6%	20,4%	20,4%	22,3%	16,8%
Bunge	0,0%	2,4%	9,4%	15,8%	12,8%	10,9%	12,8%	12,4%
ADM	12,1%	13,6%	10,4%	7,1%	13,1%	11,7%	17,6%	12,9%
Dreyfus	11,4%	10,2%	12,7%	13,0%	10,5%	10,7%	13,4%	11,9%
Noble	5,5%	6,4%	7,1%	10,4%	13,2%	12,6%	6,4%	2,3%
Toepfer	16,6%	13,3%	14,6%	12,6%	7,9%	10,5%	10,1%	16,3%
Vicentin	0,0%	0,0%	0,3%	0,4%	0,1%	0,0%	0,5%	0,5%
Nidera	7,3%	9,6%	9,8%	10,8%	12,8%	10,4%	4,8%	10,6%
Terminal	0,1%	0,0%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
ACA	6,9%	10,1%	9,3%	5,8%	5,8%	5,6%	9,5%	10,7%
AFA	0,6%	0,4%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,3%
Outros	19,7%	13,5%	1,0%	3,4%	3,4%	7,2%	2,6%	3,3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
RC ₄	59,9%	57,6%	61,7%	62,1%	59,1%	55,6%	66,1%	58,4%
IHH	1.326	1.137	1.379	1.312	1.289	1.207	1.328	1.264
Empresas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cargill	5,9%	7,1%	3,8%	5,7%	6,3%	6,3%	9,5%	11,9%
Bunge	6,9%	9,2%	10,4%	4,3%	7,9%	8,2%	4,4%	0,0%
ADM	31,1%	13,2%	4,3%	19,2%	18,3%	18,8%	13,8%	24,0%
Dreyfus	11,8%	12,6%	11,7%	6,5%	12,1%	11,8%	10,4%	9,3%
Noble	4,2%	2,6%	6,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Toepfer	17,1%	9,0%	4,3%	8,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Empresas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Vicentin	0,0%	0,0%	0,0%	0,5%	9,2%	0,0%	3,1%	1,8%
Nidera	4,2%	5,4%	4,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
COFCO	0,0%	0,0%	0,0%	24,3%	28,1%	14,3%	15,2%	12,7%
ACA	10,8%	18,7%	22,0%	15,5%	11,0%	9,9%	13,4%	14,0%
CHS	13,3%	6,2%	7,0%	6,9%	5,6%	6,0%	7,3%	7,6%
Amaggi	5,4%	4,6%	3,7%	4,3%	4,4%	4,5%	5,7%	10,7%
AFA	0,0%	7,5%	6,4%	5,3%	5,6%	5,7%	7,1%	0,6%
Outros	2,9%	11,4%	17,9%	15,8%	12,9%	14,5%	10,3%	7,4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
RC ₄	73,3%	53,7%	51,2%	67,4%	69,5%	54,8%	52,7%	62,6%

Fonte: MAGyP (2021) e BCR (2020).

Das empresas estrangeiras com grande capacidade instalada no país, se destaca também a Toepfer, na Argentina desde 1988, que em 2002 teve 80% das suas ações vendidas para ADM, mas que em 2014 passou a ter o controle de 100%⁴. De 2003 a 2011 Toepfer esteve entre o principal grupo agroexportador (exceto em 2007), exportando acima de 10% do total. Uma situação similar ocorreu com as empresas Noble e Nidera⁵, relevantes no cenário nacional, chegando a exportar individualmente mais de 10% da soja entre 2006 e 2008 (Tabela 1).

Como foi comentado, a COFCO teve forte expansão no mercado global, com destaque ao Mercosul, ao adquirir Noble e Nidera (Wesz Jr., Escher e Mefano, 2021). Na Argentina, em 2014, já foi responsável por 24,3% das exportações, liderando neste ano. No ano seguinte a firma se mantém líder, exportando volumes que, segundo os dados da Bolsa de Comércio de Rosário, alcançaram 28,1% em 2015. Após esses dois anos é possível notar uma queda, chegando a 12,7% em 2018, na terceira posição (Tabela 1). Em 2019 ela ficou na segunda posição, atrás da ADM, e em 2020 foi novamente a empresa líder (MAGyP, 2021).

Entre as exportadoras de volumes consideráveis de soja e participações ininterruptas, cabe destacar o papel da Associação de Cooperativas Argentinas (ACA), que na maioria dos anos exporta valores acima dos 10%, alcançando 22,0% em 2013, sendo líder das exportações neste ano e finalizando a série entre as 4 maiores empresas exportadoras de soja em grão. Além da ACA, a Associação de Agricultores da Argentina (AFA) também está presente, e apesar das aparições oscilantes e pouco expressivas entre 2003 e 2010, com no máximo 2,3% em 2010, de 2012 a 2017 teve uma variação entre 5,3% e 7,5%, alcançando este pico em 2012.

⁴ Para o cálculo do poder de mercado, os dados da Toepfer e da ADM foram mantidos em separado até 2014, enquanto que em 2015 foi integralizado à ADM.

⁵ Os valores das empresas Noble e Nidera são somados à COFCO após 2014, ano em que ocorre a aquisição.

Outra empresa que está se estabilizando no contexto regional é a brasileira Amaggi, que de 2011 em diante passa a responder por aproximadamente 5% do total, com destaque para 2018, quando alcança 10,7% e passa a estar entre as cinco principais exportadoras de soja em grão. Seguindo essa perspectiva de atores com atuação regional, vale destacar a participação da Vicentin, empresa argentina fundada em 1929, focada na industrialização da soja e que durante toda a análise apresentou resultados modestos, variando entre 0,1% em 2007 e 3,1% em 2017, com uma exceção no ano de 2015, quando exportou o equivalente a 9,2% (Tabela 1).

No contexto de agentes globais, também merece referência a CHS, uma cooperativa de produtores dos Estados Unidos, que está presente na Argentina desde 2009, e a partir de então apresentou níveis medianos de poder de mercado. Seu auge foi no ano de 2011 com 13,3% das exportações, quando esteve no top 4, e posteriormente sua participação se estabilizou entre os 6-7% (Tabela 1).

Em relação aos indicadores, o IHH oscila entre os anos 2003 e 2010, mas sempre apontando para uma mediana concentração. O RC₄, na maioria dos anos, reflete uma concentração moderada, com exceção de 2009, 2011, 2014 e 2015, quando pode ser classificado com alta concentração, segundo Medeiros e Reis (1995) e Fraga e Medeiros (2005). É evidente um predomínio das empresas transnacionais ABCD até 2011, quando respondiam por mais de 50% das exportações na maioria dos anos. Entretanto, a entrada de novos agentes, com destaque à COFCO, além de Amaggi e CHS, e o fortalecimento de alguns tradicionais atores locais, como ACA e AFA, reduz o poder de mercado da soja em grão de ABCD. Apesar disso, ADM segue como líder nas vendas *in natura* em vários anos, enquanto Cargill, Bunge e Dreyfus tem participação importante na exportação de óleo e farelo de soja (geralmente estando nas seis primeiras posições) (MAGyP, 2021). Vale frisar, por fim, que mesmo com essas alterações, o grau de concentração manteve-se muito similar em relação aos anos anteriores.

3.2. BRASIL

A área colhida com soja quase que dobrou no Brasil entre 2003 e 2018, quando passou de 18,5 para 34,7 milhões de hectares, o que representa mais da metade da área agrícola cultivada no país. A produção cresceu ainda mais, pois saltou de 55 a praticamente 120 milhões de toneladas no mesmo período. Diferentemente da Argentina, que destina 4/5 da soja para a indústria doméstica, o Brasil exportou 51,0% da produção total de soja de 2003 a 2018, sendo que esse percentual tem subido nos últimos anos, chegando a 70,9% em 2018 (Faostat, 2021).

No Brasil a Bunge é a principal empresa nas exportações de soja, estando no país desde 1905. Durante o período analisado a firma esteve liderando as exportações de soja em todos os

anos (com participação variando entre 13,95% e 24,10%), sendo maior seu poder de mercado nos oito primeiros anos, quando respondia por mais de um quinto do total (Tabela 2). E, apesar da participação relativa da empresa ter diminuído entre 2004 e 2018, Bunge praticamente duplicou a volume das exportações de soja, chegando a mais de 15 milhões de toneladas em 2018.

Outra firma de grande destaque é a Cargill, presente em todos os anos da análise entre as três principais empresas. A transnacional está instalada no Brasil desde 1965, com grande expansão após a década de 2000, tendo uma participação nas exportações de soja que varia de 10-15% (Tabela 2). Em termos absolutos, a empresa triplicou a sua participação no mercado. Ao comparar o ano de 2004 com 2018, ela inicia com um volume exportado de 3,9 e ao final alcança 12,8 milhões de toneladas (Trase, 2021). Em quase todos os anos da análise a Cargill se manteve na segunda colocação.

Outra empresa americana é a ADM, que entrou no mercado brasileiro mais recentemente, em 1997, sendo possível perceber uma rápida conquista de mercado, já que em 2003 respondia por 8% do mercado, chegando a 15,0% em 2009. Nos últimos anos tem se mantido a sua participação próxima dos 10% (Tabela 2). A francesa Dreyfus, cuja atuação iniciou em 1942 no Brasil, também está entre as empresas transnacionais que atuam no cenário nacional. No ano de 2003 participava com 5% das exportações brasileiras, cujo valor foi sendo ampliado ao longo das safras. Entre os anos da análise, Dreyfus obteve uma grande expansão em termos absolutos (evolução de 544,39%), exportando 9,8 milhões de toneladas em 2018 (9,9% do total). No Brasil, ABCD também exportam, além da oleaginosa em grão, óleo refinado e outros subprodutos da soja.

Tabela 2 - Concentração (MS e RC₄) das 10 maiores empresas exportadoras de soja em grão no Brasil (2003 – 2018)

Empresas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bunge	24,0%	24,0%	23,6%	23,5%	21,0%	23,7%	24,1%	21,6%
Cargill	11,0%	11,0%	12,4%	14,8%	13,4%	11,8%	11,5%	13,1%
ADM	8,0%	7,8%	11,3%	8,2%	9,4%	12,8%	15,0%	14,0%
Amaggi	5,0%	5,7%	6,1%	5,9%	5,4%	5,8%	7,0%	5,6%
Coamo	-	4,6%	3,7%	2,6%	3,1%	3,1%	3,6%	4,3%
Dreyfus	5,0%	4,2%	2,7%	5,1%	5,1%	6,5%	7,3%	6,7%
Agrenco	-	-	3,4%	4,8%	3,6%	-	-	-
Caramuru	-	3,2%	2,4%	-	-	2,8%	-	-
Bianchini	-	3,0%	-	3,8%	4,6%	3,6%	3,4%	3,8%
Multigrain	-	-	-	-	-	-	2,9%	-
Nidera	-	-	-	-	-	-	-	3,2%

Empresas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Outros	47,0%	36,5%	34,4%	31,4%	34,5%	29,9%	25,2%	27,7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
RC ₄	45,0%	48,6%	53,4%	52,4%	49,1%	54,8%	57,9%	55,5%
Empresas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bunge	23,1%	18,3%	18,0%	17,1%	15,0%	15,1%	14,0%	15,8%
Cargill	13,3%	12,1%	10,6%	11,0%	12,4%	12,7%	12,6%	12,9%
ADM	11,6%	11,9%	10,7%	9,1%	10,0%	8,1%	11,1%	11,5%
Amaggi	4,6%	5,0%	4,3%	4,5%	4,8%	5,0%	5,2%	5,9%
Coamo	4,4%	3,7%	3,7%	3,0%	3,6%	3,4%	3,6%	2,9%
Dreyfus	6,9%	8,1%	9,2%	7,3%	5,3%	5,9%	7,8%	9,9%
Bianchini	3,8%	-	-	2,7%	-	2,9%	-	-
Nidera	-	3,6%	3,9%	5,0%	-	-	-	-
Noble	2,8%	3,2%	-	-	-	-	-	-
COFCO	-	-	-	-	7,9%	7,0%	6,8%	5,3%
CHS	-	-	3,0%	-	-	-	-	-
Engelhart	-	-	-	-	3,1%	-	-	-
Gavilon	-	-	-	-	-	-	3,4%	5,2%
Outros	29,4%	34,1%	36,8%	40,3%	37,9%	39,9%	35,5%	30,6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
RC ₄	54,9%	50,3%	48,4%	44,5%	45,3%	42,9%	45,5%	49,9%

Fonte: Trase (2021).

Entre as empresas com grande influência no cenário agroexportador, a brasileira Amaggi ganha destaque por estar em quase todos os períodos entre as cinco maiores do setor. A firma, de propriedade da família de Blairo Maggi, ex-senador, ex-governador do Mato Grosso e ex-ministro da Agricultura, foi fundada no Paraná em 1977, e, em 2003, detinha 5% da exportação total de soja em grão. As suas exportações, assim como as demais líderes do setor, duplicou durante os anos em análise, sendo responsável por movimentar aproximadamente 5,9 milhões de toneladas em 2018. Na maioria dos anos o poder de mercado da Amaggi tem se mantido próximo dos 5% (Tabela 2).

Entre as companhias nacionais que tiveram forte presença no mercado da soja cabe ressaltar a Cooperativa Agroindustrial Coamo, também de origem paranaense, fundada em 1970. Com relação as suas participações nas exportações, segundo os dados da Trase (2021), elas foram robustas nos primeiros anos da análise, com presença à frente de transnacionais como Dreyfus, entretanto, a sua participação foi se tornando menos expressiva, variando de 2,7% a 4,6% (Tabela 2). Além da Coamo, outras duas empresas nacionais também podem ser destacadas: Caramuru e Bianchini. A Caramuru foi fundada no ano de 1964 no Paraná e esteve presente de maneira alternada nos primeiros anos da análise entre as 10 maiores exportadoras, chegando a exportar 1,1 milhões de toneladas, o que equivale a 3,2% em 2004. A Bianchini, por

sua vez, iniciou suas atividades no ano de 1960 no Rio Grande do Sul e também apresenta resultados oscilantes. Conforme a Tabela 2, as suas exportações nunca ultrapassaram 5% do total nacional.

Entre as empresas que adentraram no mercado mais recentemente, além da ADM, está a Nidera, cujas exportações passaram de 1,4 para 3,6 milhões de toneladas de 2010 a 2015, uma evolução de 3,2% para 5,0%. Apesar da compra da Noble e Nidera, até 2018 a participação da COFCO no Brasil na exportação de soja em grão, todavia, está mais modesta quando comparado com os valores relativos da Argentina. No ano de 2018 a empresa exportou 5,3 milhões de toneladas (5,35% do total), aquém das principais empresas transnacionais ABCD e da brasileira Amaggi⁶.

Além das empresas citadas, no top 10 aparecem de maneira esporádica e menos expressivas outras companhias, como a francesa Agrenco (que faliu em 2013), a japonesa Multigrain (do Grupo Mitsui e Co.), a cooperativa agrícola americana CHS, a inglesa Engelhart e a Gavelon (subsidiária indireta da americana Gavelon Agriculture Investment, comprada em 2013 pela japonesa Marubeni).

Em termos de concentração do mercado, o RC₄ tem permanecido próximo de 50%, o que indica uma concentração moderada (Medeiros e Reis, 1995; Fraga e Medeiros, 2005). E, ao longo dos anos, não há indícios de redução ou crescimento deste valor, oscilando entre 40-60% de 2003 e 2018. Outro tema que vale destacar é o elevado poder de mercado das empresas transnacionais, com destaque a ABCD, que de 2008 em diante tem permanecido entre as quatro principais exportadoras de soja no Brasil. As firmas nacionais (Amaggi, Coamo, Caramuru e Bianchini) foram perdendo espaço ao longo dos anos, cuja parcela de mercado caiu de 16,4% em 2004 para 8,8% em 2018. Uma última ressalva diz respeito ao crescimento do capital asiático (chinês e japonês), que não figuravam no top 10 em 2013, e em 2018 o seu poder de mercado alcançava 10,6%, ou seja, um valor superior ao peso das empresas nacionais (Tabela 2).

3.3. PARAGUAI

No Paraguai, a área colhida com soja mais do que dobrou entre 2003 e 2018, passando de 1,5 para 3,5 milhões de hectares, ocupando 70% da sua superfície agrícola. Em termos de

⁶ Entretanto, é preciso fazer uma ressalva porque dados divulgados na mídia, com base nas embarcações em portos, colocam a COFCO na terceira posição empatada com a Dreyfus, atrás da Bunge e Cargill e a frente da ADM (Reuters, 2019).

produção, cresceu de 4,2 para 11,1 milhões de toneladas no mesmo período. Assim com o Brasil, Paraguai exporta um elevado percentual do grão colhido, chegando a 57,8% da produção total de soja de 2003 a 2018 (Faostat, 2021).

A ADM, assim como na Argentina e no Brasil entrou tardiamente no Paraguai em 1997, quando adquiriu as companhias Agrocereales e Silo Amambay, o que a transformou na firma líder assim que se estabeleceu no país, posto que manteve nos anos posteriores. Em 2004, ADM respondia por 38,1% do volume total exportado de soja em grãos, mas chegou a ocupar quase a metade de toda a exportação do país em 2009. Essas cifras foram diluídas ao longo dos anos, principalmente com a entrada de novos agentes, o fortalecimento de antigos e a sua atuação no processamento da soja no Paraguai (Santos e Wesz Jr., 2018). A partir de 2010 até 2015 a ADM disputou a liderança com a Cargill (Tabela 3).

A Cargill ingressou no país em 1978 e, além de atuar fortemente na exportação de soja em grão, entre os anos 2000 e 2012, atuava isoladamente no ramo de exportação de óleo de soja e seus derivados. No ano de 2013 a firma volta a ter grande participação, quando ADM também passa a atuar no beneficiamento de soja. E, entre os anos de 2013 e 2015, a Cargill se tornou líder do segmento, alcançando 24,6% no ano de 2013, mas em 2016 é ultrapassada pela COFCO. Após a aquisição da Noble e Nidera, COFCO passa a liderar com 15,1% do mercado em 2016, e nos anos seguintes continua com altos níveis de exportação no Paraguai (14,9% em 2017 e 13,1% em 2018) (Tabela 3).

Outra empresa que ganhou mercado no Paraguai, e que também não integra o chamado ABCD, foi a russa Sodrugestvo, que “iniciou suas operações no país no ano de 2014 com uma *joint-venture* com os acionistas da Gimenez Family, proprietários da maior cadeia de terminais portuários do Paraguai” (Santos e Wesz Jr., 2018, p. 20). A empresa passou a liderar as exportações no ano de 2017 com 16,1% do mercado, ultrapassando as demais empresas, mas no ano de 2018 foi responsável por 14,6%, ocupando a segunda posição no ranking, atrás da Cargill (Tabela 3).

Dreyfus também está no Paraguai, iniciando suas operações no ano de 2004, e desde então respondeu por volumes consideráveis na comercialização da oleaginosa. Entre os anos de 2005 a 2014, esteve entre o grupo das cinco maiores do mercado, perdendo forças no ano de 2015 com a entrada da COFCO e Sodrugestvo. Para completar o grupo de empresas transnacionais mais tradicionais no mercado global, a Bunge aparece no Paraguai a partir dos anos 2006 e já no ano de 2007 a firma ocupa a segunda colocação nas exportações de soja, com 18,8%, atrás apenas da ADM. Entre os anos 2007 e 2012, a empresa participou ativamente entre o grupo nuclear de exportadores de soja, figurando entre as quatro maiores do setor.

Além das empresas citadas, cabe mencionar o Grupo Favero, uma firma paraguaia, ainda que o proprietário seja o brasileiro Tranquilo Favero, cuja participação no mercado da soja paraguaia varia entre 2,5% em 2018 e 7,1% em 2014, e em alguns anos figurou entre as cinco principais empresas exportadoras de soja no Paraguai. A empresa de origem argentina Vicentin iniciou seu funcionamento em 2005 no Paraguai e, desde então, também alcançou grandes volumes de exportação. No ano de 2008 foi responsável por 8,6% do total de soja em grão exportada, variando sua participação entre 2,0% e 8,6% de 2005 a 2018, estando presente em todos os anos da análise após a sua inserção no país (Tabela 3).

Das empresas com participações em alguns anos específicos, se destaca Agrorama, com aparições consistentes durante os anos de 2005 até 2009. Além dessa, a Multigranos consta nos primeiros anos da análise, sobretudo em 2004, quando exportou grandes volumes de soja (11,2%). Além das duas empresas citadas, a Cooperativa Colonias Unidas (CCU), fundada em 1953, teve suas aparições de maneira consistente em todos os anos, variando de 0,1% em 2008 até 5,2% em 2016. Complementarmente as demais, a empresa paraguaia Francisco Vierci, desde sua aparição em 2006, figurou nos demais anos, variando suas exportações entre 4,6% em 2018 e 1,8% em 2006 (Tabela 3).

Com relação aos índices de concentração, no início da análise foi possível observar um mercado altamente concentrado, com apenas Cargill e ADM dominando mais de 50% do mercado em 2004. Neste ano o RC_4 se mostrou muito elevado na medida em que as 4 maiores empresas dominaram três quartos das exportações, com o IHH alcançando 2.076. Para o ano de 2005 essa concentração se manteve alta, dissolvida entre um número mais elevado de empresas, porém as 4 principais foram responsáveis por 76,6% do total exportado no país.

Após a entrada e consolidação da Dreyfus e da Bunge, ABCD dominam o mercado até o ano de 2009, ainda que ADM seguisse na liderança isolada, alcançando os mais altos níveis de concentração isoladamente, com 44,0% do mercado. Em função disso, o IHH seguiu altamente concentrado, com 2.290. Após 2014 percebe-se uma queda constante nos índices de concentração com a entrada de novos atores e uma maior distribuição do mercado entre eles. De 2014 em diante, pode-se dizer que o grau de concentração do mercado da soja em grão no Paraguai está entre moderado e com ausência de concentração, com o RC_4 próximo de 50% e o IHH por volta de 900 (Tabela 3).

Tabela 3 - Concentração (MS, RC₄ e IHH) das empresas exportadoras de soja em grão no Paraguai (2003 - 2018)

Empresas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ADM	32,0	38,1	21,4	37,9	29,4	32,6	44,0	25,7
Cargill	17,7	20,1	19,6	14,0	11,2	11,7	6,8	23,4
Multigranos	10,4	11,2	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Favero	5,7	3,8	2,7	3,0	3,8	6,9	5,1	4,9
Agrorama	8	3,6	2	1,4	0,4	0,3	0,0	0,0
CCU	3,5	3,1	1,7	1,3	0,8	0,5	2,1	0,8
Agilisa	1,4	6,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Guarani	0,1	0,5	27,5	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Vincentin	0,0	0,0	8,2	7,0	7,9	8,6	3,4	4,7
Noble	0,0	0,0	0,9	4,4	7,5	6,4	8,9	8,2
Dreyfus	0,0	0,1	2,9	8,6	9,8	8,9	6,2	6,3
Bunge	0,0	0,0	0,0	1,9	18,8	15,3	11,0	12,2
Francisco V	0,0	0,0	1,0	1,8	1,5	1,6	3,3	3,1
Outros	21,2	13,2	11,4	16,7	8,8	7,4	9,3	10,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
RC ₄	68,0	75,8	76,6	67,4	69,3	68,5	70,7	69,5
IHH	1.596	2.076	1.702	1.826	1.589	1.680	2.290	1.532
Empresas	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ADM	27,1	26,8	15,4	13,7	13,1	12,1	10,2	12,1
Cargill	17	19,9	24,6	16,9	16,9	14,1	14,6	15,6
Favero	6,8	5,8	6,3	7,1	7,6	3,8	3,1	2,5
CCU	0,1	0,1	0,9	4,3	4,2	5,2	4,6	4,1
Vincentin	5,3	2,9	6	4	3,7	4,9	6,6	7,2
Noble	9,6	10,5	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
COFCO	0,0	0,0	0,0	10,2	11,2	15,1	14,9	13,1
Dreyfus	7,5	5,6	7,4	7,3	2,9	5,5	5,7	4,1
Bunge	10,3	11,1	7,2	4,3	3,8	4,1	5,1	5,3
Francisco Vi	2,5	3,2	3	3,3	5,9	2,5	1,8	4,6
CHS	0,0	0,0	2,6	2,6	1,7	4,5	3,7	2,7
Sodrugestvo	0,0	0,0	0,0	0,0	7,5	11,7	16,1	14,6
Outros	13,8	14,2	15,4	26,2	21,6	16,5	13,9	14,0
Total	100	100	100	100	100	100	100,0	100,0
RC ₄	64	68,2	58,5	48,2	48,8	53	55,7	55,4
IHH	1.376	1.449	1.183	800	834	882	995,4	968,0

Fonte: Aduana (2020).

3.4. URUGUAI

A produção de soja é mais recente e menor no Uruguai quando comparada aos países vizinhos. Em 2003 não chegavam a 100 mil hectares, sendo o pico em 2013 e 2014 (1,3 milhão de hectares), e ficando em um milhão de hectares em 2018 (ocupando 60% da área dedicada à agricultura no país). Em termos de produção, salta de 201 mil toneladas para 3,2 milhões de toneladas de 2003 a 2017, tendo uma retração no último ano da análise por conta de problemas

climáticos (1,3 milhões de toneladas em 2018). E, diferente da Argentina, Brasil e Paraguai, praticamente toda a safra é exportada em grão (Faostat, 2021).

Considerando que no início da série histórica era reduzida a produção de soja no Uruguai, apenas Barraca Jorge W. Erro participou de maneira consistente em todos os anos nas exportações do grão. Erro é uma empresa de capital uruguaio e teve seu início no ano de 1947, sendo que em 2003 respondia por 61% das exportações de soja. Nesse momento os índices como o RC₄ demonstravam uma alta concentração (84%) e o IHH indicava uma grande centralização (3.992) (Tabela 4).

Além da Erro, o primeiro momento é marcado pela participação de outras duas empresas. Uma delas é Pedro Macio, fundada em 1967, que inicia em 2001 com uma parcela de mercado equivalente a 11%, e logo apresenta diversas quedas, até desaparecer das exportações. A segunda empresa é a Garmet, que atuou de maneira competitiva nos primeiros anos da análise, com valores máximos de 15% alcançados em 2008.

No ano de 2006, com a entrada das corporações transnacionais no Uruguai, foi possível perceber uma grande elevação no volume exportado, que passa de 631.590,30 a 3.518.731,06 entre 2006 e 2013 (Uruguay XXI, 2021). A partir daí os índices demonstram um início de pulverização, e ao comparar com o ano de 2003 é possível verificar uma queda consistente no RC₄, e sobretudo uma perda de poder da líder Erro, que passa de 61% para 25%.

Tabela 4 - Concentração (MS, RC₄ e IHH) das empresas exportadoras de soja em Grão no Uruguai (2003 - 2018)

Empresa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cargill	0%	0%	18%	20%	20%	24%	16%	11%
Erro	61%	34%	24%	25%	24%	20%	20%	19%
Dreyfus	0%	4%	10%	9%	11%	12%	12%	10%
Garmet	7%	16%	11%	9%	13%	15%	13%	10%
Ceroil	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	10%
Kilafen	0%	2%	5%	4%	4%	5%	6%	5%
Niedera	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
ADM	0%	0%	0%	0%	0%	1%	2%	6%
Coop Na	0%	0%	0%	5%	5%	6%	5%	4%
ADP	0%	9%	11%	8%	6%	7%	10%	8%
Fadisol	2%	6%	3%	1%	1%	0%	0%	0%
Agro terra	0%	7%	7%	7%	8%	6%	4%	4%
Evera	0%	0%	0%	1%	1%	2%	4%	2%
Pedro M	7%	4%	0%	2%	2%	0%	0%	0%
Coop Gra	9%	7%	6%	0%	0%	0%	0%	0%
Lodytex	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

Empresa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Outros	15%	12%	5%	9%	5%	2%	8%	10%
RC ₄	84%	63%	64%	63%	68%	71%	60%	50%
IHH	3.992	1.684	1.371	1.388	1.409	1.489	1.141	950
Empresa	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cargill	13%	17%	17%	17%	17%	15%	20%	25%
Erro	18%	15%	14%	14%	15%	16%	15%	17%
Dreyfus	11%	9%	12%	10%	16%	14%	17%	17%
Garmet	10%	8%	8%	8%	7%	6%	5%	3%
Ceroil	13%	14%	13%	13%	7%	9%	0%	0%
Kilafen	5%	5%	6%	6%	5%	5%	6%	2%
Nidera	0%	1%	2%	-	-	-	-	-
COFCO	-	-	-	3%	3%	5%	7%	14%
ADM	5%	5%	6%	5%	2%	2%	4%	3%
Coop Na	4%	4%	4%	4%	4%	3%	4%	3%
ADP	4%	3%	2%	2%	3%	4%	4%	2%
Fadisol	2%	2%	2%	2%	3%	3%	3%	2%
CHS	0%	0%	0%	1%	2%	3%	4%	5%
Agro terra	3%	2%	2%	1%	0%	0%	0%	0%
Evera	1%	0%	0%	1%	2%	4%	5%	0%
Outros	11%	15%	12%	11%	13%	11%	7%	8%
RC ₄	55%	55%	57%	54%	55%	54%	58%	72%
IHH	1.012	983	1.008	948	994	916	1.096	1.446

Fonte: Uruguay XXI (2021).

Cargill inicia seu trabalho no Uruguai em 2005 e, no mesmo ano, já exportou 18% da soja, sendo atualmente a empresa líder. Já Dreyfus ingressa no país em 2002, porém sua presença passa a ser marcante apenas em 2004, se consolidando entre as líderes em 2005, auxiliando para a pulverização do poder mercado, que foi comentado anteriormente. Além das empresas já citadas, a firma Agricultores del Plata (ADP) é outra que se mantém entre as principais, seguindo de maneira consistente em todos os anos da análise, com um poder de mercado que varia de 2% a 9% entre 2004 e 2018.

A partir de 2010 percebe-se a entrada de novos agentes, como é o caso da empresa Ceroil, que foi fundada no ano 1999 e passou a figurar a partir de 2010 com 10% do mercado. Neste ano as quatro principais empresas ocuparam a menor parcela em todo o período analisado, com o RC₄ ficando em 50%, e o IHH também apresenta um valor baixo (950), segunda menor posição, o que indica um mercado com ausência de concentração e competitivo, segundo os parâmetros indicados na metodologia. A Ceroil até 2016 esteve entre as principais empresas exportadoras do Uruguai, mas em 2017 encerra suas atividades. A Nidera entra no mercado das exportações de soja no Uruguai em 2012, participando com 1%, enquanto que neste ano as 4 maiores empresas (CR₄) detinham 55%. Ao final da série analisada foi possível observar que a

empresa, agora já adquirida pela COFCO, detinha a segunda colocação nas exportações, com 14% do total.

Os resultados indicaram um setor com volatilidades no nível de concentração, com os índices variando entre 50% a 97% no que diz respeito ao RC₄ e de 916 a 5.596 no IHH. Isso demonstra que o mercado foi se adaptando ao longo dos anos, pois quando havia uma reduzida produção e exportação do grão apenas as empresas que já atuavam anteriormente no Uruguai conseguiram se estabelecer inicialmente. Com o aumento da produção de soja no país, a Cargill se instala no Uruguai e passa a dividir a parcela de mercado com as empresas nacionais. E, em um terceiro momento, novas empresas transnacionais passam a disputar parcelas do mercado. No período atual, essas empresas, além da COFCO, são as principais firmas que disputam a liderança, mantendo novamente uma estrutura de mercado concentrada. Nesse cenário, as quatro maiores empresas ocupam 70% das exportações de soja em grão no Uruguai, sendo o maior índice entre os quatro países do Mercosul.

3.5. MERCOSUL

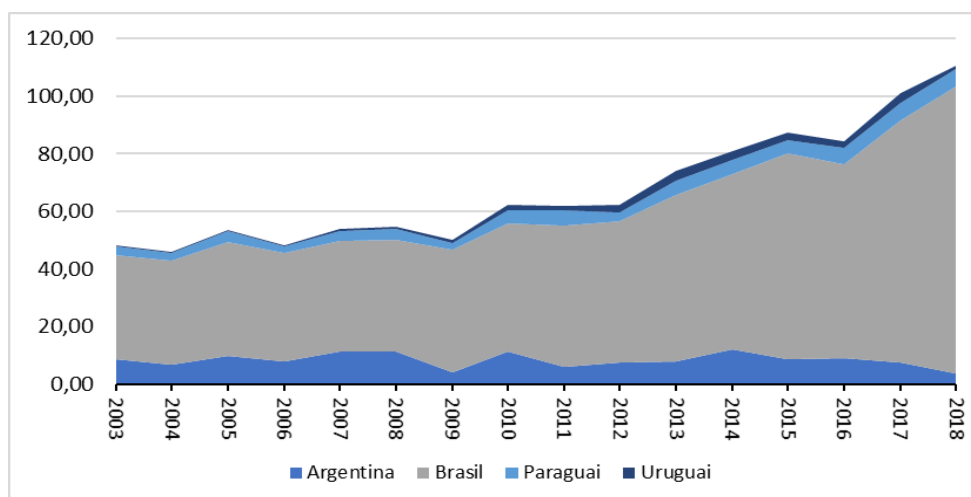
A evolução das exportações de soja no Mercosul foi praticamente constante, com grande predomínio do Brasil, que sozinho respondeu por 90% da soja em grão enviada ao mercado internacional nos últimos anos da série histórica. Entretanto, foi possível observar uma constante alta na participação relativa do Paraguai e Uruguai, alcançando 5,4% e 1,2% do mercado em 2018. A Argentina apresentou variação, inclusive com uma tendência de queda para os últimos anos, dado que processa grande parte da sua produção e exporta como óleo e farelo. De forma agregada, o Mercosul praticamente triplicou suas exportações, passando de 48,1 para 110,6 milhões de toneladas entre 2003 e 2018 (Figura 1).

Os níveis de concentração nos diferentes países da análise flutuaram de acordo com as especificidades encontradas internamente, somadas às variações externas. Porém, de modo geral, apontaram para um cenário inicial dominado pelas corporações transnacionais, com níveis maiores ou menores de influência de firmas locais, sobretudo para o Uruguai, com pouca tradição no cultivo da soja quando comparado com os demais integrantes do Mercosul. Portanto, identificar os valores a nível regional se torna complementar às observações locais e fundamental para a compreensão do cenário geral, dado que três dos quatro países figuram como os principais exportadores a nível global (USDA, 2021).

Durante todo o período, o cenário regional foi liderado pela ADM e Cargill, com a ADM exportando no primeiro ano da análise 12,7% e a Cargill 13,0%. Para esse ano, nenhuma das

empresas atuaram no Uruguai, a Dreyfus não exportou no Paraguai, e a Bunge só exportou no Brasil, e mesmo assim, em 2003, ABCD dominaram 49,5% das exportações. No ano de 2004, a Dreyfus passa a exportar no Uruguai e Paraguai, e a Bunge inicia suas exportações na Argentina, quando o RC₄ passa a 48,8%. Com a estabilização da Bunge na Argentina, e a Dreyfus no Paraguai e Uruguai, e a entrada mais forte da Cargill no Uruguai em 2005, os níveis de concentração regional (RC₄) para 2006 chegam a 52,5%. Em 2008, com a entrada da ADM no Uruguai, e Cargill e Dreyfus já estabilizadas no país, somados aos altos níveis de concentração no Paraguai, o RC₄ apresenta um novo salto, chegando em 56,94%. Mas o ápice do nível de concentração pode ser visto em 2009, com as empresas transnacionais tradicionais (ABCD) concentrando 59,13% do mercado regional (Figura 2).

Figura 1 - Volume de soja exportado (em milhões de toneladas) pelos países do Mercosul. Anos: 2003 – 2018.

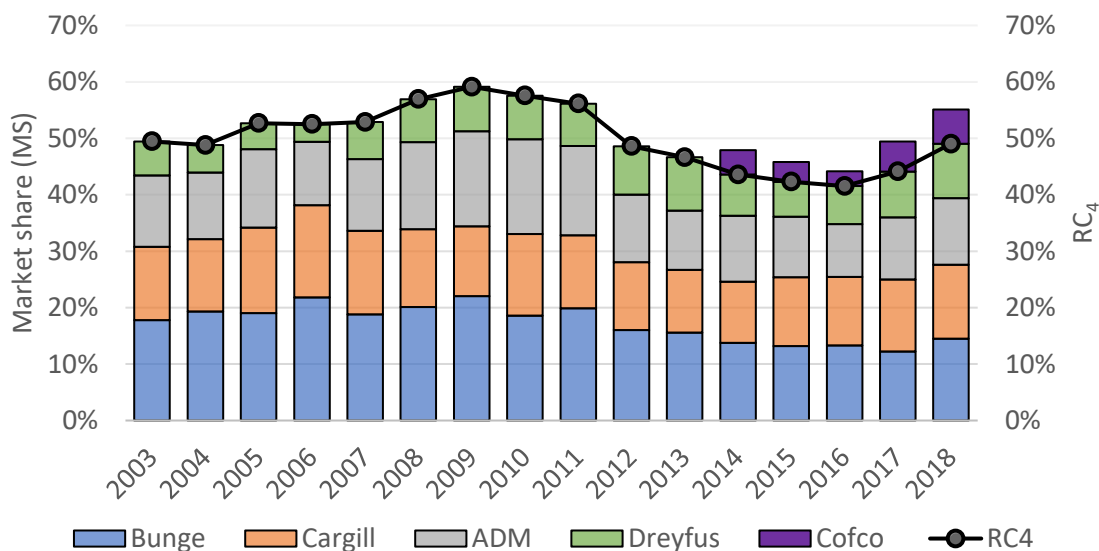


Fonte: Adunas (2020), BCR (2020), MAGyP (2021), Uruguay XXI (2021) e Trase (2021).
Elaboração própria.

Entre os anos 2010 e 2011 houve uma estabilização, já com todas as empresas do núcleo ABCD instaladas, exportando nos dois anos em questão cerca de 56% do total comercializado regionalmente. Em 2012 foi possível observar uma queda percentual das exportações de soja em grãos para Argentina e Paraguai das transnacionais ABCD, e também houve um aumento para o mesmo período nas exportações de soja processada para esses países, o que indica maior diversificação das atividades produtivas das quatro corporações. Após 2014, com entrada oficial da COFCO nos países da região, é possível observar como a empresa absorve valores consideráveis nos índices regionais, inicialmente com 4,3% do total da exportação e alcançando

6,1% no último ano da análise (Figura 2), o que representa uma rápida inserção nesses novos mercados com competidores tradicionais já consolidados.

Figura 2 - Concentração empresarial regional (MS e RC₄) das principais empresas exportadoras de soja em grão no Mercosul. Anos: 2003 – 2018.



Fonte: Adunas (2020), BCR (2020), MAGyP (2021), Uruguay XXI (2021) e Trase (2021).
Elaboração própria.

Com essa breve análise dos níveis de concentração regional de maneira agregada foi possível perceber que as empresas ABCD permanecem fortes dentro do bloco, apesar de novos agentes exportadores, como é o caso da COFCO. Os valores das exportações indicam que as firmas tradicionais no ramo da soja em grão respondem por 49,0% do mercado, consolidadas nas quatro primeiras posições no Mercosul. Isso demonstra que, mesmo com a inserção das novas empresas, a nível regional, ABCD ainda detém o maior nível de poder nas exportações de soja em grão, não obstante algumas particularidades internas a cada país.

Também é importante comentar sobre as empresas de atuação regional, como Amaggi e Vicentin, que ocupam parcelas consideráveis do mercado nos países de origem, apresentam alguma relevância no cenário regional. As exportações da Amaggi em 2018 alcançaram 5,7% do mercado a nível de Mercosul. Também há empresas nacionais, que operam em apenas um país, sendo relativamente expressivas nesses territórios, como o Grupo Favero, Francisco Vierci e CCU no Paraguai; Erro e Garmet no Uruguai; Coamo no Brasil; e AFA e ACA na Argentina. Por fim, deve-se considerar outras empresas transnacionais com menor poder de mercado a nível regional quando comparado a ABCD e COFCO. Neste caso há empresas com atuação mais

limitadas, como Sodrugestvo no Paraguai e em menor medida no Brasil, e também há corporações com atuações globais e regionais, porém com baixa expressividade em comparação às demais, como é o caso da CHS.

Em relação ao nível de concentração, em termos regionais, pode-se dizer que o mercado apresentou poucas variações nos índices de concentração, sobretudo até a primeira metade, entre 2003 e 2010, com uma estabilidade entre as empresas exportadoras de soja. É importante salientar que grande parte dos resultados traz consigo a configuração interna brasileira, dado seu grande peso nas exportações de soja em grão. Por outro lado, é possível notar que após a instalação e permanência das empresas (ABCD) em todos os países, o RC₄ chegou em seu máximo com 59,13% em 2009 e, após esse momento, há uma série de quedas consecutivas, até o ano de 2016 (RC₄ de 41,53%). Entretanto, há uma retomada da concentração com ABCD em 2017 e 2018, chegando neste último ano a praticamente a metade das exportações de soja *in natura*.

3.6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho foram analisados a participação das empresas na exportação de soja em grão, no período de 2003 e 2018, para os países-membros do Mercosul, além do seu peso na região de maneira agregada. Observou-se que, para os países em que a soja já estava presente a mais tempo e o mercado já consolidado, como Brasil e Argentina, as corporações internacionais controlavam de maneira intensa as exportações desde o princípio, havendo uma parcela menor de mercado que era detido pelas firmas nacionais (isso foi observado principalmente no Brasil).

Os níveis de concentração entre as principais empresas comercializadoras da oleaginosa oscilaram no Brasil e na Argentina, mas geralmente as quatro maiores alcançam metade das exportações ao longo dos anos. Para o Paraguai e Uruguai os indicadores demonstraram um mercado mais concentrado no início da análise, e, como característica fundamental para os dois países, se destaca o papel das empresas pioneiras no setor, de origem nacional, além da Cargill. Essa atuação pode ser vista com a Erro Barraca no Uruguai e em menor medida com o Grupo Favero no Paraguai, além das cooperativas. No Paraguai a ADM também participou fortemente do período inicial.

Ao longo do período analisado foi possível perceber a forte presença e poder das corporações ABCD nos quatro países. Além disso, houve um movimento de maior equalização entre os níveis de concentração das empresas transnacionais. A Bunge, que controlava 22,0% do mercado em 2009, passa a deter 12,2% em 2017. Do lado oposto está a Dreyfus, que em

2006 exportou 3,0% do mercado e terminou com 9,6% em 2018. ADM e Cargill, em 2003 e 2018, mantiveram seu mercado próximo dos 13%. Ao olhar para os dados de ABCD a nível de Mercosul em 2018, fica claro uma maior paridade de mercado entre as quatro transnacionais.

Apesar da expansão e exportação da soja ter alcançado novas empresas, ABCD também fizeram importantes investimentos no período e se mantiveram atuantes de maneira expressiva ao longo dos anos. E, com as variações no RC₄, ficando abaixo de 50% de 2012 em diante, indica-se, segundo Fraga e Medeiros (2005), uma concentração moderada. Não obstante, o fato de quatro empresas (ABCD) controlarem em 2018 praticamente a metade da soja exportada na principal região de produção e comércio do grão em nível mundial, indica o elevado poder de mercados destas centenárias corporações transnacionais.

O resultado desta pesquisa vai de encontro com as discussões realizadas por McMichael (2012), Otero (2012), Goldfarb (2015), Ioris (2017) e Clapp e Isakson (2018), que indicam um processo simultâneo de globalização, concentração, transnacionalização e financeirização do sistema agroalimentar, em que um pequeno número de grandes corporações controlam parcelas expressivas de mercado nas principais áreas de produção das matérias-primas agrícolas.

REFERENCIAS

ADUANA – Direccin Nacional de Aduanas. (2020). Informes Estadsticos. <https://bit.ly/2LY4Gel>.

BCR – Bolsa de Comercio de Rosario (2021). *Publicaciones - Informativo Semanal*. <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/ranking-de-1>

Carvalho, H. e Aguiar, D. R. D. (2005). Concentração de mercado e poder de monopólio na indústria brasileira de esmagamento de soja. *Revista de Economia e Agronegócio*, 3(3), 323-348.

Carvalho, H. (2004). *Poder de mercado na indústria brasileira de esmagamento de soja*. (Tese de Doutorado) Universidade Federal de Viçosa. <https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/20360>

Clapp, J. e Isakson, S. R. (2018). Risky returns: The implications of financialization in the food system. *Development and Change*, 49(2), 437-460. <https://doi.org/10.1111/dech.12376>

Costa, N. L. e Santana, A. C. (2014). Estudo da concentração de mercado ao longo da cadeia produtiva da soja no Brasil. *Revista de Estudos Sociais*, 16(32), 111-135.

Faostat - Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. (2021). *Estatísticas*. <http://www.fao.org/faostat/en>.

Figueredo, S., Guibert, M.; Arbeletche, P. (2019). Ciclo sojero y estrategias de los actores de la producción agropecuaria en el litoral uruguayo. *Eutopía - Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 16, 99-118. <https://doi.org/10.17141/eutopia.16.2019.4103>

Guerrero, R. A. (2014). Concentración exportadora en el complejo sojero argentino (1996-2010). *Revista de Economía y Comercio Internacional*, IV (4), 25-44.

Goldfarb, Y. (2015). Expansão da soja e financeirização da agricultura como expressões recentes do regime alimentar corporativo no Brasil e na Argentina: o exemplo da Cargill. *Revista Nera*, 28, 32-67. <https://doi.org/10.47946/rnera.v0i28.3990>

Guibert, M. (2018). The South American soybean hub. *ACL (Oilseeds, Crops, fats e Lipids)*, 25(1), d103.

Ioris, A. A. R. (2017). *Agribusiness and the neoliberal food system in Brazil: frontiers and fissures of agro-neoliberalism*. London: Routledge.

MAGyP - Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. (2021). *Exportaciones*. https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/ss_mercados_agropecuarios/exportaciones/.

McMichael, P. (2012). The land grab and corporate food regime restructuring. *The Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 681-701. <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.661369>

Medeiros, N. H.; Reis, S. V. (1999). Competitividad e concentração industrial na cadeia alimentar da soja. Anais doXXXVII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Foz do Iguaçu

Medina, G. da S. (2021). Economía do agronegócio no Brasil: participação brasileira na cadeia produtiva da soja entre 2015 e 2020. *Novos Cadernos NAEA*, 24(1), 231-254. <http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v24i1.8521>

Morgan, D., Mazía, F.; Coco, L. F. (1983). *Los traficantes de granos*. Buenos Aires: Abril.

Murphy, S., Burch, D.; Clapp, J. (2012). *Cereal secrets: The world's largest grain traders and global agriculture*. Oxfam International.

Naspleda, F. D. (2021) Las estrategias de las principales empresas agroindustriales de soja en Argentina 1980-2011: los casos de Bunge, Cargill y LDC desde un enfoque internacional. *Mundo Agrario*, 22(50), e70. <https://doi.org/10.24215/15155994e170>

Otero, G. (2012). The neoliberal food regime in Latin America: state, agribusiness transnational corporations and biotechnology. *Canadian Journal of Development Studies*, 33(3), 282-294. <https://doi.org/10.1080/02255189.2012.711747>

Oyhantçabal, G.; Narbondo, I. (2011). *Radiografía del agronegocio sojero: descripción de los principales actores y los impactos socio-económicos en Uruguay*. Redes-Amigos de la tierra: Montevideo.

Pierri, J. (2014). *Producción y comercio de granos 1980 - 2012*. Buenos Aires: Biblios.

Reuters. (2020). *Dreyfus e Cofco disputam 3º lugar entre exportadores de soja do Brasil*. <https://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKCN1P91YV-OBRBS;>

Santos, W. L.; Wesz Jr., V. J. (2018). Concentração empresarial nas exportações do complexo soja no Paraguai (2000-2016). *Desenvolvimento em Debate*, 6(1), 9-25.

Sediyama, A. F. et al. (2013). Análise da estrutura, conduta e desempenho da indústria processadora de soja no Brasil no período de 2003 a 2010. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 51(1), 161-182. <https://doi.org/10.1590/S0103-20032013000100009>

Staeve, P. M. (2017, agosto). Origem, evolução tecnológica e concentração na indústria sul-riograndensedede processamento de soja. In *XII Congresso Brasileiro de História Econômica e 13ª Conferência Internacional de História de Empresas*, Niteroi.

Trase. (2021). *Supply chains*. https://www.trase.earth/?lang=pt_BR.

Uruguay XXI. (2021). *Estadística e comércio*. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/pt/centro-informacao/>.

USDA - Departamento de Agricultura dos Estados Unidos. (2021). *Data and Statistics*. https://ipad.fas.usda.gov/rssiws/al/ssa_croprod.aspx.

Villagra, L. R. (2009). *Actores del agronegocio en Paraguay*. Asunción: BASE-IS.

Wesz Jr., V. J. (2011). *Dinâmicas e estratégias das agroindústrias de soja no Brasil*. Rio de Janeiro: E-papers.

Wesz Jr., V. J. (2016). Strategies and hybrid dynamics of soy transnational companies in the Southern Cone. *The Journal of Peasant Studies*, 43(2), 286-312. <https://doi.org/10.1080/03066150.2015.1129496>

Wesz Jr., V. J., Escher, F.; Fares, T. M. (2021). Why and how is China reordering the food regime? The Brazil-China soy-meat complex and COFCO's global strategy in the Southern Cone. *The Journal of Peasant Studies*, 1-29. <https://doi.org/10.1080/03066150.2021.1986012>

CAPÍTULO IX

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA SOCIAL AGRARIA ENTRE LOS AÑOS 2015-2022: EL CASO DE LOS EMPRESARIOS AGRÍCOLAS DE OMBÚES DE LAVALLE, COLONIA, URUGUAY

Irene Gissel Viera Teodoro¹

DOI: 10.51859/AMPLLA.EMP423.1123-9

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo del capitalismo en el agro uruguayo presenta desde hace más de un siglo y medio un perfil desigual de la distribución de la riqueza, mediante el alambramiento de los campos primero y la eliminación de las fronteras agrícolas, después (Piñeiro, 2014).

A inicios del siglo XXI, comenzó a darse en Uruguay una expansión significativa de la agricultura de secano, principalmente la producción de commodities como la soja, la cual no fue planificada en relación al desarrollo social y económico, sino que fue influida por el avance del capital financiero sobre el agro. Estos procesos tuvieron gran impacto sobre la estructura agraria, como el uso del suelo, la renta de la tierra, las nuevas formas de producir y el uso de un conjunto de innovaciones tecnológicas, entre otras (Bianco et al., 2021; Arbeletche y Guibert, 2018).

Frente a los cambios políticos, sociales y económicos que el Uruguay empezó a transitar a principio del siglo XXI, el objetivo general de esta investigación², es analizar los cambios en la estructura social agraria vinculada a la agricultura de secano (oleaginosa y cerealera) en la zona

¹ Docente grado 1 de la Facultad de Agronomía, Universidad de la República (UDELAR), Uruguay. Pertenece al GIEPTALC-UNILA, Brasil. Correo electrónico: irenegviera@hotmail.com

² Esta investigación es una parte del trabajo final para obtener el título de magíster en ciencias agrarias opción ciencias sociales por la Facultad de Agronomía, Universidad de la República, Uruguay. Directores: Dr. Fernando Romero (UNILA) y PhD. Mariela Bianco (UDELAR).

A su vez, formó parte del proyecto de investigación I+D (finalizado) de la Facultad de Agronomía, financiado por la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) denominado *Nuevas tendencias en la estructura social agraria uruguayana ante la expansión capitalista en territorios de agricultura de secano*; en tal proyecto se realizó un análisis comparado de tres territorios; en el caso específico del estudio, la elección de Ombúes de Lavalle, Colonia resultó de la búsqueda de un territorio con características intermedias entre los casos de Young y Durazno.

de Ombúes de Lavalle y alrededores, departamento de Colonia, asociados a la expansión de un nuevo modelo productivo. El estudio enfatiza el abordaje analítico de los empresarios de la agricultura de secano en el periodo 2015-2022, considerando la expansión del modelo del agronegocio y la persistencia de lógicas empresariales previas.

El trabajo se divide en cuatro partes, en primer lugar, un marco teórico, presentando conceptos que forman parte de la investigación. En segundo lugar, la metodología llevada adelante para el trabajo de campo realizado. En tercer lugar, los resultados y análisis, y en cuarto lugar, las conclusiones a las que se arribó.

2. ELEMENTOS TEÓRICOS PARA EL ABORDAJE DE LA ESTRUCTURA AGRARIA Y SUJETOS RURALES

En este apartado teórico se presentan algunos conceptos que resultan importantes para el análisis. En primer lugar, comprender qué es la estructura social agraria y quiénes son los sujetos que la integran. Luego, se presentan los dos modelos de producción: el modelo de producción tradicional versus el modelo del agronegocio.

La conceptualización de la estructura agraria resulta importante para el análisis de los cambios en el mundo rural del siglo XXI. En ese sentido, entendemos que: “la conformación de la estructura agraria depende (...) de las relaciones de producción y de la combinación que a partir de ellas se realice de los elementos fundamentales del proceso productivo: fuerza de trabajo y medios de producción” (Arroyo, 1990, p. 142).

Según Piñeiro (2014), la estructura agraria está dada por la desigualdad distributiva de la propiedad de la tierra, el trabajo y los medios de producción. Basándonos en este factor, en el Uruguay del siglo XXI se va a estratificar en tres clases sociales básicas, relacionadas a la posesión de tierra, capital y fuerza de trabajo (Oyhantçabal, 2022), las cuales van a tener diferentes denominaciones según los autores. Pero para los términos de la presente investigación, se entiende que la estructura social agraria en el Uruguay, se divide en tres clases sociales: *empresarios rurales*, *productores familiares* y *asalariados rurales*. Es de destacar que cada clase social tendrá dentro de la misma diferentes estratos sociales (Piñeiro, 2014).

En relación al concepto de ***productores familiares***, existe una diversidad de estudios sociales agrarios latinoamericanos que caracterizan a esta clase social y sus especificidades, las cuales, a su vez, van a tener diversas características según el país en el que se estudia. En el caso uruguayo, este concepto comenzó a ser analizado como tal para los estudios agrarios a partir de la década de 1980, por lo que se entiende por productores familiares, al tipo de clase social que posee una pequeña extensión de tierra en propiedad, en su mayoría, en donde la mano de

obra que se utiliza en el predio es mano de obra familiar³ (Piñeiro, 2014; Piñeiro y Moraes, 2008; Astori et. al, 1982).

Los **asalariados rurales** son aquellos que venden su fuerza de trabajo a cambio de una remuneración y que han tenido grandes desventajas tanto en el medio rural como en el medio urbano. Esta clase social se divide en: asalariados rurales permanentes y temporales o zafrales. Es de destacar que, a partir del siglo XXI se han ampliado los derechos laborales principalmente con nuevas leyes implementadas, como el consejo de salarios, seguro de paro, entre otros (Piñeiro, 2014).

El **empresario rural** es aquel propietario o poseedor de tierras que emplea mano de obra asalariada, se caracteriza por estar presente en los rubros de ganadería, carne y lana y, a su vez, agricultura extensiva (cereales y oleaginosas). En la segunda mitad del siglo XX, se agregan nuevos rubros con un perfil de producción empresarial, como la producción cítrica, lechería, arrocería y forestación (Piñeiro, 2014; Chiappe y Figueredo, 2008).

Dentro de los **empresarios rurales**, Piñeiro (2014) realiza una subdivisión. Por un lado, *empresarios estancieros*: aquel tipo de empresario que tiene como principal rubro la ganadería, con un uso extensivo de los recursos naturales y baja productividad. Sus ganancias están destinadas a la posesión de tierra con poca inversión en tecnología o en mejora del suelo (Piñeiro, 2014).

Por otro lado, **los empresarios agrícola-ganaderos** son empresarios que a la producción ganadera la complementan con la producción agrícola, como arroz, cereales (oleaginosas), cítricos, forestación, entre otros. Destinan más inversiones en tierras y en mejoras para su producción o para el establecimiento e invierten en equipamiento, a diferencia del tipo anterior.

A la clasificación dentro de la estructura social agraria de empresariado rural, Piñeiro (2014) realiza una subdivisión que toma en cuenta los procesos que marcaron el Uruguay a partir del siglo XXI, encontrando así a los “*empresarios multinacionales*” y “*empresarios en red*”. El primer tipo, empresario multinacional, compra y/o crea plantas agroindustriales mediante el arriendo o compra de tierras, con el fin de producir materia prima y luego industrializarla (Piñeiro, 2014).

³ EL Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca, según resolución N° 1.013/016, en su artículo 1 entiende que Productor familiar es: “A toda persona física que gestiona directamente una explotación agropecuaria y/o realiza una actividad productiva agraria” con explotaciones agropecuaria de hasta 500 ha. de extensión.

El segundo tipo, las empresas en red o también conocidas como gerenciadore agrícolos, presentes en Argentina desde la década de 1990, llegan al Uruguay a partir del año 2002 (Clasadonte et. al., 2013).

Este nuevo tipo de empresario ha llevado adelante la producción sojera en el país y en la región. Presentan una lógica distinta a la de los empresarios tradicionales en el Uruguay, ya que es un tipo de empresario que tiene un carácter global. En su gran mayoría pertenecen a capitales extranjeros que ingresan a los países del Cono Sur, arriendan tierras, maquinaria, y compran insumos con directa relación con el capital financiero. Hay casos de empresas en red que actúan mediante la modalidad de fideicomisos o la emisión de acciones, buscando generar ganancias con el menor riesgo (Figueredo, 2012, Piñeiro y Menéndez, 2014).

2.1. AGRICULTURA A DOS VELOCIDADES: MODELOS DE PRODUCCIÓN EMPRESARIAL

Para comprender los procesos sociales y económicos de principios del siglo XXI en Uruguay, será importante presentar lo que se entiende por modelo del agronegocio, siguiendo algunas conceptualizaciones teóricas. Gras y Hernández (2013) conceptualizan el modelo del agronegocio como un:

Modelo o lógica de producción que, con variantes nacionales o locales, pueden ser analizadas en función de los siguientes elementos centrales: La transectorialidad: mayor integración y extensión de la cadena de valor, dinámica guiada no sólo por la integración técnica de los procesos productivos (vertical) sino también por la articulación horizontal [...]. La priorización de las necesidades del consumidor global respecto del local. La generalización, ampliación e intensificación del papel del capital en los procesos productivos agrarios. La estandarización de las tecnologías utilizadas, con una intensificación en el uso de insumos de origen industrial, y la generación de tecnologías basadas en la transgénesis (semillas) que apuntan a reducir las especificidades biológicas y climáticas del agro, cuya optimización requiere de escalas cada vez mayores (Gras y Hernández, 2013, p. 25-26).

Estas autoras describen que el agronegocio trae consigo un proceso de concentración del uso y extranjerización de la tierra, expansión capitalista que produce grandes impactos sobre la estructura agraria, creando tipos de negocios “transectoriales”, los cuales van a ir más allá de las fronteras agrícolas, formando una cadena global de diversas fases y procesos, creando patrones de producción.

En relación al modelo tradicional, el tipo de empresario que está presente se caracteriza por tener en propiedad el total o gran parte de la tierra. En su gran mayoría viven en el predio, tienen mano de obra asalariada, y poseen maquinaria propia, entre otros rasgos. Esto lo diferencia del nuevo modelo de producción, ya que, el tipo de empresario que subsiste no posee,

muchas veces, ni los conocimientos, ni los equipos y tampoco las tierras, pero que opera sobre ella, en conjunto con el capital financiero (Bisang et. al., 2008).

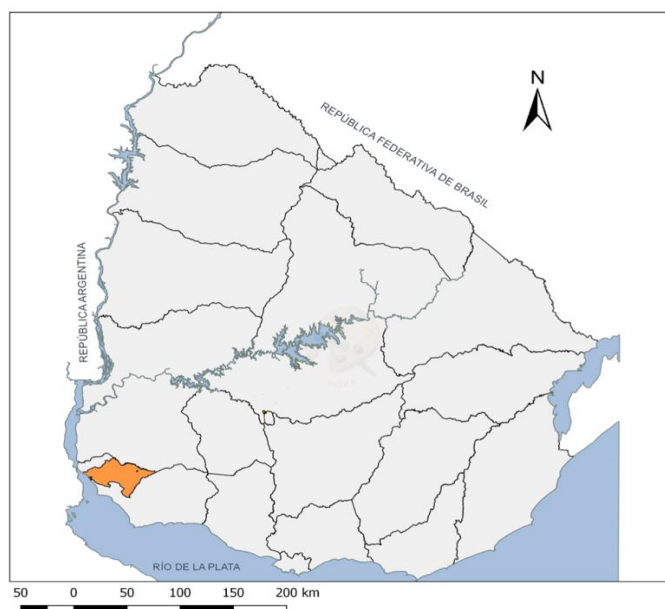
En síntesis, durante los primeros veinte años de la década del 2000, se ha intensificado el desplazamiento de productores familiares y de pequeños y medianos empresarios rurales en el país, siendo este un proceso que comenzó a mediados de la década de 1990. La expansión agrícola originó la llegada de capitales extranjeros, de origen argentino, principalmente, el uso de nuevas tecnologías, la concentración del uso del suelo y la reconfiguración de la estructura social agraria.

A continuación, se describe la metodología de investigación que se realizó para cumplir con el objetivo planteado para este trabajo.

3. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La estrategia metodológica para la investigación adopta un abordaje cualitativo, con el objetivo de comprender e interpretar la realidad social (Corbetta, 2007). La población objetivo de la presente investigación fueron empresarios de la zona de Ombúes de Lavalle y alrededores (Carmelo, Campana, Palo Solo), del departamento de Colonia (Figura 1).

Figura 1: área de estudio del departamento de Colonia (Uruguay)



Leyenda: ■ área de estudio: departamento Colonia (Uruguay)

Fuente: Elaboración propia (Mapa desarrollado en el marco del Proyecto I+D CSIC (2019))

La técnica de que se valió este trabajo para la recolección de datos fue la entrevista semi estructuradas, ya que esta propicia una flexibilidad intermedia a los sujetos involucrados

(Corbetta, 2007). Para la selección de los entrevistados, se siguió la estrategia de muestreo teórico. Para acceder a los sujetos, por un lado, se optó por la llamada *bola de nieve* o muestreo en cadena, y por otro, por el contacto con informantes de la zona, pertenecientes a instituciones, organizaciones y cooperativas.

El proceso se llevó a cabo en tres etapas entre los años 2018 y 2022, debido a la pandemia COVID-19. Durante las últimas etapas de campo, se hicieron las entrevistas en formato híbrido, tanto presenciales como virtuales mediante el programa *Zoom*. Con un total de 23 entrevistas, contando entre ellas tanto a sujetos de análisis como a informantes de la zona, conformando así un panorama de los procesos sociales del período de tiempo que se investiga.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Este apartado tiene como fin caracterizar a los empresarios vinculados a la agricultura de secano en la zona de estudio, haciendo énfasis en su trayectoria, decisiones y estrategias en el funcionamiento de su empresa.

Se analizaron ocho temas de acuerdo a los bloques considerados en el guión de entrevistas focalizadas. Para este informe se presentan a grandes rasgos las características de cada uno de los temas, para luego concluir con una caracterización del tipo de empresario que está presente en la zona de estudio.

4.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS ENTREVISTADOS

Se entrevistaron a varones de entre 40 y 60 años, con un nivel de formación heterogéneo y que residen en los predios o en los poblados cercanos a sus establecimientos. En ninguno de los casos tienen residencia en el exterior o nacionalidad extranjera.

En relación a los vínculos con el territorio, los entrevistados mantienen una relación tradicional con la zona, ya que en su mayoría el legado familiar de estos está vinculado con las familias emigrantes que arribaron al departamento de Colonia a fines del siglo XIX, lo que da a entender, que no son empresarios que surgieron luego de la expansión agrícola en el país, sino que mantienen un vínculo que va más allá de una relación productiva.

4.2. ESTRUCTURA DE LA EMPRESA

Las empresas mantienen cierto grado de similitud en cuanto al funcionamiento interno, independientemente del tamaño de los mismos. Existen diversas formas de organización en cuanto a la tenencia y toma de decisiones, ya que hay empresas de único dueño o sociedades

con familiares donde la toma de decisiones se realiza en conjunto con estos, técnicos, cooperativas o grupo de pares.

4.3. VINCULACIÓN CON ACTIVIDADES / SERVICIOS RELACIONADOS A LA EMPRESA

Entre los servicios agrícolas, parte de los entrevistados contratan diversos servicios, como fumigadora, sembradora y cosechadora, pero la gran mayoría de ellos poseen maquinaria propia. La adquisición de maquinaria propia en la mayoría de los casos se dio a partir de la suba de precios de la soja a principios del año 2000, proporcionando mejores condiciones económicas a los empresarios para invertir en maquinaria e infraestructura. A su vez, los entrevistados consideran que les resulta provechoso ya que los independiza de los tiempos y del precio de las empresas contratistas.

En relación a los seguros el 50% de los sujetos de análisis manifestó contratar seguros privados y seguro público. Tienen asegurado el cultivo, la maquinaria y la infraestructura, por otro lado, en los casos de las empresas de mayor tamaño, poseen seguros de rendimientos y seguros contra sequía o incendios. Hay casos en que la producción de cría de ganado auspicia como “*caja de ahorro*” o seguro para su predio, en el entendido de que si un año tienen pérdidas con la producción agrícola, las ganancias con la cría de ganado reduciría los impactos económicos: “*El ganado es el seguro de mi empresa*” (Entrevistado 2, Ombúes de Lavalle, 2018).

En relación a la compra de insumos para la producción agrícola, los principales proveedores, que resultaron de las entrevistas, fueron: la Cooperativa Agraria Nacional (COPAGRAN)⁴, agropecuarias de la zona (como Fadisol), y empresas de agroinsumos, en el caso de los insumos para la cría de ganado.

Por otra parte, es relevante comprender cómo es el funcionamiento de adquisición de créditos, el cual resultó ser diverso; algunos entrevistados manifestaron adquirir créditos mediante el Banco de la República, bancos internacionales privados; otros financian la compra de agro insumos y semillas, principalmente, mediante barracas⁵, y cooperativas (como COPAGRAN). Hay una minoría que prefiere no adquirir créditos; en estos casos compran al contado o colocan la cosecha como garantía de pago.

⁴ Cooperativa Agraria Nacional (COPAGRAN) es una cooperativa que tiene sede en Paysandú, Río Negro, Colonia y Soriano.

⁵ El término Barraca se utiliza para hacer referencias a negocios de venta y acopio de diversos materiales y productos. En el caso del mercado agrícola/ ganadero, las barracas son negocios que están presentes en todo el Uruguay, que venden granos, semillas, agro insumos, alimentos para animales, maquinaria y venta de servicios. También existen barracas que están en la comercialización de producción agrícola/ ganadera.

En relación a la venta de servicios, la mayoría de los entrevistados manifestaron que, en ocasiones, cuando terminaron con el trabajo en su predio, prestan servicios a establecimientos de la zona, siendo esta una actividad complementaria a su actividad productiva.

En algunos casos, la venta de servicios comenzó de forma paralela en la década de 1990, teniendo a inicios del siglo XXI un crecimiento exponencial en maquinaria y superficie trabajada, que derivó en un incremento en el área productiva de los establecimientos.

En otros casos, los empresarios uruguayos comenzaron a darle más peso a la venta de servicios respecto a la producción a inicios de este siglo, motivados por la falta de competitividad (valor de la tierra, costos productivos), principalmente por la llegada de los *pool* de siembra argentinos. Con la acumulación de capital, a partir del 2015, los empresarios y productores nacionales comenzaron a arrendar campo, tomando lo que iban dejando los *pool* de siembra, siendo para el momento de la entrevista una actividad secundaria para los sujetos de análisis.

4.4. USO, TENENCIA Y SISTEMAS DE PRODUCCIÓN

En relación al uso del suelo, el 69,4% del total del área está destinada a la producción agrícola y el 30,6% a la producción ganadera, por lo que el uso del suelo en la zona de estudio se corresponde con agrícola/ganadera, con predominancia de la agricultura, que se alternan con praderas para uso de la ganadería.

Para analizar el uso del suelo y la tenencia de la tierra en la población entrevistada, se clasificó a los empresarios según el tamaño de la explotación y se crearon tres estratos: un primer estrato, con una extensión menor a 499 hectáreas, denominado como empresarios pequeños. Un segundo estrato, de 500 a 999 hectáreas, designado como empresarios medianos. Un tercer estrato de 1.000 hectáreas o más, llamado de empresarios grandes. El tipo de empresario que fue entrevistado en relación a la tenencia de tierra resultó ser heterogéneo (Cuadro 1).

Se puede distinguir que, del total de las empresas, las que pertenecen al estrato 1 y 3 indicaron tener más áreas dedicadas a la agricultura. En el caso del estrato 1 con un 77% de área agrícola y un 23 % de área ganadera, y en el estrato 3 con un 74% del área destinado a la agricultura y un 26% destinado a la ganadería. En relación al estrato 2, se encuentra en una situación intermedia; esto se puede deber a que los predios intermedios diversifican la producción en mayor proporción que los estratos restantes (Cuadro 1).

Cuadro 1. Superficie total en hectáreas y área destinada a la agricultura/ganadería en porcentaje.

ESTRATO 1 (hasta 499 ha)				
Superficie por total	Área Total (ha)	210	370	454
	Área Agrícola (%)	60	100	70
	Área Ganadera (%)	40	0	30
	Otros (%)	0	0	0

ESTRATO 2 (500 a 999 ha)			
Superficie por total	Área Total (ha)	580	643
	Área Agrícola (%)	53	38
	Área Ganadera (%)	48	62
	Otros (%)	0	0

ESTRATO 3 (1000 a más ha)							
Superficie por total	Área Total (ha)	1990	1300	2300	2350	2400	3000
	Área Agrícola (%)	80	77	80	70	75	60
	Área Ganadera (%)	20	23	20	30	25	40
	Otros (%)	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia según entrevistas realizadas.

En cuanto a la tenencia de tierra, en promedio del total de las entrevistas, un 41% de la superficie explotada es tierra en propiedad, un 59% arrendada, en estas dos formas de tenencia no hay más que 18% de diferencia, siendo mayor la proporción de tierra arrendada que en propiedad.

Sobre la superficie arrendada, los entrevistados indicaron que la arriendan a familiares, o a terceros. Hay casos que arriendan tierras a argentinos, dado que muchos de ellos para los primeros 15 años del 2000 habían comprado tierras en Uruguay. Sin embargo, a partir del 2015, en la etapa de retracción, los entrevistados comenzaron a arrendar sus tierras a empresarios uruguayos.

Para algunos entrevistados la disputa por la renta es uno de los desafíos más grandes, ya que estos compiten con grandes empresas y grandes capitales que logran hacer frente ante precios altísimos de la misma, por lo que se podría decir que en la zona de estudio y con el precio de la renta, el mercado de tierras para muchos de estos empresarios resulta ser un conflicto en la adquisición de tierras.

En los datos de tenencia de tierra según el estrato, se puede destacar que, tanto en el estrato 1 y en el estrato 3 es mayor el porcentaje de tierra arrendada. De todos modos, la diferencia entre tierra en propiedad y tierra arrendada para el estrato 1 es mínima, mientras que en el estrato 3, el alquiler representa un 79%, y el área en propiedad representa un 21%. En relación al estrato 2, es mayor el porcentaje de tierra en propiedad con un 90% y con un 10 % la tierra arrendada (Cuadro 2).

Esta situación puede darse por múltiples razones. Resulta significativo observar como en los casos del estrato 1 y 3 donde es mayor la tierra arrendada, también es mayor el área destinada a la agricultura. Mientras que en el estrato 2 tanto la tierra en propiedad como el área destinada a la ganadería presentan altos porcentajes, siendo la ganadería un rubro importante para estos empresarios (Cuadro 1 y 2).

Cuadro 2: Superficie total de hectárea y porcentaje de tenencia de la tierra

		ESTRATO 1 (hasta 499 ha)		
Régimen de Tenencia	Área Total (ha)	210	370	454
	Propiedad (%)	0	92	55
	Arrendada (%)	100	8	45
	Otros (%)	0	0	9

		ESTRATO 2 (500 a 999 ha)	
Régimen de Tenencia	Área Total (ha)	580	643
	Propiedad (%)	100	80
	Arrendada (%)	0	20
	Otros (%)	0	0

		ESTRATO 3 (1000 a más ha)					
Régimen de Tenencia	Área Total (ha)	1990	1300	2300	2350	2400	3000
	Propiedad (%)	21	15	20	60	8	0
	Arrendada (%)	79	85	80	40	92	100
	Otros (%)	0	0	0	0	0	0

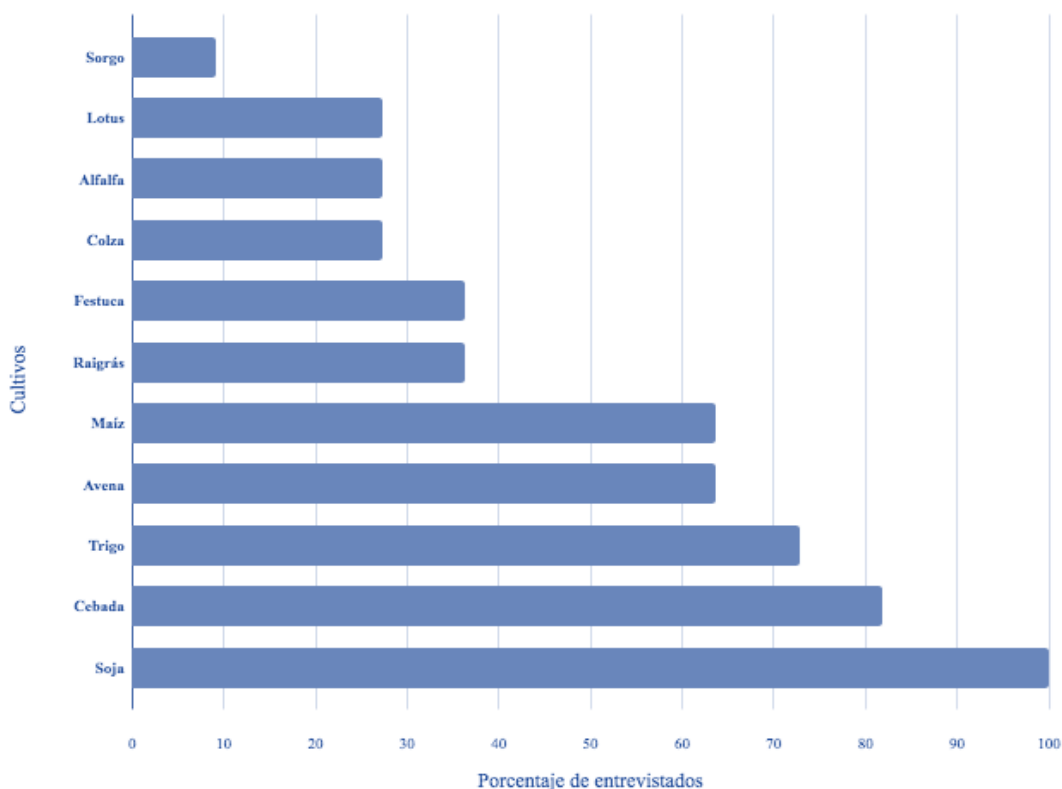
Fuente: Elaboración propia según entrevistas realizadas.

El sistema de producción es diversificado y no existe un solo tipo de producción en los predios, sino que apuestan a que haya diversificación de rubros, es una “*seguridad económica*”

para minimizar los riesgos". Además, no existe una preferencia sobre un cultivo en específico; más allá que la producción de granos, principalmente soja, resulta ser redituable, mantienen la producción de otro tipo de granos como la colza y canola, la cual en las entrevistas más recientes se denota su importancia.

Las producciones agrícolas más importantes según porcentaje de entrevistados son: soja (100%)⁶, cebada (82%), trigo (73%), avena y maíz (64%), en menor medida, raigrás, festuca (36%), colza, alfalfa, lotus (27%) y sorgo (9%) (Gráfico 1).

Gráfico 1: Cultivos en producción según porcentaje de entrevistas ⁷



Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas, porcentaje sobre el total de empresas estudiadas.

Tres entrevistados manifestaron contar con producción de semillas (festuca, lotus, alfalfa y trébol) de los cuales, uno de ellos la cultiva con fines de comercialización y las tiene

⁶ El porcentaje que se toma para la ejemplificación de los datos es sobre el total de entrevistados, no del área en producción, ya que no se obtuvo ese dato en el 100% de las entrevistas. No se colocó en la gráfica canola, porque es un cultivo que tomó importancia en las últimas zafras y no se sabe si algún entrevistado en este momento la incorpora a su producción. A tener en cuenta que este dato pudo haber variado en cada entrevistado.

⁷ Gráfico 1: No representa el área destinada a tales producciones, sino que es en relación al total de entrevistados.

registradas en el mercado; otros casos forman parte de los cultivos forrajeros, exclusivamente para el consumo de animales.

En cuanto a la ganadería, indicaron dedicarse a la ganadería de invernada y ganadería de cría. En los casos donde la ganadería juega un papel importante en el predio, se tiene un área de pradera con plantación de lotus, festuca, trébol y maíz de segunda. Hay un entrevistado en particular que incorporó la cría de cordero ya que lo vende al mercado estadounidense.

4.5. MANO DE OBRA ASALARIADA

La mano de obra asalariada varía según el tamaño de los predios y el tipo de producción que tenga el establecimiento. En los casos de producción agrícola, algunos entrevistados manifestaron contratar mano de obra permanente y zafral; otros contratan todo el servicio. En el caso de que tengan ganadería como complemento hay mayor cantidad de mano de obra permanente en el predio. En muchos de los casos donde los predios son más pequeños a la mano de obra asalariada se le suma el trabajo familiar.

4.6. PERTENENCIA A GRUPO/ COOPERATIVAS Y ASISTENCIA TÉCNICA, LEGAL Y CONTABLE

En relación a la pertenencia a organizaciones técnicas o cooperativas, ocho de los entrevistados indicaron pertenecer a alguna de estas organizaciones que se encuentran presente en la zona, COPAGRAN y Grupos CREA⁸. El vínculo con estas organizaciones es de larga trayectoria, ya que muchos de los sujetos de análisis fueron quienes fundaron la cooperativa o son socios desde los inicios de la misma en la zona.

La asociación a grupos de los sujetos de análisis no está en relación a la extensión de los predios; tanto empresarios pequeños como empresarios grandes pertenecen a cooperativa o a grupos, y los que no pertenecen, se da porque en su zona es más difícil agruparse, o tan solo es una elección del empresario de trabajar con asesoramiento técnico privado y con sus familiares.

En relación a la asistencia técnica, los entrevistados manifestaron contar con el asesoramiento de ingenieros agrónomos y veterinarios (en los casos en el que tienen un área ganadera importante). Se destaca que aquellos que participan tanto de Grupos CREA como COPAGRAN tienen como beneficio principal el asesoramiento y seguimiento de los cultivos.

⁸ Pertenece a la Federación Uruguaya de Grupos CREA. Son grupos de pares que interactúan en torno a sus vivencias, junto con un asesor técnico contratado por estos. Se encuentran en todo el país.

Se puede sintetizar que existe una parte de los sujetos entrevistados que apuestan a la pertenencia a grupos y/o cooperativas, siendo de apoyo para aquellas pequeñas y medianas empresas en el proceso de expansión agrícola en la zona, siendo estas una vía de financiación, asesoramiento técnico y comercialización de la producción.

4.7. COMERCIALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN

La comercialización de granos se da mediante diferentes canales de ventanas, como lo son COPAGRAN, empresas agropecuarias presentes en la zona de Carmelo y de Ombúes de Lavalle (ejemplo FADISOL; Agronegocios del Plata -ADP-, etc.), Barraca Erro. Tanto cooperativas como algunas agropecuarias proporcionan el financiamiento para los insumos, asesoramiento para la comercialización y almacenamientos de los granos.

La comercialización del grano resulta ser uno de los últimos pasos del proceso productivo y por el cual, en este tipo de producción como soja, es importante el precio de venta y una buena colocación del grano en el mercado.

El negocio que se realiza para vender el grano es variado, ya que, por un lado, tanto las cooperativas como las agropecuarias que asesoran y/o compran el grano para colocarlo al mercado externo o en el mercado interno, tienen un papel importante en este proceso. Es interesante cómo estos actores son facilitadores para que las pequeñas y medianas empresas ingresen su producción al mercado. Las grandes empresas, si bien logran colocarse junto con estos actores, estas tienen mejores posibilidades de acceder a tipos de negocios más rentables.

5. CONCLUSIONES

Este trabajo pretendió plasmar la imagen del tipo de actor/sujeto de análisis en un lugar y un tiempo específico, acotado a la evidencia empírica que fue posible obtener. En primer lugar, presentar el tipo de empresario que está presente en la zona de estudio, en segundo lugar, entender cómo estos sujetos se posicionan ante el sistema de producción que predomina en el agro uruguayo y, por último, hacer foco en los agentes del agronegocio que son parte del sistema de producción.

PRIMERA CONCLUSIÓN: SOBRE LA TIPIFICACIÓN DE LOS TRES TIPOS DE EMPRESARIOS A LOS QUE SE ENTREVISTÓ.

Los empresarios pequeños de capital individual se caracterizan por tener en promedio de extensión de su establecimiento unas 345 ha., todas en el departamento de Colonia, sin inversión extranjera. El 51% de la tierra es arrendada. El 77% del área es agrícola, diversifican sus rubros, siendo en estos casos la ganadería un complemento a la agricultura. Contratan mano

de obra asalariada y algo de trabajo familiar. Tienen asistencia técnica privada y pertenecen a cooperativas o agrupaciones. En relación a los activos fijos, poseen maquinaria propia, no venden ni contratan servicios.

Los empresarios medianos de capital propio tienen en promedio una extensión de 612 ha. en el departamento de Colonia, sin inversión extranjera, con una tenencia de la tierra del 90% en propiedad, y el área de producción mixta, pero con un margen de diferenciación muy pequeño (55% ganadera y 45% agrícola). Contratan mano de obra asalariada y poseen maquinaria, pero no venden servicios. Tienen asesoramiento técnico privado y la pertenencia a grupos y/o cooperativa, varía según el entrevistado.

En cuanto a los empresarios grandes, parte de ellos su empresa es de capital individual y otros forman parte de una sociedad. El promedio de extensión de su predio es de 2.223 ha. dispersos en el departamento de Colonia y sin inversión extranjera, al momento de la entrevista. La tenencia de la tierra es de un 79% del área arrendada, con un 74% del área con producción agrícola, diversifican sus rubros; en estos casos, la ganadería es complementaria a la agricultura. La mano de obra es asalariada, poseen maquinaria propia y venden servicios a establecimientos de la zona. La pertenencia a grupos y/o cooperativa varía según el entrevistado.

SEGUNDA CONCLUSIÓN: ATENDIENDO A LA TIPIFICACIÓN REALIZADA Y EN VIRTUD DE LOS MODELOS DE PRODUCCIÓN.

En relación a la dinámica del modelo del agronegocio frente al modelo de producción tradicional en el país, se observó que en la zona de estudio existen rasgos de ambos modelos de producción empresarial, donde el modelo del agronegocio prevalece sobre el modelo tradicional e impacta sobre las zonas agropecuarias con nuevas lógicas de producción y de concebir la agricultura. En esta coexistencia de ambos modelos se registran velocidades y dinámicas diferentes.

En este sentido, el tipo de empresa que emergió del trabajo de campo se caracteriza como un tipo híbrido de empresas agrícola-ganaderas, que combinan en sus lógicas tanto las características propias de un sistema de producción tradicional como nuevas lógicas más relacionadas a las que implementan las empresas en red o los pool de siembra a inicio del siglo XXI.

TERCERA CONCLUSIÓN: SOBRE LA INCORPORACIÓN DE LAS NUEVAS LÓGICAS DE PRODUCCIÓN DE LOS EMPRESARIOS.

Finalmente, la tercera conclusión se refiere al papel que cumplen las cooperativas y las agropecuarias presentes en la zona: ellas se caracterizan por ser agentes del agronegocio que actúan de facilitadores para el financiamiento, el asesoramiento (técnico/comercial) y comercialización, principalmente, de la producción. Estas asesoran al empresario cómo, dónde, cuándo vender el grano, colocan la producción de estos en el mercado internacional y la venta a multinacionales. Los casos que están presentes en la zona son la cooperativa COPAGRAN, la empresa agropecuaria FADISOL.

En síntesis, se puede decir que en el territorio estudiado existieron cambios en la estructura social agraria a inicios del siglo XXI, que se dio a raíz de la expansión agrícola en el país. A partir de la presente investigación y del trabajo de campo realizado, se puede concluir que en la actualidad en la zona de estudio, la producción agrícola se caracteriza por ser una agricultura de capital nacional, con lógicas de empresas tradicionales en el funcionamiento interno de las mismas, combinadas con prácticas relacionadas al modelo de producción del agronegocio.

REFERENCIAS

Arbeletche, P. y Guibert, M. (2018). Las dinámicas agropecuarias del siglo XXI en Uruguay. *Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales PAMPA*, 18, 31-54.

Arroyo, M. (1990). Sobre el concepto de Estructura Agraria. *Revista Geográfica*, 112, 141-152.
Astori D., Perez C., Goyetche L. y Alonso J. (1982). *La agricultura familiar uruguaya: orígenes y situación actual*. Montevideo: Fundación de cultura universitaria CIEDUR.

Bianco M. et al. (2021). Dinámicas de la expansión agrícola en territorios uruguayos. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 6 (12), 1-35.

Bisang, R. et al, (2008). Una Revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en la Argentina. Argentina. *Desarrollo Económico*, 48 (190-191), 165-208.

Chiappe, M. y Figueredo S. (2008). Los empresarios capitalistas. En M. Chiappe, M. Carámbula y E. Fernández (Org.). *El campo uruguayo: una mirada desde la sociología rural*. Departamento de Ciencias Sociales. FAgro – UdelaR.

Cooperativa Agraria Nacional (s.f). Sitio oficial., <https://www.copagran.com.uy/index.php/asesoramiento/somos-copagran>.

Corbetta, P. (2007). *Metodología y Técnicas de Investigación Social*. Madrid: McGraw Hill.

Clasadonte, L., Arbeletche, P. y Tourrand, J. (2013). El cambio rural. *Revista Plan Agropecuario*, 130, 54-57.

Figueredo, S. (2012). *Intermediación laboral y organización del trabajo en el contexto de expansión agrícola uruguayo*. (Tesis Maestría en Ciencias Agrarias Opción Ciencias Sociales). Montevideo: Facultad de Agronomía, Universidad de la República.

Federación Uruguaya de Centros Regionales de Experimentación Agropecuaria (s.f). Sitio oficial. <http://fucrea.org/#carousel-slide-main>.

Gras, C. y Hernández, V. (2013). Los pilares del modelo agribusiness y sus estilos empresariales. En C. Gras y V. Hernández (Org.). *El agro como negocio* (pp. 17-46). Buenos Aires: Biblos.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. (2022). *Resolución MGAP S/N: Definición de producción familiar agropecuaria y/o pesquero, y los requisitos a cumplir para integrar el "Registro de productores familiares"*. <https://www.impo.com.uy/bases/resoluciones-mgap/SN20161118001-2016>

Oyhantçabal, G. (2022). Los terratenientes agrarios en el Uruguay contemporáneo. En M. Ceroni, G. Oyhantçabal y M. Carámbula (org.). *El cambio agrario en el Uruguay contemporáneo* (pp. 29-36). Montevideo: Berretín.

Piñeiro, D. (2014). Asalto a la Tierra: el capital financiero descubre el campo uruguayo. En G. Almeyra, J.M. Mendes Pereira, L. Concheiro y C.W. Porto-Gonçalves (Org.). *Capitalismo, terra e poder na América Latina (1982-2012)*. (Vol 1, pp. 215-258). Universidad Autónoma Metropolitana (Xochimilco)/CLACSO/ Peña Lillo Continente.

Piñeiro, D. y Menéndez, V. (2014). ¿Hacia una nueva estructura social en el campo uruguayo? Reflexiones a partir de estudio de los empresarios en la cadena de los granos. En M. Boado (Org.). *El Uruguay desde la Sociología* (pp. 229-240). Montevideo: Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología. UDELAR.

Piñeiro, D. y Moraes, M. (2008). Los cambios en la sociedad rural durante el siglo XX. En: AA.VV. *El Uruguay del Siglo XX. La Sociedad*. (Tomo III, pp. 105-136). Montevideo: Editorial Banda Oriental.

CAPÍTULO X

RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS UNIVERSITARIOS EN EL MERCOSUR: UNA MIRADA DESDE LA TEORÍA CRÍTICA*

Paula Fernández Hellmund ¹

Fernando Romero Wimer ²

DOI: 10.51859/AMPLLA.EMP423.1123-10

1. INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de títulos extranjeros no es un tema nuevo y se remonta, por lo menos, al siglo XIX y la conformación de los Estados Nacionales (Biasco, 2001). No obstante, observamos que, desde la década de 1970, diversos organismos internacionales vienen discutiendo este tema -e impulsado la firma de convenios- como por ejemplo la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Así, en Europa, fue firmado el Convenio Regional Europeo de 1979 que, con posterioridad, dio origen al Convenio de Lisboa sobre cualificaciones relativas a la región europea de 1997; en África fue firmado el Convenio de Arusha (África) de 1981 que “fue revisado en 2014 y pasó a ser denominado el “Convenio de Addis Abeba” (IESALC/UNESCO, s.d, p. 15); en Asia fue firmado el Convenio de Asia y el Pacífico de 1983 que tras su revisión en 2011 pasó a ser llamado “Convenio de Tokio”; y en Latinoamérica, el Convenio de América Latina y el Caribe de 1974 que fue revisado y aprobado en 2019 (IESALC/UNESCO, s.d, p.15). Este último entró en vigor el 23 de octubre de 2022 y hasta el momento fue ratificado por Cuba, Granada, Perú, Santa Sede y Uruguay.

Por otra parte, el Mercosur (1991-actual) tampoco se quedó atrás en temas relacionados con la educación superior y, desde la década de 1990 hasta el presente, ha aprobado varios acuerdos sobre educación universitaria, acreditación de carreras y reconocimiento de

* Una versión de este trabajo fue presentado y publicado en portugués en las Actas del IV Congreso Ibero-Americano de Humanidades, Ciências e Educação realizado en Criciúma en 2021. El presente capítulo se enmarca en las investigaciones y actividades desarrolladas en los proyectos de pesquisa “Integración educativa en el MERCOSUR: el caso de la revalidación y el reconocimiento de títulos universitarios” (PIC 1699-2018), ya concluido, y que contó con el apoyo del *Edital “Agenda Tríplice”* (UNILA PRPPG 137/2018), y del proyecto IMEA, en curso, “El Mercado Común del Sur (Mercosur) como proceso multidimensional: economía, cuestión agraria, educación y medioambiente” (2015-actualidad)”. Agradecemos a Alberto Brítez por haber colaborado con el proyecto de investigación y a las personas que nos brindaron sus testimonios.

¹ Docente e investigadora de la UNILA, del Colectivo de Estudios e Investigaciones Sociales (CEISO) y del GIEPTALC. Correo electrónico: paulafernandezhellmund@gmail.com

² Docente e investigador de la UNILA, del Colectivo de Estudios e Investigaciones Sociales (CEISO) y del GIEPTALC. Correo electrónico: fernandogromero@gmail.com

diplomas. No obstante, muchos de estos convenios aun precisan la ratificación de los Estados parte y cada país del bloque posee sus propios procedimientos de reconocimiento de títulos.

Sobre la base de lo planteado, nos proponemos explicar y problematizar sobre el procedimiento de reconocimiento de títulos universitarios en los países que firmaron el Tratado de Asunción en 1991. Para cumplir con este objetivo, explicaremos los mecanismos de reconocimiento de diplomas existentes en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Igualmente, abordaremos la dimensión subjetiva del fenómeno a partir de fuentes orales recopiladas en estas cuatro naciones como entrevistas realizadas a funcionarios/as públicos/as que trabajan en el área de legalización y reconocimiento de diplomas universitarios y profesionales que reconocieron sus titulaciones o deben hacerlo para ejercer su profesión.

En términos teóricos, nuestra mirada se sustenta en los aportes de la Teoría Crítica y los conceptos de racionalidad formal y racionalidad sustantiva los cuales nos permiten reflexionar sobre los mecanismos burocráticos del reconocimiento y el impacto en las subjetividades de los sujetos.

2. APROXIMACIONES METODOLÓGICAS

La elección de una determinada metodología está asociada a nuestros supuestos, intereses, propósitos y marco teórico. En este sentido, podemos decir que este trabajo presenta un enfoque transdisciplinario dada la complejidad del objeto de estudio y la necesidad vigente en las ciencias sociales contemporáneas de avanzar hacia aproximaciones integrales de los procesos sociales.

Asimismo, esta realidad social compleja nos conduce a optar por un abordaje metodológico cualitativo con el fin de articular dimensiones de análisis que den cuenta de la dialéctica entre lo objetivo y lo subjetivo.

De esta manera, el escrito se sustenta en la recopilación de fuentes escritas primarias (documentos oficiales de Instituciones de Educación Superior, Ministerios de Educación, Mercosur, entre otros) y secundarias y la realización de entrevistas semi-estructuradas y trabajo de campo.

El enfoque metodológico cualitativo aborda los fenómenos sociales desde la propia perspectiva del actor, es decir, le interesa el significado o el sentido que las personas otorgan a la realidad (Guber, 2004). No obstante, lo cualitativo también permite conocer y explicar lo social (Becher y Fernández Hellmund, 2020, p. 101), es decir captar la dimensión subjetiva del

tema propuesto, así como las relaciones objetivas las cuales tienen causas profundas que escapan a la conciencia de los sujetos (Bourdieu, 2004).

3. EDUCACIÓN Y BUROCRACIA

El tema del reconocimiento de títulos comienza a adquirir mayor visibilidad en la década de 1990, en pleno auge del capitalismo neoliberal y del denominado regionalismo abierto³. Es en este contexto que varios acuerdos y convenios en materia educativa fueron firmados en Europa y en el Mercosur.

La incorporación de la agenda educativa por parte de organizaciones internacionales también se inserta dentro de la dinámica capitalista, pudiendo destacar dos fenómenos: el avance del proceso de la mercantilización de la educación superior (Abadie, 2021) y la tentativa de las Instituciones de Educación Superior (IES) de adaptarse a las demandas del mercado (Hizume y Barreyro, 2018; Siebiger, 2018).

Ahora bien, si hablamos de capitalismo, educación y procedimientos realizados en el ámbito de las IES no podemos olvidarnos de un actor central: la burocracia.

El término burocracia, habitualmente relacionado con Max Weber (2005), no nace con él, sino que

parece haber sido utilizado para referirse a un fenómeno que venía adquiriendo creciente importancia en la sociedad francesa del siglo XVII: el surgimiento de un nuevo grupo de funcionarios para los cuales la tarea de gobernar se había convertido un fin en sí mismo (Oszlak, 1979, p. 214).

Karl Marx y Lenin también hicieron referencias a la burocracia. Por ejemplo, Marx realiza algunos comentarios al respecto en *Crítica a la filosofía de Hegel* y en *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. En este último texto, Marx establece una relación entre la burocracia y la burguesía francesa durante el gobierno de Luis Bonaparte. No obstante, para Marx la burocracia es un actor social complejo y particular cuya posición en las estructuras de dominación pueden cambiar según la lucha de clases, el desarrollo de las fuerzas productivas y la relevancia del aparato estatal para la reproducción de la sociedad capitalista (Oszlak 1979, p. 215).

Asimismo, Marx señala que la ampliación de la burocracia está relacionada con la división del trabajo

que crecía a medida que la división del trabajo dentro de la sociedad burguesa creaba nuevos grupos de intereses, y por tanto nuevo material para la administración del Estado. Cada interés *común* (*gemeinsame*) se desglosaba inmediatamente de la sociedad, se contraponía ésta como interés superior, *general* (*allgemeines*), se sustraía

³ Durante este período se impulsaron proyectos de integración regional bajo paradigmas neoliberales.

a la propia iniciativa de los individuos de la sociedad y se convertía en objeto de la actividad del gobierno, desde el puente, la escuela y los bienes comunales de un municipio rural cualquiera hasta los ferrocarriles, la riqueza nacional y las universidades de Francia (Marx, [1856] 1974, p. 488. La cursiva es del original).

En otras palabras, además de hacerse cada vez más fuerte y enmarañada, la burocracia le quita ámbitos de actuación a la sociedad civil, tornándose un aparato cada vez más poderoso e indispensable.

Lenin también ha escrito sobre la burocracia desde una perspectiva crítica, ubicando dentro de esta categoría desde los/as funcionarios/as públicos/as hasta la organización administrativa. Desde su perspectiva, en la sociedad socialista, la extinción del Estado traería, como correlato, el fin de la burocracia. No obstante, no plantea la destrucción abrupta del aparato burocrático administrativo, sino más bien de forma progresiva y donde sean los/as trabajadores/as los que ocupen los cargos de los/as funcionarios/as del Estado (Lenin [1921] 1970).

Si hablamos de burocracia no podemos dejar de mencionar a Max Weber que reflexionó y teorizó sobre este asunto. Este autor consideraba la administración burocrática como la forma típica de la sociedad moderna, la cual tiene un tipo de dominación que se fundamenta en un saber especializado que le otorga un carácter racional. Ella atraviesa todos los campos de la vida, el Estado, el mundo académico, el ámbito privado, generando preocupación en el sociólogo alemán que observa que no podemos escapar de esta “jaula de hierro”.

La problematización y preocupación sobre la racionalidad también fue retomada por la Teoría Crítica. Así, notamos que pensadores como Max Horkheimer, Theodor Adorno y Herbert Marcuse reflexionaron sobre la razón y la racionalidad, haciendo una crítica a la racionalidad instrumental.⁴

Esa preocupación se enmarca dentro un complejo análisis que Adorno y Horkheimer (1970) realizan en *Dialéctica del iluminismo*. En esta obra, los pensadores explican que cuando la Ilustración se institucionalizó y se impuso como ideología hegemónica, se transformó en un instrumento al servicio del sistema dominante, no se encontraba más al servicio de la liberación y la realización humanas, imponiéndose la razón instrumental a todos los campos da vida.

La racionalidad instrumental, además de cercenar la libertad y la capacidad de realización humanas, reifica a los sujetos. Esta lógica cosificadora es visible en la gestión y en la

⁴ El concepto de racionalidad instrumental se aproxima a la noción de racionalidad formal de Weber. Definimos la racionalidad instrumental como la adecuación de los medios para lograr un objetivo importante para quienes están en el poder. Se caracteriza por ser tecnocrática y al servicio de quienes detentan el poder (Muñoz, s.d; Ritzer, 1994).

administración pública y privada (Morán Fierro, 2015) y en las normativas jurídicas en que se basan y que contribuyen a mantener el *statu quo*, extendiendo su poder sobre sujetos socialmente subalternos.

4. RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS UNIVERSITARIOS EN EL MERCOSUR

El sector Educativo del Mercosur (SEM) nació en diciembre de 1991 y, desde ese momento, se ha organizado en tres áreas de trabajo: educación básica, técnica y superior, incorporando una cuarta sobre formación docente. De este modo, y a pesar de las oscilaciones del bloque y los cambios en los gobiernos de la región, la cuestión educativa ha estado siempre en la agenda del Mercosur, así como el tema de los títulos y su reconocimiento.

A lo largo de 30 años de existencia del Mercosur, diversos acuerdos y decisiones fueron firmados como, por ejemplo, la Decisión CMC N° 29/09 sobre “Procedimientos y criterios para la implementación del acuerdo de admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los estados partes del MERCOSUR”, que buscaba establecer los mecanismos para que se efectivice el acuerdo N°04 firmado en 1999 en materia de reconocimiento de títulos universitarios, y el “Acuerdo sobre reconocimiento de títulos de grado de educación superior en el MERCOSUR” (Decisión CMC N° 07/18).

Igualmente, en 2008, fue creado el Sistema de ARCU-SUR después de un acuerdo entre los ministros de Educación de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Chile⁵, siendo homologado por el Consejo del Mercado Común del Mercosur a través de la Decisión CMC N° 17/08 (ARCU-SUL, 2008).

El sistema ARCU-SUR es importante porque es la entidad responsable por la evaluación y la acreditación de las carreras universitarias dentro del bloque, aunque solo contempla las llamadas carreras profesionales como Medicina, Odontología, Enfermería, Veterinaria, Ingeniería y Arquitectura. Por medio de este sistema, los Estados signatarios “reconocen mutuamente la calidad académica de los títulos o diplomas de grado otorgados por Instituciones Universitarias, cuyas carreras hayan sido acreditadas conforme a este Sistema” (ARCU-SUL, 2008). La acreditación tiene un plazo de duración que es establecido por medio de un documento emitido por las Agencias Nacionales de cada país.

Sin embargo, que la carrera se encuentre acreditada no significa que el título será reconocido automáticamente por las naciones firmantes del acuerdo, o que otorgue a los portadores de un diploma de una carrera acreditada el derecho al ejercicio profesional. De este

⁵ Actualmente los países que constituyen el Sistema ARCU-SUR son: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Venezuela y Colombia.

modo, los/as interesados/as en reconocer su titulación deberán seguir los procedimientos establecidos en cada país como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1: Reconocimientos de títulos en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay

PAÍS	PROCEDIMIENTO	INSTITUCIÓN QUE REALIZA EL PROCEDIMIENTO	TRÁMITE ARANCELADO	TRADUCCIÓN*
ARGENTINA	CONVALIDACIÓN (título de grado) (Acuerdo con 11 países)	Ministerio de Educación	NO	SI
	REVALIDACIÓN (títulos de grado)	Universidades	SI	
BRASIL	REVALIDACIÓN (títulos de grado)	Universidades Públicas	SI	NO
	RECONOCIMIENTO (títulos de posgrado)	Universidades públicas y privadas	SI	
PARAGUAY	HOMOLOGACIÓN (títulos de grado)	Ministerio de Educación y Ciencias	SI	NO
	RECONOCIMIENTO (títulos de grado y posgrado)	Consejo Nacional de Educación Superior (CONES)	SI	
URUGUAY	Revalidación	Grado Posgrado	UDELAR (hasta 2023) MEC	NO (vía MEC)
	Reconocimiento			

Fuente: elaboración propia a partir de las informaciones ofrecidas por las instituciones de cada país.

*Nos referimos a las traducciones del portugués al español y viceversa.

Esta tabla permite observar que en todos los países firmantes del Tratado de Asunción se debe reconocer el diploma de grado y que cada nación entiende y delega a instituciones específicas el trámite de reconocimiento. Este es el motivo por el cual cada nación designa con un nombre determinado este procedimiento (convalidación, reconocimiento, revalidación, homologación).

Además, países como Brasil y Paraguay reconocen los diplomas de posgrado mientras que eso no sería relevante para Argentina porque el diploma de grado es el que permite el ejercicio profesional. Uruguay tendría una posición parecida a la de Argentina sobre el título de grado, aunque las modificaciones realizadas por la Ordenanza sobre Revalidación y la Ley de Urgente Consideración (LUC)⁶ establecieron modificaciones en el procedimiento de reconocimiento.

⁶ En 2020, Uruguay aprobó el “Acuerdo sobre Reconocimiento de Títulos de Grado de Educación Superior en el Mercosur” y la LUC que le otorga al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) la potestad sobre el reconocimiento de títulos. (Fernández, 2022).

Igualmente, las universidades públicas intervienen en el trámite de reconocimiento. Sin embargo, en Argentina se realiza la convalidación a través del Ministerio de Educación con aquellos países con los cuales tiene convenio este país sudamericano, mientras que en Paraguay el procedimiento de homologación se inicia vía Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y el trámite de reconocimiento vía Consejo Nacional de Educación Superior (CONES). Ya Brasil permite que universidades públicas y privadas reconozcan diplomas de posgrado, mientras que en Uruguay se realiza este procedimiento en la Universidad de la República (UDELAR), aunque a partir de la LUC el Ministerio de Educación pasó a ser responsable por el mismo.

También apreciamos que en algunos países se realiza la revalidación de los títulos de grado lo cual supone comparar las carreras y las materias que componen las mismas, algo así como una equivalencia.

Por último, la tabla permite ver que en algunos países el trámite es arancelado, que algunas naciones solicitan la documentación traducida del portugués al español mientras que otros no y que Brasil acepta la presentación de los documentos en español.

Hasta aquí explicamos de manera sucinta que cada país posee un procedimiento específico para reconocer los diplomas universitarios. A continuación, abordaremos algunos casos específicos de reconocimiento a partir de las experiencias de los sujetos.

5. EXPERIENCIAS DE RECONOCIMIENTO

5.1. ARGENTINA

Revalidar o convalidar en Argentina no es una tarea simple. Si bien las universidades siguen una normativa similar en varios aspectos, cada institución tiene algunos criterios propios y el proceso puede demorar más o menos tiempo o poseer tarifas diferentes. Por ejemplo, en una universidad argentina, el procedimiento puede tardar mucho porque los/as interesados/as, con frecuencia, deben cursar algunas disciplinas. Sobre este tema, tres funcionarias de la universidad nos explicaron que el trámite de revalidación pasa por varias instancias y llega a la facultad donde:

Andrea: La reválida [va] por universidad y la convalidación por ministerio. (...)

Patricia: La reválida la presentaron [Rectorado], y ahí le controlan toda la documentación. (...)

Carla: Es lugar en donde orientan digamos con seguridad académica en función del título que tenga, después de informe de legales. (...)

Patricia: Legales termina de dar el OK. (...)

Patricia: Y después en este caso pasa acá, recién en esta instancia final cuando es aceptado por rectora y por legales, pasa la Facultad (...)

Patricia: Es recibido por la directora, coordinación académica y ¿a dónde pasa? Ahora pasa a la evaluación de cómo, la instancia que debe acreditar para ser convalidado su título o revalidado, en este caso revalidado y va a consejo directivo.

Entrevistador: Va al departamento donde los profesores evalúan, una junta....

Carla: Claro, depende de cada carrera y ahí determinan qué materias tiene que aprobar (...)

Patricia: (...) Bueno, se le informa, sale, pasa por comisión de enseñanza que determina las materias, el departamento no resuelve, sino que aconseja, tales y cuales materias....

Andrea: El departamento recomienda, la comisión aconseja y el consejo decide.

Carla: Y después hacemos la resolución.

Patricia: Y acá esta la resolución de consejo directivo que dice lo que tiene que hacer para revalidar su título. (...)

Andrea: Cuando el alumno cumple con todos los datos solicitados, vuelve a nosotros, hacemos otra resolución, que dice, que cumplió con todos los requisitos y sí que se puede revalidar el título y de ahí lo mandamos a la universidad, va a consejo y consejo dice "ahí se revalida" (...) (Entrevista con Andrea, Carla e Patricia, Buenos Aires, marzo 2019).

A partir de este testimonio, notamos que el trámite es muy largo, no solamente por el proceso burocrático, sino también porque la persona interesada tendrá que realizar materias de grado.

Sobre la designación de materias que deben ser realizadas por la parte interesada, Patricia dice que:

Patricia: No le niegan a nadie [la convalidación o revalidación], pero a veces son críticas con respecto al título, la universidad, qué universidad es, si tiene reconocimiento académico, entonces alguien viene con un título que piensa que le va a hacer tres materias, cinco, acá lo miran en profundidad y se dan cuenta que está muy vacío y le dan poco más para hacer la carrera, porque ha pasado (Entrevista con Andrea, Carla e Patricia, Buenos Aires, marzo 2019).

Este requisito de cursar materias de la IES revalidadora se corresponde con que el criterio de reconocimiento es la equivalencia. Al comparar las materias del programa de la institución de origen con la institución de revalidadora, los/as evaluadores/as posiblemente van a observar que existen materias diferentes y juzguen pertinente que el/la solicitante curse determinadas disciplinas. Además, son las comisiones internas de cada facultad y de cada carrera las que establecen qué materias deben realizar los/as peticionantes.

Al respecto, Roberto, historiador, nos dijo que su proceso de revalidación en Argentina tardó mucho porque le asignaron tres materias de historia argentina para obtener la revalidación de su título de grado y dos disciplinas de didáctica para revalidar su diploma de profesor. Este ejemplo es paradigmático porque se trata de un migrante, doctorado o aspirante a doctor, formado en una universidad reconocida y que ya trabaja en el área, pero que por no haber cursado en su país de origen disciplinas relacionadas a la historia del país de acogida, le fueron asignadas varias materias para cursar.

Entonces, además del proceso burocrático, los testimonios reflejan el poder y el celo de la corporación profesional: el trámite cae en manos de docentes del área que juzgan el caso y determinan si conceden o no la revalidación y cuántas materias debe realizar el o la interesado/a. Este tipo de problema no es parte de una institución en particular y sucede en otras universidades también.

Entendemos que la evaluación de los diplomas emitidos en el exterior se corresponde con el hecho de que el Estado es responsable por velar por la seriedad y veracidad de esos títulos. En un mundo capitalista, donde la educación se tornó mercancía y existen IES de dudosa calidad (Abadie, 2021), cierto tipo de control es necesario. No obstante, notamos que muchas veces la evaluación que se realiza sobre la base de este criterio, sino más bien en base al accionar de la corporación profesional que determina quién entra y quién no a este grupo (Passarini et al. 2023).

Lidiar con las arbitrariedades y la burocracia del sistema no es exclusivo del procedimiento de reconocimiento en Argentina, sino que también muchas veces, las personas deben batallar para obtener documentos emitidos por las IES. Por ejemplo, Ignacio, profesional radicado en el exterior y formado integralmente en ese país sudamericano, estuvo meses aguardando que su universidad emitiera el analítico de su Maestría sellado por el Ministerio de Educación de Argentina.⁷

Según su testimonio, tras varios reclamos, la universidad le respondía que no podía emitir ese documento y era enviado a otras dependencias de la institución. Luego de numerosos reclamos, una larga espera y la ayuda de amigos que acompañaron el proceso, Ignacio consiguió que la universidad emita y entregue el analítico de la maestría certificado por el Ministerio de Educación. Todo este trastorno generó, según nos contó Ignacio, gran tensión y preocupación en él, que precisaba reconocer el título en su país de residencia por cuestiones laborales (Notas de campo, 2019).

⁷ El Ministerio de Educación de Argentina no sella y certifica ese y otros documentos a particulares por lo que las IES son las que deben gestionar y entregar la documentación certificada a estudiantes y graduados/as.

5.2. BRASIL

Revalidar los diplomas en Brasil tampoco es fácil. Juan, docente universitario en este país, tuvo que revalidar su diploma de grado obtenido en Chile. Su proceso de revalidación fue realizado a través de la Plataforma Carolina Bori y el trámite demoró más de seis meses, plazo que establece el Ministério de Educação (2016)⁸. Igualmente, Juan tuvo que lidiar con la universidad que emitió su diploma en Chile porque la Plataforma Carolina Bori solicita una documentación que no siempre las instituciones suelen brindar: la lista (*nominata*) y titulación autenticada del cuerpo docente responsable por la oferta de las materias de la carrera realizada en la “instituição estrangeira responsável pela diplomação” (Plataforma Carolina Bori, 2016). Como la institución emisora del diploma en Chile no accedió darle a Juan esta información en primera instancia, él tuvo que buscar un abogado para hacer el reclamo, obtener la *nominata* y proseguir el trámite en Brasil.

Otro caso interesante es el de Ángela quien deseaba validar su diploma de grado obtenido en una Universidad Nacional de Argentina a través de la Plataforma Carolina Bori (Brasil). Sin embargo, su facultad no le quería brindar la “nominata e titulação do corpo docente” (Plataforma Carolina Bori, 2016) y solo lo consiguió haciendo la solicitud de forma personal. Para eso se tuvo que trasladar 1000 kilómetros para hacer la gestión (Notas de campo, 2019).

Otros testimonios de graduados/as en Argentina y Venezuela que hemos recopilado expresan el mismo problema sobre la *nominata* lo que nos permite apreciar que obtener esa lista de profesores/as puede constituir un gran problema, en especial cuando los y las profesionales tienen 40 años o más, muchos de sus docentes fallecieron o se encuentran jubilados/as y estudiaron en una época en la cual los sistemas no estaban informatizados y el posgrado no era masivo en la formación académica.

La solicitud de la *nominata* desconoce que los sistemas de educación superior son diferentes en nuestra región y que la posesión de un doctorado no garantiza la seriedad y calidad académica de la universidad.

⁸ Art. 26. O pedido de revalidação ou de diplomas de cursos superiores expedidos por universidade de ensino no exterior deverá ser concluído no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da abertura do processo de que trata o art. 16. (Brasil, 2023).

5.3. PARAGUAY

Sobre Paraguay obtuvimos algunos relatos de profesionales que se formaron (grado y posgrado) fuera de este país. En ambos casos (reconocimiento de diplomas de grado y posgrado), los testimonios recopilados expresan la lentitud del procedimiento, el acompañamiento permanente para verificar el estado del trámite y algunos problemas de orden burocrático (Entrevistas realizadas por Alberto Brítez entre agosto y septiembre de 2019 en Asunción).

Por ejemplo, una psicóloga entrevistada a la que llamaremos Juana tuvo problemas con el pago de los aranceles. Ella fue becaria de un programa llamado BECAL⁹ y estaba exenta del pago de aranceles. No obstante, los funcionarios del CONES no le informaron sobre este beneficio por lo que Juana primeramente tuvo que pagar el procedimiento y luego realizar otro trámite para que le devuelvan el dinero: “El reembolso me fue entregado al terminar todo el proceso de reconocimiento de mi título” (Entrevista a Juana, Asunción, septiembre de 2018. Entrevista realizada por Alberto Brítez).

Problemas similares manifestó Pedro, licenciado en Ciencia Política:

El costo del arancel, en los primeros momentos algunas instituciones no querían exonerar con el certificado de repatriado. Tampoco no era fijo el costo de reconocimiento, primero era 2.300.000 guaraníes (U\$ 3900), después bajaron a 1.300.000 guaraníes (U\$ 220) y al final conseguimos pagar 1.100.000 guaraníes (U\$ 185). El CONES solamente exoneró el 40% del arancel (Entrevista a Pedro, Asunción, agosto de 2018. Entrevista realizada por Alberto Brítez).

En síntesis, observamos largos plazos para finalizar el trámite de reconocimiento, falta de claridad en las informaciones brindadas por las Instituciones y la preocupación constante del/a interesado/a que debe realizar un seguimiento permanente del proceso en curso.

5.4. URUGUAY ¹⁰

Sobre el caso uruguayo, conversamos con Ana (Entrevista a Ana, Montevideo, 12 de julio de 2019) que nos contó que como graduada en Salud Colectiva en Brasil, tomó la decisión de reconocer su diploma en la UDELAR, en el área de ciencias de la salud. Ella inició el trámite en marzo de 2019 y durante el acompañamiento del proceso notó que el mismo estaba detenido porque los documentos que había presentado no se encontraban traducidos al español. Ante ello, Ana accionó al sector jurídico de la universidad y preguntó sobre el tema de la traducción.

⁹ Programa de becas de la República del Paraguay.

¹⁰ Sobre el tema del reconocimiento en Uruguay, así como en otros países del MERCOSUR, sugerimos leer *Movilidad de estudiantes, el reconocimiento de títulos y el ejercicio profesional en el Mercosur* (Passarini et al., 2023). En esa obra, de la cual participamos, abordamos este y otros casos.

La respuesta de la institución fue que, si bien no es obligatorio traducir los documentos presentados en otra lengua, si el/la funcionario/a responsable del procedimiento no puede leer en otro idioma, los documentos precisan ser traducidos. Frente a este escenario, Ana no pudo, en esa época, dar continuidad al trámite porque no poseía recursos suficientes para traducir todos los programas de las materias del portugués al español.

Sobre esta cuestión también conversamos con Mariana, que tiene interés en revalidar, pero que, por razones económicas, optó por realizar las traducciones gradualmente para poder costearlo (Entrevista a Mariana, Montevideo/Foz do Iguaçu, mayo de 2020).

El problema de la traducción no es exclusivo de la UDELAR; también es solicitado en Argentina y, dependiendo del idioma, en Paraguay y Brasil.

Por otra parte, Gabriela, graduada en Ciencia Política y Sociología en Brasil, tardó varios años para realizar el procedimiento de revalidación. Un primer problema que tuvo fue la traducción, obstáculo que consiguió resolver tras varias batallas¹¹. Además, en un determinado momento la Institución le había informado que la Facultad “sólo está aceptando los cursos de sociología de parte de la UBA” (Entrevista a Gabriela, Montevideo/Foz do Iguaçu, 30 de septiembre 2019).

Este argumento para trabar el trámite de Gabriela es totalmente absurdo y seguramente carece de cabimiento legal porque no es posible restringir el acceso al procedimiento si el/la interesado/a ingresa la documentación requerida para iniciar la gestión; es ante la falta de la documentación solicitada que se puede negar el comienzo del trámite o tras un análisis del diploma que se concede o no la revalidación. Felizmente, algunos años después, Gabriela consiguió resolver el problema y revalidar parcialmente el diploma.

No obstante, mientras algunas facultades parecerían trabar el trámite, otras no. Al respecto, Tatiana nos contaba que:

Economía, la carrera, si logró presentarse, donde estudiaron caso a caso, pero lo único que les mandaron hacer fue todas las materias que son de economía del Uruguay... no tiene tantas y les dieron primero el reconocimiento y te revalidamos todas materias, pero para tener un título de la UDELAR debes hacer estas materias específicas... eso fue como la gloria... lo lograron... (Entrevista a Tatiana, Montevideo/Foz do Iguaçu, 5 de mayo de 2020).

¹¹ Vale destacar que Gabriela, junto a otros/as graduados/as, hicieron reclamos colectivos a la universidad para poder realizar el procedimiento.

Tatiana nos comentó que graduados/as de biología en el exterior tampoco tuvieron muchos problemas para realizar el procedimiento, por lo que parecería depender de decisiones políticas y de la corporación profesional.

A partir de los relatos y testimonios vemos algunas de las formas en las que opera la tela de la burocracia y de las corporaciones profesionales, las cuales controlan el acceso de nuevos profesionales al mercado de trabajo. Además, notamos que muchas veces las decisiones para otorgar, dilatar o frenar el reconocimiento son políticas. Sin embargo, es por medio de la norma y la legalidad que la burocracia y las corporaciones dan sus argumentos y despliegan su poder sobre sujetos socialmente subalternos: en muchos casos jóvenes recién formados/as, profesionales formados en el exterior y migrantes que desean trabajar en su área de formación. Además, el sujeto acaba siendo reificado, transformado en expediente por el sistema.

Consideramos que no es limitando el acceso de profesionales formados/as en el exterior que se combate el proceso de mercantilización de la educación. Este fenómeno continúa avanzando mientras miles de graduados/as formados/as en instituciones de excelencia tienen dificultades para reconocer sus titulaciones. No se trata de que no haya una evaluación de las titulaciones emitidas en el exterior, sino de buscar mecanismos que simplifiquen, aceleren, abaraten o eximan de los aranceles, que no partan de perspectivas chovinistas, que respeten los derechos de las personas a ejercer su profesión y humanicen el procedimiento.

6. CONSIDERACIONES FINALES

A través de este trabajo podemos observar que cada país del Mercosur cuenta con su propia legislación y procedimientos para el reconocimiento de títulos y que aún se está lejos de lograr mecanismos de reconocimiento automático o que simplifiquen el proceso. Además, existe una falta de reciprocidad en el reconocimiento de los idiomas oficiales de los países que integran el bloque. Mientras que varias universidades de Argentina y Uruguay solicitan la traducción del portugués al español, Paraguay no lo hace y Brasil acepta documentos en español. Este dato no es menor porque un gran obstáculo que manifiestan muchos profesionales/as es el costo de la traducción.

También existen otros inconvenientes como el tipo de requisitos, por ejemplo, mostramos que en algunas universidades el/la solicitante del reconocimiento debe aprobar varias disciplinas lo que retrasa aún más el trámite. Si bien cursar algunas disciplinas puede resultar comprensible si la carrera realizada en el exterior tiene otras características, este requisito a menudo se basa en parámetros locales.

Además, ¿en qué medida los prejuicios, la arbitrariedad y la falta de conocimiento de los funcionarios/as determinan el éxito o el fracaso de los procesos de reconocimiento? el testimonio de Ignacio que tuvo problemas para obtener el analítico de su maestría; el caso de Juan que tuvo que llamar a un abogado para pedir la *nominata*; o las experiencias de dos jóvenes en Paraguay que no recibieron la información correcta por parte de la institución responsable del trámite o que tuvieron que monitorear el proceso para que avanzara son algunos ejemplos de ello.

Sin embargo, la corporación profesional y el aparato burocrático administrativo, bajo el manto de la “norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad 'objetiva” (Weber, 2005, p. 752) y las normas jurídicas sobre las que se sustenta, contribuyen a limitar el acceso de nuevos/as profesionales y despliegan su poder sobre grupos subordinados: el/la joven egresado/a que busca reconocimiento para participar de concursos públicos, el/la profesional que necesita el reconocimiento de su título para asumir un cargo o por temor a ser despedido/a, las personas que migraron en busca de mejores condiciones de vida.

De esta forma, la burocracia reproduce una racionalidad instrumental que se caracteriza por ser tecnocrática y al servicio del poder, desarrollando “actividades reguladoras y represivas que contradicen la aparente función social que legitima su existencia” (Oszlak, 1979: 215-216).

REFERENCIAS

Abadie, P. (2021). Ensino superior como mercadoria: crescimento descontrolado. Educação, internacionalização e capitalismo: o caso do curso de medicina na região trinacional. En P. Fernandez Hellmund y B. P. Stoeckl (Orgs.), Educação e integração regional. Experiencias Sul-americanas (pp. 17-20). Curitiba: CRV Editora.

Abadie, P. (s.d). Reconocimiento de títulos y grados académicos de Educación Superior. En Informe sobre reconocimiento de títulos y grados académicos. https://www.academia.edu/10246817/Reconocimiento_de_titulos_y_grados_academicos_de_Educacion_Superior.

Adorno, T.; Horkheimer, M. (1970). Dialéctica del Iluminismo. Buenos Aires: Editorial Sur.
ARCU-SUL. (2008). <http://edu.mercosur.int/arcusur/index.php/es/historia-es>.

Becher, P. y Fernández Hellmund, P. (2020). La entrevista como herramienta metodológica en ciencias sociales: reflexiones, alcances y desafíos. En M.B. Nieto, y P.A. Becher (Comps.). Territorios, Movimientos Sociales y Conflictividades: Experiencias en el Sudoeste Bonaerense (pp. 93–124). Bahía Blanca: Ediciones de la Calle.

Biasco, E. (2001). Reválidas de títulos y de asignaturas y acreditación de instituciones de enseñanza superior. Montevideo: Facultad de Derecho/Udelar/Fundación de Cultura Universitaria.

Bourdieu, P. (2004). Cosas dichas. Barcelona: Gedisa.

Brasil. Ministério De Educação. (2023). Portaria Normativa Nº 1151/23, 19 de junho de 2023. Brasília. <https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2023/06/portaria-n1151-19-junho-2023.pdf>

Fernández, P. D. (2022). Reconocimiento de títulos de educación superior en el Mercado Común del Sur: un balance a 30 años de la constitución del bloque. En C. P. Sacristan-Rodriguez y F. Loss de Araujo (Eds.), Integración latinoamericana en tiempos de incertidumbre (v. 12, pp. 89-121). Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia.

Guber, R. (2004). El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo. Buenos Aires: Paidós.

Hizume, G. y Barreyro, G. (2018). A acreditação de cursos de graduação no processo de Bolonha e no Mercosul. En G. BARREYRO, G. y G. HIZUME (Orgs.), Regionalismos e inter-regionalismos na educação superior. Projetos, propostas e influências entre a América Latina e a Europa. (pp. 135-154). Cascavel: EDUNIOESTE.

IESALC/UNESCO (2019). <https://www.iesalc.unesco.org/2019/09/05/unesco-publica-avances-de-la-convencion-mundial-sobre-el-reconocimiento-de-estudios/>

Lenin, I. ([1922] 1970). El Estado y la Revolución. Lenin, I. Obras completas (tomo XXVII). Buenos Aires: Editorial Cartago.

Marx, C. ([1856] 1974). El 18 brumario de Luis Bonaparte. En: C. Marx y F. Engels. Obras Escogidas (Tomo I). Buenos Aires: Editorial El Progreso.

Mercosur. (2018). Decisión CMC Nº 07/18 Acuerdo sobre reconocimiento de títulos de grado de educación superior en el Mercosur.

Mercosur. Decisión CMC Nº 29/09 sobre Procedimientos y criterios para la implementación del acuerdo de admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los estados partes del MERCOSUR.

Mercosur. Decisión CMC Nº 17/08. Acuerdo sobre la creación e implementación de un sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de las respectivas titulaciones en el MERCOSUR y los Estados Asociados.

Moran Fierro, E. (2015). Una reflexión epistemológica de la formación en administración: la posibilidad de la razón sustantiva (Tesis para optar por el Doctorado en Administración). Universidad Andina Simón Bolívar.

Muñoz, B. (s.d). La Escuela de Frankfurt. Madrid: Universidad Carlos III.

Oszlak, O. (1979). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. Revista Desarrollo Económico. Buenos Aires, 19 (74), 210-250.

Passarini, J. et al. (Coord.) (2023). Movilidad de estudiantes, el reconocimiento de títulos y el ejercicio profesional en el Mercosur. Santa Fe: UNL.
<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/7095>

Plataforma Carolina Bori. (2016). <http://carolinabori.mec.gov.br>

Ritzer, G. (1994). Teoría sociológica contemporánea. México: Mac Graw.

Siebigler, R. (2018). A expansão do Processo de Bolonha para a América Latina e as principais evidencias de sua influência nas políticas de educação superior no Brasil (pp. 89-117). EDUNIOESTE.

Weber, M. (2005). Economía y Sociedad. 2. FCE, 2005.

CAPÍTULO XI

UBERIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL COMO REFLEXO DA MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR (1990-2020)

Andriele Arnaud ¹

DOI: 10.51859/AMPLLA.EMP423.1123-11

1. INTRODUÇÃO

Este artigo busca analisar criticamente a presença de algumas características da uberização do trabalho na prática docente a partir da mercantilização do Ensino Superior brasileiro (Chaves, 2010; Piolli e Sousa, 2017; Cristofolletti e Dibbern, 2018), em especial a que se refere à educação a distância (EaD) que, desde os últimos anos da década de 1990, tem sido utilizada com mais entusiasmo para promover a difusão do ensino superior.

Essa difusão é uma das premissas da reforma educacional brasileira e é expressa na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (Gama e Santos, 2018; Dourado e Emerick, 2021). No entanto, ela se relaciona com a expansão da mercantilização do ensino no país no sentido em que a reforma também se apresentou como um incentivo para aumentar a lucratividade das instituições privadas de educação superior.

Essas instituições têm, então, na figura do professor a mão de obra disposta a vender sua força de trabalho a partir de relações de precarização e de uberização do trabalho (Antunes, 2018; Silva, 2020), pois os contratos não seguem, necessariamente, o que regulamenta a Consolidação das Leis do Trabalho de (CLT), a lei que rege as relações trabalhistas no Brasil.

Por meio de pesquisa bibliográfica e de revisão de literatura, procuramos traçar alguns caminhos percorridos pela educação a distância dos cursos superiores oferecidos por instituições privadas, procurando demonstrar que a relação de trabalho do tutor e do professor formador ou conteudista na EaD se encontra cada vez mais uberizada e precarizada.

¹ Mestra em Relações Internacionais e especialista em Relações Internacionais Contemporâneas pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Brasil. Graduada em Administração pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, Brasil. Pesquisadora do Grupo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas sobre Capitais Transnacionais, Estado, Classes Dominantes e Conflitos na América Latina e Caribe (GIEPTALC), Brasil. Correio eletrônico: andrielearnaud@yahoo.com.

Nosso trabalho se apoia na premissa de que a ação do Estado como garantidor dos interesses das classes dominantes (Mészáros, 2008) corrobora para o avanço da mercantilização do ensino superior que, por sua vez, fomentou a atividade docente uberizada através da educação a distância, colaborando com a precarização do trabalho docente nos últimos anos no Brasil.

Nossas conclusões gerais dão conta de que a mercantilização do ensino superior fomentou a criação de cursos a distância no Brasil e, ao utilizar-se de aspectos próprios do mercado e apoiada pelo Estado, colaborou para que a atividade docente se aproximasse da relação de trabalho uberizada. Isso porque o professor assume diversas funções, arca com muitos recursos para exercer as suas atividades e nem sempre é remunerado e valorizado de acordo.

2. A MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR E A REFORMA EDUCACIONAL BRASILEIRA EXPRESSA PELA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO (LDB) DE 1996

Os processos de mercantilização do Ensino Superior (Chaves, 2010; Piolli e Souza, 2017; Cristofolletti e Dibbern, 2018) foram influenciados por algumas proposições da Reforma Educacional brasileira a partir dos anos de 1990 (Gama e Santos, 2018; Dourado e Emerick, 2021) e, nesse cenário de expansão, a educação a distância se desenvolveu significativamente, com destaque para o início dos anos 2000 até o presente.

As políticas adotadas naquele contexto se alinhavam com o espírito neoliberal que apontava a necessidade de se repensar os ideais político-sociais e de recalibrar os planos para a recuperação econômica, bem como para o desenvolvimento do país através de políticas que impulsionassem o aumento da produção de riqueza (Pasinato e Fávero, 2020).

Alguns países da América Latina, por exemplo, passaram a adotar políticas que estavam articuladas com as postulações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e de organismos ligados à Organização das Nações Unidas (ONU), adotando determinadas posturas e ações que passaram a ter papel importante na organização dos Estados (Chaves, 2010).

Nesse sentido, a educação como política pública passou a se configurar como um importante terreno a ser levado em consideração no contexto e as reformas educacionais se apresentaram como necessárias para aperfeiçoar os indivíduos e capacitá-los para o trabalho (Mészáros, 2008).

Nossa reflexão recai, assim, sobre os efeitos que a expansão da mercantilização do ensino superior trouxe para as condições de trabalho dos professores do ensino superior a

distância, modalidade que se destacou no começo dos anos 2000 e ainda se destaca nos dias atuais. Muitos desses profissionais trabalham em um regime de uberização do trabalho (Antunes, 2018; Silva, 2020), no qual não têm garantias nem remunerações similares aos professores contratados de forma regular conforme as leis trabalhistas vigentes no Brasil.

A educação, não somente no Brasil, está sendo encarada como mercadoria, ou seja, é um setor a ser explorado economicamente e, diante do processo global de privatização que vimos acompanhando, em especial nas últimas décadas, apoiado por ideais neoliberais, assistimos o aumento da mercantilização da educação.

Alguns exemplos da mercantilização da educação no Brasil apontam para a contratação de programas educacionais, de material didático e de *vouchers* de creches de empresas privadas para atender à educação pública, para as bolsas de estudo, como as do Programa Universidade Para Todos (PROUNI) e pelos financiamentos universitários, como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) (Chaves, 2010) e para a desvalorização dos profissionais da educação, através da estagnação de salários e da desatenção às suas condições de trabalho.

Mas isso não significa que o Estado passe a assumir um papel secundário, ele continua sendo um ator central porque viabiliza ou colabora com a viabilização de medidas que favorecem o processo de mercantilização, muitas vezes se tornando, ao mesmo tempo, o fomentador de mercado e o consumidor.

Ao assumir a função de comprador/consumidor direto com o intuito de atender às demandas da sociedade no que se refere à educação, à saúde e a outros serviços sociais, o Estado busca justificar suas faltas e atenuar os fracassos e omissões frente às deficiências nesses serviços. E, através de seu papel totalizador, ele procura ajustar as funções reguladoras para se manter em consonância com os processos do sistema capitalista, seja através da complementação política seja através do apoio à “dominação do capital contra as forças que poderiam desafiar as imensas desigualdades na distribuição e no consumo” (Mészáros, 2008, p.110)

O ensino superior no Brasil tem fortes exemplos nesse sentido se observarmos o crescimento das empresas e a formação dos grandes conglomerados educacionais que atuam na educação superior. Em 2019, por exemplo, o Brasil era um dos países que tinham maior participação do setor privado no ensino superior, com 75% das matrículas em instituições privadas. Em 2020, havia 2.153 instituições privadas ofertando 18.762.921 vagas e apenas 304 instituições públicas no país, ofertando 863.520 vagas (Brasil, 2022).

A oferta de bolsas de estudo e de financiamentos para melhorar o acesso ao ensino superior tem grande valia, porém uma educação submetida à lógica e aos interesses do mercado

pode comprometer o compromisso social da educação. Isso porque os valores corporativos passam a imperar e o eixo da questão social se modifica e se volta para os sistemas de eficiência e do lucro.

Assim, quanto ao ensino, profissões fundamentais que não dão lucro ficam em perigo, com pouco financiamento e atenção (como formação de educadores e enfermeiros, sem nem falar de áreas de humanidade e artes). O ensino costuma ser deformado pela preocupação de índices. Numa lógica de mercado, é comum que a competição seja valorizada, muitas vezes atrelada ao financiamento (Maia, 2019).

Nesse ínterim, a busca por altos índices e posições nos rankings se torna prioridade e, apesar de muitas vezes os índices não demonstram como está a qualidade do ensino de fato, as instituições passam a trabalhar em função dessa busca e o processo vai exigir mais do trabalho dos professores, sem necessariamente prover melhorias na formação docente.

Outra lógica do mercado presente na mercantilização da educação superior se refere aos processos de *downsizing*, ou empresa enxuta, utilizados pelas empresas para reduzir custos e aumentar os lucros. Nesse sentido, vemos as instituições privadas lotarem as turmas, sobrecarregarem os professores e pagarem salários que não condizem com as necessidades dos docentes.

A racionalização dos processos também é característica da mercantilização do ensino e pode ser observada pelos programas prontos, rígidos, com materiais produzidos por grandes editoras. Nesse contexto, as tecnologias exercem função importante, pois os ambientes virtuais de aprendizagem (AVA) podem substituir processos que seriam mediados por professores. Assim, a educação a distância assume também um papel importante dentro dos processos de mercantilização do ensino superior.

3. A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO E AS REFORMAS EDUCACIONAIS NO BRASIL

A partir da década de 1990, o Brasil deu início a diversas ações estatais, através de reformas educacionais para modificar ou complementar o sistema educativo e as políticas educacionais em curso. Os objetivos das reformas, portanto, era atualizar os métodos de ensino, se adequar às inovações tecnológicas e integrar os interesses da comunidade educativa e com a efetividade de políticas públicas (Chaves, 2010).

No âmbito do ensino superior o intuito estava centrado em diversificar e em adaptar os sistemas de ensino, através de instrumentos como leis, portarias e decretos, de modo a conter gastos e a aumentar a competitividade com base em leis mercadológicas e nos sistemas de produtividade (Chaves, 2010).

Esse caráter mercadológico reunia propostas como a qualidade total, a avaliação quantitativa para o recebimento de recursos públicos, o controle financeiro e a captação de recursos a partir do setor privado e, desse modo, também atendia às recomendações do Banco Mundial (Chaves, 2010).

Enquanto a participação privada teve expressivo crescimento no que diz respeito ao ensino superior, as políticas destinadas às instituições públicas referentes a sua manutenção e expansão iniciava um processo drástico de diminuição de recursos. Um processo que reverbera até hoje e que trouxe consequências negativas para a qualidade do ensino, para a formação de professores e para a pesquisa e extensão nas Instituições de Ensino Superior (IES).

Vista como o marco legal da reforma educacional do Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) foi promulgada em 1996 e permitia ao Estado maior participação no controle e na gestão das políticas educacionais ao mesmo tempo em que possibilitava o aumento da oferta da educação superior pela iniciativa privada (Brasil, 1996). Assim, a legislação “fortalece e aprofunda a política de diversificação institucional e liberalização para a criação de instituições isoladas voltadas para o mercado (Chaves, 2010)”, o que contribuiu para que as IES privadas tivessem um expressivo crescimento.

O Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) realiza, através de seus órgãos colegiados, o Censo da Educação Superior desde 2011. Esse censo reúne as informações sobre as instituições de ensino superior do Brasil para a elaboração de indicadores educacionais sobre todos os graus, níveis acadêmicos e modalidades de ensino existentes no sistema de educação superior brasileiro (Brasil, 2022).

A partir dos dados do resumo técnico do Censo 2020 pretendemos observar o número de instituições públicas e privadas de ensino superior (IES) que oferecem cursos a distância e verificar a evolução da educação a distância (EaD) no Brasil desde o início da série histórica. Isso nos trará um panorama acerca de como o acesso à educação superior através da EaD vem se desenvolvendo bem como possíveis marcadores sobre a atividade docente nessa modalidade.

Ao longo da série histórica, ou seja, de 2011 até 2020, mesmo com períodos de crescimento e declínio, o número de novas IES não sofreram variações expressivas, porém nos chama a atenção o impressionante crescimento da modalidade EaD nas IES, isso porque os cursos dessa modalidade, que habitualmente eram menos numerosos, aumentaram de maneira expressiva se comparados ao aumento dos cursos presenciais: 485, 8% contra 22% (Brasil, 2022).

Enquanto em 2011 havia 1.044 cursos, entre bacharelado, licenciatura e tecnológico, que poderiam ser realizados a distância no Brasil em IES públicas ou privadas, em 2020 esse número era de 6.116 cursos. O crescimento de acordo com os graus de ensino pode ser observado através dos percentuais a seguir: tecnológico (863,3%), bacharelado (829,1%) e licenciatura (170,5%) (Brasil, 2022).

Mesmo tendo que cumprir as normas instituídas pelo Estado acerca da sua organização e do seu funcionamento, as IES privadas foram beneficiadas pelas políticas de valorização dos profissionais da educação ao oferecerem a esses profissionais financiamentos próprios e cursos reformulados, além de modalidades de ensino como a Educação a distância, por exemplo.

A propósito, a necessidade de promover a valorização dos profissionais da educação, em especial aos da educação básica, apontada pela LDB de 1996, se mostrou como uma oportunidade para que as IES privadas se destacassem no oferecimento de cursos, especialmente de licenciatura, em todo o país ao longo dos primeiros anos dos anos 2000.

Essa valorização poderia ser alcançada através de mecanismos como a licença remunerada para o aperfeiçoamento, a busca por um piso salarial profissional comum em todo o território nacional, a progressão de carreira, o período reservado para estudo e para planejamento dentro do horário de trabalho e as condições adequadas de trabalho, entre outros (Dourado e Emerick, 2021).

No entanto, as estratégias para que os profissionais conseguissem melhores qualificações se deram através de parcerias público-privadas, que se traduziram em facilidade de financiamentos e na criação de bolsas de estudo, além de redução de impostos para as IES privadas. Ou seja, através do crescimento da mercantilização do ensino superior impulsionada pelo Estado.

Enfim, os interesses de classe prevaleceram, mesmo com a presença da boa intenção pela melhoria da educação, e as reformas não objetivavam uma modificação radical nos sistemas de ensino que pudesse reverberar em melhoria das condições de vida dos cidadãos, mas sim, remediar os efeitos da ordem capitalista (Mészáros, 2008).

4. A EDUCAÇÃO DISTÂNCIA (EAD) COMO PROPULSORA DA DISSEMINAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

De acordo com Rangel e Mangiavacchi (2021), a Educação a Distância se traduz como um novo paradigma que rompe com o modelo educacional tradicional por sua característica intrínseca de facilidade de acesso às informações, trazido pelo desenvolvimento da tecnologia

de informação e de comunicação (TIC), aliado à reflexão sobre a necessidade de se reformular, no contexto desse desenvolvimento, o aspecto instrucional e o aspecto formacional do ensino.

A partir dessa reflexão apontamos o que ordenamento institucional brasileiro define a Educação a Distância, de acordo com o Decreto nº 9.507/2017, como sendo a

modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos (Brasil, 2017).

A proposta da EaD se relaciona, também, com a autonomia e com o protagonismo do aluno na construção do saber, mediada pelo professor através de orientação e de tutoria a distância, colaborando assim com a formação desse aluno e viabilizando que muitas pessoas possam acessar os conteúdos. Assim, podemos observar o caráter democrático da EaD ao ter como objetivo oportunizar maior acesso ao conhecimento.

Fatores de ordem política e econômica completam o caráter social da EaD como apontam Rangel e Mangiavacchi (2021) ao destacar que a integração dos setores é importante por que “revela um modelo conceitual em que a sistematização do processo de produção e de gestão da Ead” influencia o sucesso da modalidade.

Ou seja, as proposições das instituições de ensino e as políticas governamentais estão associadas aos fatores sociais que movem a organização da Educação a Distância para a promoção do ensino e da formação continuada de acordo com as necessidades do público alvo.

A Educação a Distância, assim, apresenta um grande impacto na disseminação do conhecimento que pode ser atualizada em tempo real, na ampla oferta de opções de cursos, na oportunidade de interação e também no que diz respeito ao custo econômico (Rangel e Mangiavacchi, 2021, p. 30), seja em relação ao custo da mensalidade, que tende a ser menor, quanto ao custo com a contratação de professores, já que as aulas podem ser gravadas e replicadas sem que o professor seja pago cada vez que isso aconteça.

A oportunidade do acesso à educação, de voltar a sala de aula, da formação continuada ou da especialização com a possibilidade de adequação do tempo e do espaço do aluno, da dinamização da informação e do protagonismo do discente fez com que a EaD tivesse um potencial de adesão em massa que chama a atenção no cenário educativo.

No contexto de formação continuada e da necessidade de que os professores da educação básica tivessem formação superior surgiram, no Brasil, diversas iniciativas para levar essa formação aos professores que não estavam nos grandes centros através da educação a

distância. Essa modalidade de ensino foi uma das alternativas encontradas por diversos governos municipais e estaduais do Brasil para cumprir o que apresentava a LDB, em especial no início dos anos 2000, pois a lei demarcava o ano de 2006 para que os professores já contratados obtivessem o diploma de licenciado.

A partir da década de 2010, com o incremento tecnológico que cria os ambientes virtuais de aprendizagem e os avanços no acesso à Internet, a Educação a distância toma novo fôlego e vários cursos surgem no Brasil, tanto nas IES públicas como nas IES privadas. O objetivo era disseminar a educação superior, alcançar os profissionais, facilitando o acesso e promovendo a formação.

Partindo desses apontamos podemos observar que, de acordo com o resumo técnico do Inep (2022), em 2011, 431.597 alunos iniciaram cursos superiores a distância no Brasil e em 2020 foram 2.008.979 ingressantes, o que representa o incremento de 365,5%. O número de estudantes concluintes, por sua vez, saltou de 151.552 para 400.393, apresentando um crescimento de 164,2% (Brasil, 2022).

A adesão à Educação a Distância, portanto, passou por um processo de massificação e se consolida como a modalidade que permite a adequação do tempo e do espaço do aluno ao processo de acesso à informação, dinamizando o processo de aprendizagem.

5. A UBERIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE NO BRASIL: REFLEXÕES SOBRE O PROFESSOR EAD

O desenvolvimento da Educação a distância vem na esteira das reformas educacionais que vêm sendo implementadas no Brasil nos últimos anos e que, por sua vez, tiveram influência dos propósitos neoliberais que estão alinhados com políticas de redução de gastos públicos, mercantilização e terceirização de serviços estatais, privatizações, expansão do sistema financeiro, diminuição da proteção trabalhista, entre outros (Moura et al, 2021).

A educação, nesse ínterim, passa por um processo de ressignificação, deixando de ser um serviço exclusivo do Estado e o trabalho do professor também se adapta aos imperativos do mercado. Essa adaptação às exigências do mercado requisita do professor um trabalho flexibilizado, não regular, com horários que atendam a demanda e que se traduzem em menor remuneração, menor proteção social e trabalhista, além de condições de trabalho precarizadas e poucas perspectivas de projeção profissional (Moura et al, 2021).

Esses fatores apontam para a presença de relações de trabalho uberizadas na docência, em especial em instituições de ensino privadas, mas não somente, e para o “cenário de

desvalorização, precarização das condições de trabalho e modalidades de contratação de professores mediante aumento de vínculos débeis (Moura et al, 2021).

A uberização do trabalho pode ser compreendida como a relação de trabalho flexibilizada na qual o trabalhador, em geral um trabalhador autônomo e muitas vezes informal, é requisitado para realizar um trabalho pré-estabelecido por meio da utilização de ferramentas da tecnologia, como aplicativos digitais e com a utilização de meios próprios de trabalho. Em tese, esses trabalhadores têm liberdade para trabalhar e definir a composição da sua jornada de trabalho, no entanto, se não cumprem as tarefas designadas podem deixar de ser requisitados para a realização do trabalho e, portanto, não receber (Silva, 2020, p. 11).

O termo uberização está relacionado com as atividades realizadas pelos motoristas da empresa Uber, criadora do aplicativo que articula os serviços de motoristas amadores com as demandas por viagens e, apesar de ter surgido no advento da economia digital, se materializa atualmente de forma mais intensa por diversas empresas que gerenciam aplicativos e plataformas digitais e que oferecem variados tipos de serviço (Silva e Fernández, 2021).

No que se relaciona à educação a distância, a uberização está presente na conectividade entre o professor e os alunos através de uma plataforma digital, das aulas em formato remoto ou de aulas gravadas e transmitidas posteriormente, de acordo com a demanda do curso. E ainda, no trabalho do docente que prepara o conteúdo, interage com os alunos nos ambientes virtuais de aprendizagem (AVAs), corrige atividades, alimenta os dados nos sistemas e atende às demandas do trabalho conforme é solicitado, além de utilizar o espaço doméstico e os recursos próprios, como computador e acesso à Internet (Moura, et al, 2021).

Surgem, nesse cenário, as funções de tutor presencial, tutor a distância, do professor formador e do professor conteudista e, nesse trabalho tratamos sobre os profissionais da EaD no ensino superior. Os tutores presenciais auxiliam os alunos e os professores, trabalhando nos polos dos cursos, ou seja, nos espaços físicos designados pelas faculdades ou universidades, no caso das IES, para esses cursos. Os tutores a distância, ou *online*, são responsáveis pela interação com os alunos através dos AVAs para responder dúvidas sobre o conteúdo, sobre o funcionamento do curso e da própria plataforma virtual (Figueiredo, 2019).

Os professores formadores, em geral que têm formação *stricto sensu*, são os profissionais que planejam e produzem as aulas, formulam as avaliações e são responsáveis pela disciplina em que atuam. Eles costumam seguir o que foi estabelecido pelo plano curricular da disciplina que provem da produção do professor conteudista. Esse profissional, por sua vez, é o responsável pela organização da disciplina e pela preparação do material didático, inclusive por livros autorais (Figueiredo, 2019).

A contratação desses profissionais assume diversas maneiras, desde o contrato CLT, passando pelo pagamento por horas, pela venda de material produzido e até pelo uso da prestação de serviços como se fosse ele mesmo uma empresa que, no caso na legislação brasileira, se expressa pela utilização do instituto Pessoa Jurídica (PJ).

O profissional “pejotizado” é aquele que realiza a prestação de um serviço a partir da constituição de uma empresa para o exercício de alguma atividade econômica. Ele possui, portanto, direitos e deveres próprios como, no caso de nossa pesquisa, a produção de material e de aulas e a responsabilidade por seus próprios encargos trabalhistas e sociais, como o recolhimento de seguridade previdenciária e de impostos próprios da atividade (Silva, 2022).

Além do modo de contratação, as modalidades de trabalho dos docentes em EaD também têm diferentes formatações. Durante a pandemia da Covid 19, por exemplo, o teletrabalho teve grande destaque no Brasil e em todo o mundo. No entanto, em se tratando da Educação a distância (EaD), essa modalidade já é uma realidade que vem se consolidando desde o início dos anos 2000. Muitos professores brasileiros já atuavam a partir de aulas gravadas ou transmitidas virtualmente, em diversos níveis, mesmo antes da Lei 13.467/2017, a chamada Reforma Trabalhista.

Essa lei introduziu, entre outros, um novo capítulo na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) dedicado especialmente ao teletrabalho e que o define como “a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador, com a utilização de tecnologias de informação e de comunicação que, por sua natureza, não se constituam como trabalho externo (BRASIL, 2017)”.

O trabalho dos professores, que passaram a ser chamados de tutores, conteudistas, roteiristas das aulas em vídeo a depender do trabalho que realizavam dentro da organização e do contexto da EaD, passou a contar com uma demanda de prazos e de funções ao passo que o espaço de atuação se direciona para os ambientes virtuais de aprendizagem (AVA).

O trabalho do tutor a distância ainda não é regulamentado no Brasil, ou seja, não existe um conjunto de regras no ordenamento jurídico brasileiro acerca das atividades desse profissional e, desse modo, por não possuir vínculo empregatício estabelecido o profissional está em situação de precariedade laboral (Moura, et al, 2021).

A precarização está expressa através de mecanismos como contratação temporária, trabalho por demanda, pagamento por produção de conteúdo ou por correção de atividades, remunerações menores ou concessão de bolsas no caso da IES públicas, utilização de recursos próprios para a realização do trabalho, horários flexíveis, entre outros.

Moura (et al, 2021), corroboram com o que vimos apontando quando citam algumas características do trabalho dos docentes uberizados e as comparam com as dos docentes efetivos: os docentes efetivos têm jornadas de trabalho definida, ingressam na docência através de concurso público ou de contrato formal, têm estabilidade e direitos garantidos, têm possibilidade de avanço na carreira e utilizam os meios de produção fornecidos pelas IES.

Por sua vez, os docentes uberizados se colocam totalmente disponíveis para o trabalho por não terem a jornada estabelecida, não possuem plano de carreira, não têm direitos trabalhistas garantidos e a remuneração é inferior a dos docentes efetivos. Além disso, arca com todos os meios de trabalho e podem ser dispensados a qualquer momento, conforme a decisão da IES (Moura, et al, 2021).

Ainda podemos destacar a sobrecarga de trabalho dos docentes uberizados que se relaciona com o número de alunos a serem atendidos, maior nos cursos EaD, e a necessidade que eles têm de conhecer e saber utilizar as ferramentas da tecnologia inerentes a essa modalidade de ensino.

A educação a distância, portanto, apesar de ser grande auxiliar na difusão da educação, contribui para a precarização do trabalho docente e segue as lógicas de mercado descritas acima. A partir dos processos tecnológicos que envolvem a educação a distância, o papel do professor pode passar a um segundo plano, no qual ao invés de participar efetivamente do processo de ensino-aprendizagem, acaba por gravar aulas, produzir conteúdo, trabalhar remotamente utilizando recursos próprios sem, necessariamente, ganhar adequadamente por isso.

A partir desses apontamentos, inferimos que a uberização do trabalho docente tem impactado negativamente nas condições de trabalho dos profissionais da EaD, colaborando com a precarização do trabalho, da qualidade da educação e na vida dos profissionais da educação como um todo.

6. CONCLUSÕES GERAIS

Apresentamos como conclusões gerais que o docente da Educação a Distância brasileiro tem assumido funções que não promovem a sua valorização. Pelo contrário, ele assume diversas funções que o aproximam da uberização das relações de trabalho, como o uso das próprias ferramentas de trabalho e estar disponível de acordo com a demanda da instituição de ensino, em especial as instituições privadas, e dos alunos.

Essas características provêm da precarização do trabalho que vem sendo massificada pelo processo de mercantilização do ensino superior pelo qual o Brasil passou nas últimas

décadas dos anos de 1990 e primeiras décadas dos anos 2000. Nesse sentido, a busca pela maximização dos lucros e a minimização dos gastos atua para que cada vez mais a docência assuma padrões estabelecidos pelas lógicas do mercado e esse, por sua vez, tem o apoio do Estado como apontam as reformas educacionais colocadas em prática nos últimos anos no Brasil.

REFERÊNCIAS

Antunes, R. (2018). O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. São Paulo: Boitempo.

Brasil (1943). Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Consolidação das leis do trabalho. Brasília, DF, 1943. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>

Brasil (2017). Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm.

Brasil (2022). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Censo da Educação Superior 2020: notas estatísticas. Brasília, DF: Inep.

Cristofolletti, E. V. e Dibbern, T. A. (2018). Tendências à mercantilização e privatização da Universidade e do Ensino Superior diante da atual conjuntura político-econômica no Brasil. Impulso, Piracicaba. 28(73) 122-136. <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/impulso/article/view/3937>.

Chaves, V. L. J. (2010). Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. Educ. Soc., Campinas, 31 (111), 481-500. <https://www.cedes.unicamp.br/>.

Emerick, T. C. M. e Dourado, L. A. R. (2021). O Estado brasileiro e as reformas educacionais: avanços e retrocessos nas políticas de formação docente. Editora Científica Digital. <https://www.editoracientifica.com.br/livros/livro-politicas-educacionais-e-a-privatizacao-concepcoes-acoes-e-tendencias-na-educacao-publica>.

Figueiredo, S. B. (2019). Percurso histórico da educação a distância (EaD) na formação de professores. Revista Nova Paideia - Revista Interdisciplinar em Educação e Pesquisa, 1 (2), 15-26. <http://ojs.novapaideia.org/index.php/RIEP/article/view/21>.

Gama, Z. e Santos, T. L. A. dos. (2018). Reforma da educação superior: um estado da arte. Impulso, 28(73) 107-122. <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/impulso/article/view/3985>.

Maia, M. C. A. (2019). A mercantilização da educação e o risco da escola McDonalds e dos alunos hambúrgueres. Entrevista concedida a João Vitor Santos. IHU Online (Revista do Instituto Humanitas Unisinos). <https://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/7623-a-mercantilizacao-da-educacao-e-o-risco-da-escola-mcdonalds-e-dos-alunos-hamburgueres>.

Mészáros, I. (2008). A educação para além do capital. São Paulo: Boitempo.

Moura, L. R. de., Mendes Segundo, M. das D. e Aquino, C. A. B. de. (2021). Do docente efetivo ao docente uberizado: a precarização contratual do professor no Brasil. *Trabalho e Educação*. 30 (3), 67-85. <https://periodicos.ufmg.br/index.php/trabedu/article/view/29404/29595>.

Pasinato, D. e Fávero, A. A. (2020). As políticas neoliberais no Brasil: sua influência na educação básica e superior. *Revista Atos de Pesquisa em Educação*, 15 (3), 903-928, <<https://bu.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/8277>>.

Pioli, E.; Sousa, A. L. H. (2017). Mercantilização do ensino superior e precarização do trabalho docente: o caso da educação a distância. http://anaisbr2017.redeestrado.org/files/abstracts/000/000/426/original/artigo_para_redestrado_2017_-_final.pdf.

Rangel, T. e Manguiavacchi, B. (2021). O ensino a distância universitária e a uberização do professor. *Múltiplos Acessos*, 6 (1), 23-46. <https://doi.org/https://doi.org/10.51721/2526-4036/v6n1a2>.

Silva, A. A. N. A. S. (2020). Relações entre força de trabalho uberizada e a necessidade de expansão do capital. *Encrucijadas Latinoamericanas. Movimientos sociales, autoritarismo e imperialismo* (pp. 11-34). Blanca: Ediciones del CEISO.

Silva, A. A. N. A. S. (2022). *Dinâmica Capitalista Global, Empresas Transnacionais e Uberização do Trabalho no Brasil* (Dissertação de mestrado). UNILA: Foz do Iguaçu. <https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/7176>.

Silva, A. A. N. S. e Fernández, P. D. (2020). Mundialização da relação capital-trabalho e mudanças nas configurações de trabalho: o caso dos trabalhadores uberizados. *Documentos de Trabajo del CEISO N° 5* (pp. 34-64). Bahía Blanca: CEISO.



Copyright de la edición © Editora Amplla

Copyright del texto © Los autores

Editor Jefe: Leonardo Pereira Tavares

Diseño de la portada: Editora Amplla

Diagramación: Juliana Ferreira

Revisión: Los autores

1ª edición

El Mercosur como proceso multidimensional: relaciones internacionales, economía, cuestión agraria y educación está licenciado bajo CC BY-NC 4.0.



Esta licencia permite a otras personas remezclar, adaptar y desarrollar su obra con fines no comerciales y, aunque las nuevas obras deben ser acreditadas y no pueden ser utilizadas con fines comerciales, los usuarios no tienen que licenciar estas obras derivadas bajo los mismos términos. El contenido de la obra y su forma, corrección y fiabilidad son responsabilidad exclusiva de los autores y no representan la posición oficial de Amplla Editora. Se permite descargar y compartir la obra siempre que se cite a los autores. Todos los derechos de esta edición han sido cedidos a Amplla Editora.

Campina Grande, Paraíba, Brazil.

2023

