

INTEGRAÇÃO ECONÔMICA SUL-AMERICANA: TRAJETÓRIA E DESAFIOS

Dr. Nilson Araújo de Souza¹

Resumo

O objetivo deste artigo é examinar o processo de integração contemporânea da América do Sul, destacando-se a trajetória recente e seus desafios. A questão da integração sul-americana, depois do fracasso de várias ondas integracionistas ocorridas no passado, ressurgiu com força na atualidade. A emergência em vários países da América do Sul de governos comprometidos com a proposta de integração regional vem favorecendo fortemente o avanço desse processo na região. A integração sul-americana foi igualmente favorecida pelo rápido avanço, nesse período, do processo de regionalização da economia mundial. Foi beneficiada também pelo fracasso da estratégia de integração patrocinada pelo governo dos Estados Unidos, com base no projeto da ALCA. Mas, ao mesmo tempo em que apareceram condições favoráveis ao avanço da integração da região, revelaram-se os limites do modelo de integração que vinha sendo implementado por meio tanto do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) quanto da Comunidade Andina de Nações (CAN). Esses dois projetos, ao se desenvolverem na década de 1990, o fizeram sob a égide das políticas neoliberais que, além de implementarem a abertura comercial dos países da região para produtos e capitais forâneos, enfatizaram nas relações intra-regionais o modelo de integração com base no livre comércio. A percepção dos limites do modelo “comercialista” de integração resultou em duas mudanças importantes: 1) a decisão dos novos governos da região de ampliar o processo de integração; 2) a decisão de enfatizar nesse novo processo integracionista a integração produtiva, com base, em grande medida, na integração energética.

Palavras-chave: Integração econômica. Integração sul-americana. Unasul. Mercosul

¹O autor é economista, com doutorado em Economia pela Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e pós-doutoramento pela Universidade de São Paulo (USP); professor aposentado pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e professor visitante da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA); autor de vários livros, artigos e ensaios sobre economia brasileira, economia mundial e economia latino-americana, destacando-se o último livro intitulado *Economia internacional contemporânea – da depressão de 1929 ao colapso financeiro de 2008*. Correio eletrônico: araujonilson@terra.com.br.

Abstract

In this article we examine the recent South America integration process, highlighting its modern course and challenges. After several miscarry, the South American integration issue comes back with particular power in now days. The regional integration process had been promoted by the rise of regional integration committed governments in many countries. It also takes advantage of a world economy fast regionalization process and the failure of a US sponsored integration strategy, the ALCA project, which had happen on the studied period. But the integration progress has shown the limits of the Mercosul and Andina Nations Community model. These two projects were implemented in the 90's, under neoliberal point of view, with base on free trade and foreign goods and capital opening. Two important changes come from the perception of the mercantile based integration model limits: 1) A decision to increase regional integration token by the new South American governments; 2) A decision to put focus on productive integration, especially on energetic field, in a renewed integration process.

Keywords: Economic integration. South American integration. Unasul. Mercosul

Sumário

Introdução

- 1 A teoria cepalina da integração regional
- 2 A criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- 3 Ação dos EUA impede consolidação da Alalc
- 4 Governos nacionalistas insistem na integração regional
- 5 A transformação da Alalc na Associação Latino-Americana de Integração
- 6 Na América do Sul, a integração avança mais rápido
- 7 Os países andinos se integram no Pacto Andino
- 8 O cone sul se integra no Mercado Comum do Sul
- 9 Consenso de Washington e neoliberalismo dificultam consolidação do Mercosul
- 10 Mercosul avança, apesar dos obstáculos
- 11 A integração do conjunto da América do Sul: Unasul

Introdução

O objetivo deste artigo é examinar o processo de integração contemporânea da América do Sul, destacando-se a trajetória recente e seus desafios. A análise inicia com os fatos da década de 1950 que deram origem ao primeiro bloco latino-americano, criado em 1960 - a Aliança Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).

Apesar de apresentar-se como um bloco que abarcaria o conjunto da América Latina, concentrou-se basicamente na América do Sul. Esse processo é contemporâneo da experiência mais madura de integração regional, que deu origem à União Europeia. No entanto, são distintas as razões que motivaram essas duas experiências.

A questão da integração sul-americana, depois do fracasso de várias ondas integracionistas ocorridas no passado, ressurge com força na atualidade.

A emergência em vários países da América do Sul de governos comprometidos com a proposta de integração regional vem favorecendo fortemente o avanço desse processo na região. Esses governos nasceram, basicamente, da forte crise que abalou a região, ao longo da década de 1990, como resultado da implementação de políticas que restringiram o papel do Estado e abriram os mercados regionais para o ingresso de produtos e capitais estrangeiros.

A integração sul-americana foi igualmente favorecida pelo rápido avanço, nesse período, do processo de regionalização da economia mundial. Além da aceleração do

processo de integração europeia – que resultou na criação da moeda única -, surgiram ou se desenvolveram projetos de integração em várias regiões do planeta.

A regionalização sul-americana foi beneficiada também pelo fracasso da estratégia de integração patrocinada pelo governo dos Estados Unidos, com base no projeto da ALCA.

Mas, ao mesmo tempo em que apareceram condições favoráveis ao avanço da integração da região, revelaram-se os limites do modelo de integração que vinha sendo implementado por meio tanto do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) quanto da Comunidade Andina de Nações (CAN).

Nos dois casos, a ideia original era a de realizar a integração produtiva, nos moldes propostos pela Cepal na década de 1950. O objetivo então traçado pela instituição era o de unir os países latino-americanos em projetos de industrialização com vistas a obter economia de escala e promover o desenvolvimento. Os acordos iniciais entre Brasil e Argentina que resultaram no MERCOSUL e os acordos do Pacto Andino que resultaram na CAN tinham essa característica.

No entanto, esses dois projetos, ao se desenvolverem na década de 1990, o fizeram sob a égide das políticas neoliberais, as quais, além de implementarem a abertura comercial dos países da região para produtos e capitais forâneos, enfatizaram nas relações intra-regionais o modelo de integração com base no livre comércio.

Apesar de esse modelo ter dado algum resultado, à medida que acelerou o intercâmbio comercial entre os países integrantes de cada bloco, tornou mais vulneráveis os países com economia mais frágil, gerando conflitos entre esses países e os de economia mais consolidada.

A percepção dos limites do modelo “comercialista” de integração resultou em duas mudanças importantes:

- 1) a decisão dos novos governos da região de ampliar o processo de integração, por meio da criação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), que envolveria, além dos países integrantes dos dois blocos, os três países que não participam deles (Chile, Suriname e Guiana);
- 2) a decisão de enfatizar nesse novo processo integracionista a integração produtiva, com base, em grande medida, na integração energética.

1 A teoria cepalina da integração regional

A questão da integração da América Latina remonta aos primórdios da luta pela independência no início do século XIX. Com altos e baixos, essa questão tem estado presente na região ao longo destes dois últimos séculos.

Torpedeada tanto pela ação das potências estrangeiras que tinham interesses na região quanto pelos conflitos das elites que dominavam cada um dos países, a integração latino-americana ressurgia toda vez que as condições internas e externas se tornavam propícias.

Essa questão mais uma vez ressurge com força na atualidade, depois de várias ondas integracionistas ocorridas no passado. Nesta seção, vamos examinar o processo mais recente, que tem suas raízes nas propostas feitas pela Cepal² entre o final da década de 1940 e o início da de 1950.

Partindo do diagnóstico de que a dependência externa e as estruturas internas arcaicas da América Latina eram responsáveis pelo subdesenvolvimento, a Cepal propunha que a saída estava na industrialização. Conforme Theotônio dos Santos,

nas décadas de 1940-50, desenvolveu-se o pensamento da CEPAL, que vai dar um fundamento de análise econômica e um embasamento empírico, assim como apoio institucional, à busca de bases autônomas de desenvolvimento. Estas se definiram por intermédio da afirmação da industrialização como elemento aglutinador e articulador do desenvolvimento, progresso, modernidade, civilização e democracia política (SANTOS 2000: 74).

Entre os meios para garantir a industrialização e o desenvolvimento econômico da região, a Cepal propugnou a realização de um projeto integracionista. O alargamento do mercado, com a criação de um mercado regional, ensejaria a instalação de plantas industriais maiores e mais eficientes, além de poder avançar para a indústria básica, como

² A Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) foi criada em 1948 pela ONU para estudar os problemas da América Latina e propor soluções. Liderada pelo economista argentino Raúl Prebisch e integrada por uma série de jovens economistas e cientistas sociais e políticos, dentre eles o brasileiro Celso Furtado, cumpriu um papel decisivo na formulação do pensamento econômico latino-americano.

as de bens de capital e de bens intermediários. A integração seria, portanto, a condição para o desenvolvimento autônomo e endógeno da região³.

Foi com essa visão que a CEPAL propôs a criação do Mercado Comum Centro-Americano que, a partir de 1951, começou a formar um bloco regional entre os pequenos países da América Central.

2 A criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio

Mas o projeto mais ambicioso consistia na retomada da antiga ideia de integração do conjunto da América Latina e que vinha amadurecendo desde a década de 1940 entre os governos do Brasil e Argentina⁴. Foi assim que, a 18 de fevereiro de 1960, assinava-se, em Montevideu, o tratado que instituiu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio – Alalc, integrada por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Os signatários do tratado representavam “mais de 80% do produto bruto e da população da América Latina” (HERRERA 1966: 149).

A Alalc “tinha por objetivo básico a ampliação do comércio regional, e consequentemente dos mercados nacionais, através da eliminação gradual das barreiras ao comércio intrarregional” (FARIA 1993: XV). O prazo estipulado para o alcance de seus objetivos foi de 12 anos. Ocorreria, portanto, em 1972.

O modelo adotado tinha como referência o GATT⁵. Havia as “listas nacionais” de concessões e uma “lista comum de bens”, com cujo desgravamento os signatários se comprometiam, e, por outro lado, havia “listas especiais”, em benefício dos países de menor desenvolvimento relativo; estas últimas listas não estavam sujeitas à cláusula de nação mais favorecida (IBID.: XV).

Havia sido criada uma condição internacional favorável a projetos dessa natureza. Tendo chegado à conclusão de que, em lugar do alinhamento automático com qualquer das duas superpotências (EUA e URSS), deveriam trilhar um caminho de não-alinhamento, os

³ Desenvolvimento endógeno se caracteriza por um desenvolvimento que se fundamenta nas próprias forças, isto é, nos próprios recursos materiais e financeiros e no próprio mercado.

⁴ Os presidentes Getúlio Vargas, do Brasil, e Juan Domingo Peron, da Argentina, retomaram a proposta feita no começo do século, pelo Barão do Rio Branco, para formar o Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile) como plataforma para a integração do conjunto da região.

⁵ General Agreement on Trade and Tariff; em português: Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas.

líderes de vários países do Terceiro Mundo⁶ decidiram criar o Movimento de Países Não-Alinhados, que começou a congregar os países que queriam seguir um caminho independente. O crescimento desse movimento fortaleceu a tendência à unidade de países mais pobres.

3 Ação dos EUA impede consolidação da Alalc

Mas a integração da América Latina ainda teria que enfrentar grandes desafios para concretizar-se. O principal deles provinha dos EUA. Os interesses estratégicos desse país entravam em contradição com a integração latino-americana. Era o velho adágio: “Dividir para reinar”.

Depois de terminada a fase dura da reconstrução europeia – com a qual contribuíram os EUA –, bem como a guerra contra a Coreia (em 1953), o governo dos EUA se voltou de maneira mais intensa para a América Latina. Suas corporações transnacionais estavam sedentas de ocupar na região o espaço que antes fora ocupado pelos capitais ingleses.

Além disso, na disputa pelo mercado mundial com as corporações alemãs e japonesas, que reconstruíam seu aparato produtivo com as tecnologias mais modernas⁷, as transnacionais estadunidenses também teriam que se modernizar. Para isso, teriam que substituir suas máquinas antigas por máquinas modernas.

A estratégia que os Estados Unidos montaram implicava transferir essas fábricas usadas para os países latino-americanos que já haviam começado seu processo de industrialização⁸. Esse intento entrava em contradição direta com essas nações, já que estavam se industrializando, no fundamental, com base no próprio esforço e no controle nacional sobre a economia nacional. Era a época do nacional-desenvolvimentismo.

A política exterior dos EUA, que sempre esteve a serviço de seus interesses econômicos, foi imediatamente posta para operar no sentido de criar as condições para essa expansão de suas empresas. No interregno do governo John F. Kennedy, o Departamento de Estado, retomando a tradição legada por Franklin D. Roosevelt, tentou praticar uma

⁶ Destacando-se Nasser no Egito, Nehru na Índia, Sukarno na Indonésia.

⁷ A capacidade produtiva desses dois países havia sido praticamente dizimada durante a guerra, enquanto a capacidade dos EUA, que não sofreram guerra em seu território, havia não apenas se mantido intacta, como se expandido.

⁸ Ver capítulos 5 e 6 de SOUZA (2009). Também SOUZA (2005: 57).

política de “boa vizinhança”, principalmente através do programa Aliança para o Progresso⁹.

Mas, com a morte de Kennedy, a 22 de novembro de 1963, a agressividade da política externa dos EUA retornou com toda força. Conforme nos indica Toledo Machado: “Com a ascensão presidencial de Lyndon B. Johnson, os ‘falcões’(...) começaram a agir com maior desembaraço, impondo a doutrina da inevitabilidade da terceira guerra mundial e da liderança militar dos EUA” (MACHADO 2003: 260).

Para essa política, passou a ser de fundamental importância a substituição de governos latino-americanos que não estivessem de acordo com a abertura de suas economias para a entrada de capital estrangeiro. Sucederam-se, a partir daí, os golpes militares na região. Como consequência, os novos governos instalados passaram a alinhar-se automaticamente com a política do Departamento de Estado. E, como a essa não interessava a efetivação da integração latino-americana, os acordos firmados para a criação da Alalc não saíram do papel.

4 Governos nacionalistas insistem na integração regional

A implementação da Alalc não conseguiu avançar. Mas ainda houve resistência por parte de vários governos. A primeira delas partiu dos países andinos. Em 1966, Chile, Venezuela, Peru e Equador firmaram a Declaração de Bogotá com o objetivo de criar, no âmbito da Alalc¹⁰, a Comunidade Andina de Nações, mais conhecida como Pacto Andino. Ela viria a se consumar em 1969 através do Acordo de Cartagena¹¹.

A segunda iniciativa ocorreu nos anos de 1970 entre Brasil e México. No Brasil, o setor nacionalista das Forças Armadas assumira o governo, tendo à frente o general Ernesto Geisel. Reagindo à recessão mundial deflagrada em 1974, Geisel implementou no país o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que procurava combater o subdesenvolvimento e a crise através de medidas que reduzissem a dependência externa

⁹ A Aliança para o Progresso foi um programa lançado pelo presidente John F. Kennedy e institucionalizado, entre 5 e 17 de agosto de 1960, durante a reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA, em Punta Del Este (Uruguai). Era um Plano de 10 anos, com recursos orçados de US\$ 500 milhões, oriundos basicamente dos EUA, com vistas a combater as desigualdades econômicas e sociais da América Latina. Ao final, limitou-se basicamente a um plano assistencialista com o fornecimento de alimentos através do programa “Alimentos para a Paz”. Ainda que tenha sido formalmente extinto apenas em 1969 pelo presidente Richard Nixon, na prática deixou de funcionar com a morte de Kennedy e o início do apoio, pelo seu sucessor, aos golpes militares na América Latina (1964) (VALENTE 27.07.2006).

¹⁰ Os acordos da Alalc previam a realização de blocos sub-regionais.

¹¹ Voltaremos a falar desse bloco mais adiante.

(SOUZA 2008). No México, Luis Echeverría Alvarez, que governou de 1970 a 1976, tinha posicionamento idêntico. Dele nasceu, em 1975, a proposta de criação do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA).

Contando com a adesão de muitos países da região, os objetivos desse sistema eram: coordenar posições governamentais nos foros internacionais; estimular a cooperação horizontal entre os países da região; apoiar os processos de integração latino-americanos e propiciar ações coordenadas entre eles. A criação do SELA foi importante para demonstrar a força do projeto 'integracionista' latino-americano (PINTO 2008: 122-23).

Como se vê, o SELA não era um bloco econômico, mas contribuía para a sua formação na medida em que propiciava ações coordenadas entre os vários governos da região. Ele era reflexo de uma dupla determinação:

- de um lado, a emergência da crise mundial debilitara a capacidade dos países centrais manterem sua pressão sobre os países em desenvolvimento;
- de outro, aproveitando-se dessa situação, o Movimento de Países Não-Alinhados, depois de aprovar na Conferência de Argel em 1973 que o principal problema da época era a “contradição centro-periferia”, conseguiu, no ano seguinte, que 110 países apresentassem e lograssem aprovar na sexta Sessão Especial da Assembleia da ONU duas resoluções propondo o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, baseada na auto-determinação, na cooperação e na igualdade entre os povos (MACHADO 2000).

5 A transformação da Alalc em Associação Latino-Americana de Integração

A década de 1970 foi a década de fortalecimento dos Não-Alinhados. Nesse contexto, foi retomado o projeto integracionista da América Latina. E assim se celebrou em 1980 um novo Tratado de Montevideú, que transformou a Alalc na Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). Segundo Faria,

muito do conteúdo do novo tratado já estava expresso no documento anterior, e a estrutura orgânica manteve-se essencialmente a mesma. Algumas mudanças

significativas foram introduzidas, porém, relativamente aos objetivos e aos mecanismos da Associação. Primeiramente, deixou-se de lado a intenção de instituir uma zona de livre comércio, dando-se prioridade, a despeito do objetivo formal (declarado no Preâmbulo) de se criar um mercado comum, ao estabelecimento de uma zona de preferências tarifárias regionais, o que representa uma abdicação aos objetivos que antecederam a nova Associação. Em segundo lugar, deixou-se maior margem aos Estados-Membros para celebrarem acordos bilaterais de complementação econômica, o que, em si, pode apresentar tanto vantagens quanto riscos para a integração continental (FARIA 1993: XV-XVI).

Aquilo que foi apresentado como retrocesso na nova associação pode significar, na verdade, a adaptação às condições reais dos vários países a fim de garantir o avanço possível. Assim, ao mesmo tempo em que se estabelecia uma meta mais avançada do que a prevista na Alalc, ao propor a formação de um mercado comum, procurava-se começar pela base, isto é, pela formação de uma Zona de Preferências Comerciais.

Simultaneamente, ampliavam-se as possibilidades de acordos sub-regionais, como forma de incentivar parcerias entre países de níveis de desenvolvimento semelhantes. Veremos adiante que foi exatamente esse mecanismo flexível que permitiu o avanço do projeto integracionista a partir da década de 1980.

6 Na América do Sul, a integração avança mais rapidamente

O processo de integração latino-americano avançou mais rapidamente na América do Sul: depois de muitos avanços e recuos, experimentou uma forte aceleração na década de 1980, com os acordos de cooperação entre Argentina e Brasil.

A criação do Mercosul no começo dos anos de 1990 veio se somar à outra experiência integracionista da região, o Pacto Andino (depois transformado em Comunidade Andina de Nações), para dar uma nova qualidade ao processo de integração sul-americana. Em 2004, deflagrou-se a fusão entre os dois blocos para dar lugar ao projeto designado inicialmente de Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), depois renomeado como União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

O processo de integração da América do Sul tem seu antecedente mais remoto na formalização do Pacto A.B.C. promovido pelo Barão do Rio Branco no começo do século XX, proposta que foi rerepresentada pela Argentina na década de 1950. A criação da Alalc

em 1960 foi basicamente uma proposta sul-americana, pois dos países signatários apenas o México não pertencia à região.

Esse processo teve continuidade nos anos de 1960 com a criação do Pacto Andino e, na década de 1970, com a institucionalização dos contatos inter-governamentais através do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA). A transformação da Alalc na Aladi em 1980 criou as condições para a aceleração do processo integracionista a partir da década de 1980.

Um importante momento desse processo foi a formação do Grupo de Apoio a Contadora, criado em 1983 por Venezuela, México, Colômbia e Panamá, recebendo a adesão, em 1985, do Peru, Brasil, Argentina e Uruguai. O objetivo era contribuir para a pacificação da América Central (que estava em guerra civil) e para o fortalecimento da América Latina.

Em 1986, o Grupo de Contadora ampliou seus objetivos, passando a envolver-se com o conjunto da problemática latino-americana. Receberia então o nome de Grupo do Rio. Mesmo sendo um grupo de natureza eminentemente política, a aproximação entre seus membros haveria de ensejar o aprofundamento do processo de integração econômica.

Em 1984, formava-se uma articulação baseada na esfera econômica. Reuniram-se em Cartagena, Colômbia, os chanceleres e ministros da economia da Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela para criar uma instância permanente destinada a discutir a problemática da dívida externa. Esse grupo passou a ser conhecido como Consenso de Cartagena. Mesmo não havendo conseguido uma ação conjunta na negociação da dívida, tornou-se mais um exemplo de cooperação entre os países latino-americanos.

Mas o eixo central da integração da América do Sul seria a aproximação entre Brasil e Argentina. O fator decisivo para essa aproximação foi o apoio dado pelo governo brasileiro à Argentina por ocasião da Guerra das Malvinas, quando a Argentina, ao tentar recuperar um território perdido para a Inglaterra – Ilhas Malvinas -, foi por esta agredida militarmente, com o apoio dos EUA.

Essa atitude contribuiu para a retomada da cooperação econômica entre os dois países, conforme se manifestou nos acordos estabelecidos em 1986 entre os governos do Brasil e da Argentina, que desembocariam na criação do Mercosul.

Em 1993, foi dado mais um passo na integração sul-americana com a proposta, apresentada pelo governo brasileiro, de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), que, em 2004, se transformaria num projeto de integração regional

com o nome de Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), depois rebatizada como Unasul.

A proposta de criação da Casa-Unasul implicaria a união dos dois blocos existentes na região (Comunidade Andina de Nações e Mercado Comum do Sul), além dos três países que não participavam de qualquer desses blocos (Chile, Guiana e Suriname).

7 Os países andinos se integram no Pacto Andino

A formação da Comunidade Andina de Nações (CAN), originada do Pacto Andino, teve início em 1969. Criou-se então, através do Acordo de Cartagena (Colômbia), o Grupo Andino, constituído por Bolívia, Chile, Colômbia e Peru. Em 1973, receberia a adesão da Venezuela e, posteriormente, haveria a defecção do Chile.

O objetivo seria constituir uma União Aduaneira num prazo de 10 anos. Nesse período de transição, o bloco funcionaria como Área de Livre Comércio. No entanto, a transição foi mais prolongada. Bolívia, Colômbia e Venezuela culminaram a abertura de seus mercados para os parceiros em 30 de setembro de 1992. O Equador completou seu processo em 31 de janeiro de 1993 (COMUNIDADE ANDINA 08.03.2005).

Na concepção andina, sua Área de Livre Comércio, diferentemente do Mercosul, não contemplaria uma lista de exceções para os produtos mais sensíveis; todos os produtos de seu universo tarifário seriam liberados. Desde o início, havia o compromisso de uma integração mais profunda, que, partindo das etapas iniciais, culminasse num Mercado Comum.

A segunda etapa do processo de integração, a União Aduaneira, teve início em 1995, quando entrou em vigência a tarifa externa comum (TEC). Colômbia, Equador e Venezuela acordaram tarifas de 5, 10, 15 e 20%, a depender do produto; a Bolívia, com tratamento preferencial, passou a praticar dois níveis tarifários: 5 e 10% (IBID.). O Peru não assinou esse acordo.

O bloco receberia o nome de Comunidade Andina de Nações (CAN) com a assinatura do Protocolo de Trujillo (Peru) em 1996. Os principais objetivos definidos foram:

- a) promover um desenvolvimento equilibrado e harmônico entre os países membros em condições de equidade, acelerar o crescimento por meio da integração e da cooperação econômica e social;
- b) impulsionar a participação no processo de integração regional, com vistas à formação gradual de um mercado comum da América Latina, e procurar melhorar as condições de vida de seus habitantes (COMUNIDADE ANDINA 05.02.2005).

O bloco também estabeleceu objetivos políticos. Em 1980, os presidentes dos Estados-Partes firmaram em Riobamba (Equador) a Carta de Conduta que estabeleceu o caráter democrático que deveria reger o ordenamento político sub-regional.

Ao longo do tempo, foram sendo criados os mecanismos de coordenação do bloco, mas sua institucionalização só se completou em agosto de 1997 com a criação da Secretaria Geral com caráter executivo (com sede em Lima) e do Conselho Presidencial Andino como órgão de orientação e direção política.

A CAN, à época em que se converteu em União Aduaneira, possuía um PIB de US\$ 273 bilhões e uma população de mais de 117 milhões de habitantes, com PIB *per capita* de US\$ 2.333.

O bloco, até recentemente, vinha negociando em conjunto suas relações com outros blocos econômicos, como Mercosul, União Européia, Nafta, Apec e Assean (COMUNIDADE ANDINA 10.03.2005).

No entanto, depois de 2004, com o fracasso do projeto da Alca, alguns países do Pacto Andino deixaram-se influenciar pela ofensiva do governo dos EUA na região. Como o projeto da Alca não prosperou, como veremos no próximo capítulo, a tática da administração estadunidense passou a ser a de promover acordos bilaterais com os países latino-americanos. O fato do Equador, o Peru e a Colômbia terem assinado esses acordos levou a Venezuela a retirar-se da CAN e integrar-se ao Mercosul.

8 O cone sul se integra no Mercado Comum do Sul

O outro bloco econômico em desenvolvimento na América do Sul é o Mercado Comum do Sul (Mercosul). O antecedente mais imediato da formação desse bloco foi a Ata de Integração Brasil-Argentina firmada em 1986 entre os presidentes José Sarney

(Brasil) e Raúl Alfonsín (Argentina). Os dois foram os primeiros presidentes de seus países após o fim dos regimes ditatoriais. Essa Ata, ao criar o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), tinha um largo alcance para a política de integração sul-americana. Quem descreveu muito bem seus objetivos foi Moniz Bandeira:

A determinação com que Alfonsín e Sarney trataram de promover a integração econômica entre os dois países foi tanta que em apenas um ano se encontraram três vezes (duas com a participação do presidente do Uruguai, Julio María Sanguinetti). E seus esforços para construir o ‘zollverein’, a partir de um projeto integrado de produção, comércio e desenvolvimento tecnológico do setor de bens de capital, fornecimento de trigo, complementação do abastecimento alimentar e expansão gradual, sustentada e equilibrada do comércio, com apoio à exportação do país deficitário, visou possibilitar que o Brasil e a Argentina alcançassem maior autonomia e independência em relação ao mercado mundial, mediante crescente unificação de seus espaços econômicos. A própria ênfase dada à integração do setor de bens de capital, coração da indústria pesada e matriz do desenvolvimento tecnológico, mostrou o propósito de aumentar, particularmente, a capacidade de auto-sustentação e auto-transformação de suas economias, estabelecendo o ciclo completo da reprodução ampliada do capital, de forma independente, com a unificação dos dois mercados (BANDEIRA 2003: 464-65)

O passo seguinte foi a assinatura, em 1988, do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina. O objetivo era criar

um espaço econômico comum, mediante a remoção gradual, em dez anos, de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários à circulação de bens e serviços, bem como harmonizar e coordenar suas políticas aduaneiras, monetária, fiscal, cambial, agrícola e industrial (PINTO 2008: 131).

Foram assinados nessas duas oportunidades 24 protocolos sobre os temas descritos acima. Eles foram consolidados no Acordo de Complementação Econômica nº 14, assinado em dezembro de 1990, no âmbito da Aladi. Esta foi a base para a criação do Mercosul.

Contraditoriamente, a proposta lançada em 1989 por George Bush, então presidente dos EUA, conhecida como Iniciativa para as Américas, que visava conformar uma zona de livre comércio do Alasca à Terra do Fogo, terminou acelerando o processo de integração na América do Sul.

Apesar de serem a favor da proposta estadunidense, os governantes sul-americanos da época¹², orientados por seu corpo diplomático, preferiram formar um bloco regional como forma de fortalecer sua posição na negociação com os EUA. E precisamente esse foi um dos critérios estabelecidos no Tratado de Assunção que, em 26 de março de 1991, criou o Mercosul para integrar o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai.

Os objetivos traçados foram os seguintes:

- livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, por intermédio, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários, de restrições tarifárias à circulação de mercadorias ou de qualquer medida de efeito equivalente;
- estabelecimento de uma tarifa externa comum (TEC), adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;
- coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e outras – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial, de capitais, de serviços, alfandegárias, de transporte e comunicação etc – que se viessem acordar, com a finalidade de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-Partes;
- compromisso dos Estados-Partes de harmonizar suas legislações nas áreas pertinentes para lograr o fortalecimento do processo de integração (CARVALHO & SILVA 2002: 235).

O objetivo estratégico era constituir um mercado comum, mas os governantes optaram por atingir esse objetivo através de etapas, a começar por uma Área de Livre Comércio, passando depois por uma União Aduaneira.

¹² Particularmente, Fernando Collor de Mello no Brasil e Carlos Menem na Argentina.

Assim, da assinatura do Tratado até 31 de dezembro de 1994, dever-se-ia viver a etapa de transição para uma Área de Livre Comércio. O objetivo dessa etapa seria remover os obstáculos tarifários e não-tarifários à livre circulação de produtos.

Nessa etapa, a liberalização do comércio contou com duas estratégias:

- um programa de desgravação progressivo, linear e automático de forma a atingir tarifa zero em 31 de dezembro de 1994; e
- eliminação progressiva das barreiras não-tarifárias ou de medidas de efeito equivalente sobre o comércio recíproco (IBID.: 235).

Mas, como há o desnível no desenvolvimento dos países-membros, foram excluídos do cronograma de desgravação os produtos indicados nas listas de exceções apresentadas por cada país. O número de itens, porém, deveria diminuir à razão de 20% por ano até 31 de dezembro de 1994. Além disso, o Paraguai e o Uruguai tiveram um ano a mais de prazo para cumprir esse cronograma.

A etapa seguinte seria a de transição para uma União Aduaneira. Em setembro de 1990, os presidentes do Brasil e da Argentina assinaram a Ata de Buenos Aires que estipulava a data de 1º de janeiro de 1995 para a entrada em vigor da União Aduaneira.

Seu instrumento principal seria a tarifa externa comum (TEC). Assim, em agosto de 1994, foi decidida em Buenos Aires a tarifa externa comum para praticamente todo o universo tarifário, inclusive os produtos sensíveis. Seu limite máximo foi estabelecido em 20%. Foi dado o prazo até 2001 para a adaptação de cada país a esse teto, estendendo-se até 2006 no caso dos produtos de informática. O objetivo era que nesse ano, quando terminaria o período de convergência ascendente ou descendente das tarifas nacionais que ainda se encontravam em regime de exceção, a TEC estaria implementada para todo o universo tarifário (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES 25.11.2004).

Por se tratar de União Aduaneira, o conjunto da região teria que ser protegido de produtos originados de outros países de fora de bloco. Daí a aprovação do Regime Geral de Origem, que estabeleceu regras referentes à origem das mercadorias comercializadas entre os países-membros. A regra básica foi a de que, para receber o tratamento de produto regional, os produtos contemplados por tarifas privilegiadas deveriam possuir percentual mínimo de 60% de valor agregado regional.

A implementação dos acordos destinados a concretizar o bloco regional exigiria, obviamente, a criação de uma estrutura institucional de coordenação e execução, além de um conjunto de regras decisórias. São dois os órgãos decisórios:

- o Conselho do Mercado Comum, que é o órgão superior, responsável pela condução da política e a tomada de decisões destinadas à formação do bloco regional; é constituído pelos ministros das Relações Exteriores e da Economia dos países-membros;
- o Grupo Mercado Comum é o órgão executivo, coordenado pelos Ministérios de Relações Exteriores, com representantes dos Ministérios da Economia e dos Bancos Centrais (OLIVEIRA 2005: 22).

Uma decisão importante, adotada no Protocolo de Ouro Preto, foi o reconhecimento da personalidade jurídica de direito internacional do Mercosul. Esse reconhecimento atribui ao bloco econômico competência para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais.

No momento de sua conformação enquanto União Aduaneira, em 1995, o Mercosul já representava um peso importante na economia mundial. Com uma população de 201,9 milhões de habitantes e uma área territorial de 11,86 milhões de quilômetros quadrados, o bloco produzia um PIB de US\$ 994,74 bilhões, o que dava um PNB *per capita* de US\$ 4.380,00. O peso da indústria na economia regional era de 35% e o grau de urbanização, de 79% (CARVALHO & SILVA 2002: 239, quadro 12.4). Como agrupamento econômico, o Mercosul constituía o quarto maior mercado consumidor do mundo, depois do Nafta, União Europeia e Japão. Seu setor industrial é um dos mais importantes dentre os países em desenvolvimento.

9 Consenso de Washington e neoliberalismo dificultam consolidação do Mercosul

No entanto, o Mercosul começou a ser implementado num período (década de 1990) em que o Consenso de Washington e o neoliberalismo, com seu postulado de livre comércio, começaram a orientar as políticas econômicas da região. Isso alterou em grande medida os objetivos iniciais.

Concebido na década anterior pelos presidentes Sarney e Alfonsín como instrumento de desenvolvimento autônomo da região, com base em parcerias produtivas, particularmente nas áreas de bens de capital e tecnologias avançadas, converteu-se, nas mãos de Fernando Collor de Mello e Carlos Menem, num bloco que passou a priorizar o livre comércio.

Neste caso, “ao lado da redução das tarifas internas, também reduzia-se a chamada tarifa externa comum (TEC) e se valorizavam as moedas locais, em verdadeiro subsídio aos produtos estrangeiros” (SOUZA 2001: 107). Registre-se que, no momento em que o Mercosul se converteu em União Aduaneira, em 1995, estabeleceu-se uma TEC baixíssima para os padrões da época: 12,3% (BANDEIRA 2004: 80)

Dáí decorreram dois problemas:

- a redução da TEC provocou um violento aumento das importações da região, oriundas sobretudo dos EUA¹³, gerando déficits nas balanças comerciais e comprometendo seriamente o setor produtivo da região, incapaz de concorrer com produção importada subsidiada, acarretando, como consequência, o aumento do desemprego;
- a redução indiscriminada, sem planejamento estratégico, das tarifas entre os países-membros provocou o sucateamento de setores mais débeis dos países menos desenvolvidos da região; essa situação se agravou depois da desvalorização da moeda brasileira em 1999.

O ministro da Economia da Argentina, Domingo Cavallo, que retornara ao governo durante a crise que afetou o país¹⁴, tentou utilizar esse fato para adotar medidas que, na prática, comprometiam a existência do Mercosul.

O agravamento da crise argentina, porém, levou à queda do governo e à formação de um novo governo mais comprometido com o Mercosul. Posteriormente, na gestão de Néstor Kirchner, quando as mercadorias brasileiras voltaram a inundar o mercado

¹³ Conforme o Departamento de Comércio dos EUA, as exportações estadunidenses para o conjunto da América do Sul praticamente duplicaram de 1991 para 1995, passando de US\$ 15,9 bilhões para US\$ 28 bilhões (SOUZA 2001: 107).

¹⁴ Cavallo fora ministro de Menem e reassumiu a função durante o governo de Fernando De La Rúa.

argentino, o governo daquele país elevou as tarifas de importação de vários produtos brasileiros, sobretudo os da linha branca.

Esses fatos serviram para acirrar a crítica daqueles que se opunham à constituição de um bloco regional sul-americano e defendiam a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

10 Mercosul avança, apesar dos obstáculos

No entanto, apesar desses problemas, se formos examinar o Mercosul do ponto de vista das correntes de comércio intra-regional¹⁵ e das negociações internacionais, o bloco regional tem sido bem sucedido.

As trocas entre o Brasil e os demais membros do Mercosul aumentaram de US\$ 3,6 bilhões em 1990 para US\$ 18,5 bilhões em 1997. Houve um revés a partir de então porque combinou-se a crise argentina com a desvalorização do real brasileiro¹⁶, e assim o comércio intra-regional baixou para US\$ 8,9 bilhões em 2002. Mas, dali em diante, com a retomada do crescimento argentino¹⁷ e a decisão do governo brasileiro de recolocar no centro da sua política exterior a integração regional, o comércio intra-regional voltou a crescer: em 2008, a corrente de comércio entre o Brasil e os outros países do Mercosul já havia atingido US\$ 36,7 bilhões (MDIC-SECEX 06.01.2009).

No final dos anos de 1990, o bloco já era o principal mercado para as exportações brasileiras de manufaturados: na faixa de 28% em 1997-98, contra 22,5% para os EUA.

No entanto, manifestam-se nesse intercâmbio dois problemas, que podem afetar o processo de integração:

- há uma divisão do trabalho em que o Brasil é o principal beneficiário: exporta principalmente produtos industriais e importa preferencialmente produtos primários;

¹⁵ Soma de exportações e importações.

¹⁶ A crise argentina debilitou sua capacidade de absorver produtos brasileiros, enquanto a desvalorização do real tornou os produtos argentinos mais caros no Brasil.

¹⁷ O PIB argentino, de 2003 a 2006, cresceu a uma taxa média anual de 9% (PIB ARGENTINO 27.07.2006).

- o Brasil vem sendo crescentemente superavitário: seu superávit comercial em relação aos demais países do Mercosul subiu de US\$ 2,5 bilhões em 2004 para US\$ 6,8 bilhões em 2008 (IBID.).

O Mercosul, por sua vez, agiu como bloco em várias negociações internacionais, a saber:

- a) negociação de Acordos de Livre Comércio entre Mercosul e os demais membros da Aladi;
- b) implementação do Acordo-Quadro-Regional de Cooperação Econômica e Comercial, firmado em dezembro de 1995 entre o Mercosul e a União Europeia;
- c) a coordenação de posições no âmbito das negociações com vistas à formação da área hemisférica de livre comércio (OLIVEIRA, 2005: 25).

Além disso, no período recente, o bloco regional tem buscado superar a prática inicial que concentrava a integração na esfera comercial. Passou a abarcar áreas como a coordenação de políticas externas, a cooperação em matéria de segurança internacional, de assuntos judiciais e de educação. Assim,

a integração comercial propiciada pelo Mercosul também favoreceu a implantação de realizações nos mais diferentes setores, como a educação, justiça, cultura, transportes, energia, meio ambiente e agricultura. Neste sentido, vários acordos foram firmados, incluindo desde o reconhecimento de títulos universitários e a revalidação de diplomas até, entre outros, o estabelecimento de protocolos de assistência mútua em assuntos penais e a criação de um ‘selo cultural’ para promover a cooperação, o intercâmbio e a maior facilidade no trânsito aduaneiro de bens culturais (OLIVEIRA, 2005: 25).

Acrescente-se o Acordo sobre o “Visto Mercosul”, que confere tratamento preferencial e privilegiado aos cidadãos do Mercosul na legalização da prestação de serviços nos Estados-Partes.

Para dar prosseguimento à implementação do bloco, o Presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, propôs aos demais membros, durante a Cúpula do Mercosul de junho de 2003, em Assunção, Paraguai, as linhas gerais do programa “Objetivo 2006”, que

visava garantir a consolidação da União Aduaneira até 2006, a fim de abrir o caminho para o ingresso na etapa do Mercado Comum.

Em 2006, o bloco foi fortalecido com o pedido de ingresso como membro pleno por parte da Venezuela¹⁸. Bolívia e Chile já haviam se integrado como membros associados.

11 A integração do conjunto da América do Sul: Unasul

Simultaneamente com a crise na Comunidade Andina de Nações, decorrente da realização de acordos bilaterais com os EUA, e com a discussão sobre a passagem do Mercosul para a etapa de Mercado Comum, desenvolviam-se as negociações para a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), que depois passou a se chamar União das Nações Sul-Americanas (Unasul).

A Comunidade Sul-Americana de Nações, inicialmente com a sigla provisória de CSN e depois de Casa, foi lançada por ocasião da terceira Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2004, na cidade de Cuzco (Peru) (MRE, 08.12.2004). Fora idealizada durante o governo Itamar Franco (1992-1994), quando o embaixador Celso Amorim era chanceler. Mas, até chegar à concretização efetiva da proposta, percorreu um longo caminho.

Entre o fim do governo Itamar e o começo do de Lula, o projeto praticamente não avançou. Durante os oito anos do governo Fernando Henrique, ainda que hajam ocorrido vários eventos sobre o tema, a diplomacia brasileira não deu prioridade à integração sul-americana. Aquele governo utilizava esses eventos apenas como instrumento de barganha no contexto das negociações sobre a Alca. Entre os principais fatos, podemos citar:

- em 1995, realizou-se em Montevideu a primeira reunião de representantes dos governos dos países membros do Mercosul e da Comunidade Andina;
- em 16 de abril de 1998, foi firmado o Acordo Marco para a criação de uma Zona de Livre Comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina, que estabeleceu, como etapa prévia, a negociação de um acordo de preferências tarifárias fixas entre os dois agrupamentos sub-regionais;

¹⁸ Só em 2008, esse ingresso foi aprovado pela Câmara de Deputados do Brasil e, no final de 2009, pelo Senado.

- em agosto de 1999, os dois blocos assinaram o Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica, que estabelecia os passos iniciais para a criação de uma Zona de Livre Comércio entre a CAN e o Mercosul (COMUNIDADE ANDINA, 16.03.2005);
- a I Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília nos dias 31 de agosto e 1º. de setembro de 2000, tomou a decisão de retomar as negociações entre os dois blocos e estabeleceu o prazo limite de janeiro de 2002 para a criação de uma Área de Livre Comércio (ALC);
- essa negociação foi retomada em abril de 2001, com a finalidade de assinar um acordo para criação da ALC entre os dois blocos (IBID.);
- os chanceleres dos países andinos participaram da reunião ministerial de La Paz, em julho de 2001, na qual se institucionalizou o diálogo e a cooperação política entre a Comunidade Andina, o Mercosul e o Chile;
- durante a II Reunião de Presidentes da América Sul, em Guayaquil, em julho de 2002, os ministros das Relações Exteriores e de Comércio de ambos os blocos concordaram com a necessidade de acelerar o processo das negociações comerciais¹⁹.

Como se vê, várias reuniões foram realizadas e nelas várias vezes foi decidida a criação de uma Área de Livre Comércio entre a CAN e o Mercosul, mas essas decisões não saíram do papel. A concretização efetiva da fusão entre os dois blocos foi colocada na prioridade da política externa brasileira a partir do governo Lula, quando o embaixador Celso Amorim reassumiu a frente da diplomacia brasileira.

Assim, em dezembro de 2003, os governos dos países integrantes dos dois blocos assinaram um Acordo de Complementação Econômica com o objetivo de integrá-los num único bloco, incluindo o Chile, a Guiana e o Suriname, que não integravam qualquer dos agrupamentos sub-regionais.

Lançado em 2004, na reunião de Cuzco, o embrião do novo bloco teve seu desenho final aprovado pela I Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações, realizada nos dias 29 e 30 de setembro de 2005 em Brasília (Brasil). Nessa última reunião, o bloco passaria a se chamar União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Em 2006, por meio da Declaração

¹⁹

Resumo feito com base em OLIVEIRA (2005: 30-32).

de Cochabamba, foram estabelecidos os objetivos e prioridades da integração sul-americana. Além disso, foi criado o Conselho de Delegados para dar início ao novo bloco. Mais um passo foi dado por ocasião da realização da 1ª Cúpula Energética Sul-Americana, em Ilha de Margarita (Venezuela), em 16 de abril de 2007. Consolidou-se então o nome Unasul. Finalmente, em 23 de maio de 2008, a Cúpula Presidencial de Brasília (Brasil) aprovou o Acordo Constitutivo da Unasul e deflagrou a discussão para a criação de um Conselho de Defesa da América do Sul, que seria formalmente criado na Cúpula Extraordinária de 15 de dezembro daquele ano. Na Cúpula do Equador, em 10 de agosto de 2009, o presidente equatoriano Rafael Correa assume sua Presidência de turno e, na de Campana (Argentina), realizada em 4 de maio de 2010, o ex-presidente argentino Néstor Kirchner, assume a secretaria geral do novo bloco, completando seu processo de formalização.

Tanto na reunião de 2005 em Brasília quanto na de 2007 em Ilha Margarita, amadureceu a ideia de que o objetivo da Unasul não seria apenas formar uma Área de Livre Comércio, como se esboçara em negociações anteriores. Nas discussões, o governo da Venezuela insistiu que a integração meramente pelo comércio poderia significar desintegração, à medida que, na concorrência, os países mais frágeis sairiam perdendo. Por isso, o eixo deveria ser a realização de parcerias produtivas e na área de infra-estrutura, sobretudo energética, como forma de desenvolver o conjunto da região e fortalecê-la no cenário internacional.

No texto de Cuzco, que formalizou a criação da Comunidade, já estavam esboçadas as razões para a tomada dessa importante decisão:

A história compartilhada e solidária de nossas nações, que desde as façanhas da independência têm enfrentado desafios internos e externos comuns, demonstra que nossos países possuem potencialidades ainda não aproveitadas tanto para utilizar melhor suas aptidões regionais quanto para fortalecer as capacidades de negociação e projeção internacionais;

O pensamento político e filosófico nascido de sua tradição, que, reconhecendo a primazia do ser humano, de sua dignidade e direitos, a pluralidade de povos e culturas, consolidou uma identidade sul-americana compartilhada e valores comuns, tais como: a democracia, a solidariedade, os direitos humanos, a liberdade, a justiça social, o respeito à integridade territorial e à diversidade, a não-

discriminação e a afirmação da sua autonomia, a igualdade soberana dos Estados e a solução pacífica de controvérsias;

A convergência de seus interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança, como um fator potencial de fortalecimento e desenvolvimento e suas capacidades internas para sua melhor inserção internacional;

A convicção de que o acesso a melhores níveis de vida de seus povos e à promoção do desenvolvimento econômico não pode reduzir-se somente a políticas de crescimento sustentável da economia, mas compreender também estratégias que, juntamente com uma consciência ambiental responsável e o reconhecimento das assimetrias no desenvolvimento de seus países, assegurem uma distribuição de renda mais justa e equitativa, o acesso à educação, a coesão e a inclusão social, bem como a preservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável (MRE, 08.12.2004).

Em outra parte do documento, fica igualmente evidente que o projeto pretende ir além de uma Área de Livre Comércio:

O aprofundamento da convergência entre o Mercosul, a Comunidade Andina e o Chile, através do aprimoramento da zona de livre comércio, apoiando-se, no que for pertinente, na Resolução 59 do XIII Conselho de Ministros da ALADI, de 18 de outubro de 2004, e sua evolução a fases superiores da integração econômica, social e institucional. Os Governos do Suriname e Guiana se associarão a este processo, sem prejuízo de suas obrigações sob o Tratado revisado de Chaguaramas (IBID.).

No Acordo Constitutivo da Unasul, de 2008, estabeleceu-se que os principais objetivos seriam a coordenação política, econômica e social da região, possibilitando avançar na integração física, energética, de telecomunicações, nas áreas de ciência, tecnologia e educação, bem como na adoção de mecanismos de defesa e financeiros conjuntos.

As dificuldades da integração física foram vistas, desde o início, como uma questão fundamental a ser enfrentada. Apesar de existirem importantes corredores estratégicos, como o Eixo Mercosul-Chile, o Eixo Colômbia-Venezuela, o Eixo fluvial Paraguai-Paraná

e o eixo marítimo do Atlântico e Pacífico, a infra-estrutura de comunicação intra-regional é de baixa qualidade.

A criação da Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), em 2000, visava enfrentar esse problema; no entanto, além de vários problemas no seu desenho (destacando-se o fato de que servia mais à finalidade de “corredor de exportação” do que à de integração física regional), não avançava na velocidade adequada (ARAÚJO, 2004: 370). A incorporação da IIRSA à Unasul em 2009 pode contribuir para enfrentar esses dois problemas.

A Unasul deixava, então, de ser um mero fórum de debates e passava a ter personalidade política e jurídica própria, convertendo-se num organismo internacional. Para isso, precisaria ainda ser ratificado pelos congressos de nove dos doze países-membros. Até agora, a ratificação já ocorreu em seis países: Argentina, Bolívia, Equador, Guiana, Peru e Venezuela.

Quanto ao mecanismo decisório, estabeleceram-se dois níveis: as decisões estratégicas do grupo serão tomadas durante reuniões dos chefes de Estado dos países-membros; por outro lado, os chanceleres são responsáveis pelas deliberações administrativas e executivas do bloco.

São 12 os países que passaram a integrar o novo bloco: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai pelo Mercosul; Bolívia, Equador, Colômbia, Peru e Venezuela pela CAN; mais o Chile, Guiana e Suriname. Na época da sua constituição, reuniam 366 milhões de habitantes, um território de 17.715.335 km² e um PIB de US\$ 4,2 trilhões, com um PIB per capita de US\$ 10.996. No documento, previa-se, além disso, a adesão de outros países latino-americanos de fora da América do Sul.

Os limites ao avanço da integração sul-americana são, sobretudo, externos à região. Diante do fracasso da proposta de formação da Alca, substituída pelos governantes sul-americanos pelo projeto da Unasul, o governo dos EUA tem procurado dividir o movimento integracionista mediante a oferta de acordos comerciais bilaterais com determinados países da região.

Mas os governantes dos principais países da América do Sul na primeira década dos anos 2000 têm demonstrado, cada um a seu modo, compromisso com o projeto

integracionista. É evidente que, nesse processo, ocorram conflitos²⁰, pois, como em qualquer processo de integração, existem contradições a serem superadas. Mas a decisão de levar adiante o projeto tem predominado.

Referências

- ARAÚJO, H. V. de (org.). *Os países da Comunidade Andina 2*. Brasília: Funag/Ipri, 2004.
- BANDEIRA, L. A. M. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul*. Da Tríplice Aliança ao Mercosul. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BANDEIRA, L. A. M. *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- BATISTA Jr. P. N. Os mitos da 'globalização'. *Estudos Avançados*, v. 12, no. 32, jan.-abr. 1998.
- BATISTA Jr., P. N. *O Brasil e a economia internacional; recuperação e defesa da autonomia nacional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005
- BAUMANN, R. et alii. *Economia internacional; teoria e experiência brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- CARVALHO, M. A de & SILVA, C. R. L. da. *Economia internacional*. 2ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FARIA, J. A. E. *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1993
- FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. da C. & FIORI, J.L. (Orgs.) *Poder e dinheiro; uma economia política da globalização*. 2a. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- FMI. *Annual Report*, 2000.
- HERRERA, F. *A integração econômica em marcha*. Rio de Janeiro: APEC, 1966.
- MACHADO, L.T. *Brasil 2002 – Colônia, Império e República; política, sociedade, economia*. Lisboa: Universitária, 2003.
- MACHADO, L.T. *Concepções políticas do Estado e da questão nacional nos séculos 19 e 20*. São Paulo: CPC-UMES/Mandacaru, 2000.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Assessoria de Imprensa do Gabinete. Textos aprovados por ocasião da III Cúpula de Presidentes da América do Sul. Cuzco, 8 de dezembro de 2004.

²⁰ Haja vista o conflito entre Argentina e Brasil a propósito dos produtos da linha branca.

OLIVEIRA, R. R. F. de. *Política externa brasileira – formação da Comunidade Sul-Americana de Nações*. Trabalho de Iniciação Científica, Curso de Relações Internacionais, Febasp. São Paulo, 2005.

PINTO, L. F. S. *O governo Lula e o processo de integração sul-americano*. Relatório de Iniciação Científica, Curso de Relações Internacional, Febasp, 2006.

PINTO, L F. S. As relações internacionais contemporâneas e a América Latina. In: SILVA, L. M. N. M., PINTO, L. F. S. & SOUZA, N. A. *Relações internacionais do Brasil e integração latino-americana*. Campo Grande: Editora UFMS, 2008.

ROBSON, P. *Teoria econômica da integração internacional*. Coimbra, 1985.

SANTOS, T. dos. *A teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

SOUZA, N. A. de. *Economia brasileira contemporânea – de Getúlio a Lula*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

SOUZA, N.A. de. *Ascensão e queda do império americano*. São Paulo: CPC-UMES/Mandacaru, 2001

SOUZA, N. A. de. *A longa agonia da dependência – economia brasileira contemporânea* (JK-FH). 2ª. Ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2005.

SOUZA, N.A. de. *Economia internacional contemporânea – da depressão de 1929 ao colapso financeiro de 2008*. São Paulo: Atlas, 2009.

Referências eletrônicas

COMUNIDADE ANDINA. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org>. Acesso em: 08.03.2005.

COMUNIDADE ANDINA. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org>. Acesso em: 05.02.2005.

COMUNIDADE ANDINA. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org>. Acesso em: 10.03.2005.

COMUNIDADE ANDINA. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org>. Acesso em: 16.03.2005.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em: <http://www.mre.gov.br>. Acesso em: 25.11.2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. Secretaria de Comércio Exterior. *Intercâmbio comercial brasileiro*; Mercado Comum do Sul – Mercosul. 06.01.2009. Disponível em: www.mdic.gov.br. Acesso em: 22.02.2009.

PIB ARGENTINO cresce 8,6% no primeiro trimestre. Disponível em: <http://br.news.yahoo.com>.. Acesso em: 27.07.2006.

VALENTE, N. Aliança para o Progresso. Disponível em: <http://www.unibes.com.br/index>. Acesso em: 27.07.2006.