



## Universidades Lusíada

Pinto, Maria do Céu de Pinho Ferreira

### **A evolução do fenómeno da integração regional na América Latina do pós-guerra fria à actualidade**

<http://hdl.handle.net/11067/205>

<https://doi.org/10.34628/scgx-pv19>

#### **Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	2009
<b>Resumo</b>	O artigo aborda a temática da integração regional na América Latina....
<b>Palavras Chave</b>	América Latina - Integração económica, América Latina - Política e governo - 1980-
<b>Tipo</b>	article
<b>Revisão de Pares</b>	Não
<b>Coleções</b>	[ULL-FCHS] LPIS, n. 02 (2009)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-19T22:20:47Z com informação proveniente do Repositório

A EVOLUÇÃO DO FENÓMENO DA INTEGRAÇÃO  
REGIONAL NA AMÉRICA LATINA  
DO PÓS-GUERRA FRIA À ACTUALIDADE

Maria do Céu Pinto  
mcepinto@gmail.com



## A EVOLUÇÃO DO FENÓMENO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA DO PÓS-GUERRA FRIA À ACTUALIDADE

Maria do Céu Pinto\*

**Resumo:** O artigo aborda a temática da integração regional na América Latina.

**Palavras-chave:** América Latina, integração regional, MERCOSUL, Alternativa Bolivariana, Comunidade Sul-Americana das Nações.

**Abstract:** This article aims to take stock of regional integration in Latin America in the period considered as the “second wave” of regional integration. In the last few years, integration has taken a new road. This article analyses the potential of new subregional trade regimes, such as the Mercosul, the Bolivarian Alternative, and the South American Community of Nations. The new hemispheric realignments need to be viewed both within the context of a changing external environment and as the result of changes in social and economic power within Latin American countries. There are two main reasons why South American countries are attempting to create new regional integration mechanisms: first, on the economic front, the region’s leaders view integration as beneficial to their interests; second, on the political front, the continent’s majority of center-left governments see South American unity as a way to counteract Washington’s self-serving designs for the region. Some countries have focused on critiquing and blocking the spread of U.S.-led economic integration initiatives, such as the Free Trade Area of the Americas.

**Key-words:** Latin America, regional integration, MERCOSUL, Bolivarian Alternative, South American Community of Nations.

### Introdução

Na América Latina, a década de 80 foi marcada por um reforço (“segunda vaga”) de regionalismo. A consolidação da democracia na região, por um lado, e a abertura comercial, por outro, criaram as condições para o estabelecimento

---

\* Professora Associada da Universidade do Minho.

de novos esquemas de integração – como o MERCOSUL – ou para o relançamento dos já existentes – casos da Comunidade Andina e do CARICOM (Comunidade do Caribe), por exemplo.

No entanto, a discrepância entre a teoria e a realidade do processo de integração latino-americano persistia, apesar das ilusões nele depositadas. O entusiasmo deu lugar ao desencanto e à desilusão quando as dificuldades na implementação do mercado comum – e mesmo da união aduaneira e até da zona de comércio livre – se multiplicaram e o bloco foi engolido numa série de disputas internas. Os primeiros anos do século XXI deram um novo impulso ao processo de integração na região, ainda que por razões distintas. Nos últimos anos, registaram-se mudanças na política interna dos Estados membros e, conseqüentemente, nas prioridades do bloco. A ascensão ao poder de novas forças políticas provocou uma mudança nos rumos e objectivos da integração latino-americana, que acarretou, por sua vez, a procura de uma integração regional que valorize mais as dimensões social e política. A implementação de um novo modelo de integração, mais humano e menos economicista, tem sido o mote mais recente do funcionamento dos esquemas de integração regional na América Latina. É nesse contexto de desafios que se deve pesar os impactos das vicissitudes, das agendas e processos nacionais nos países latino-americanos, assim como a multiplicidade das propostas de integração e concertação política no continente, com diversos formatos institucionais, ideológicos e comerciais. Todos estes factos colocaram o processo de integração regional na América Latina numa verdadeira encruzilhada, na qual se sobrepõem alternativas, modelos, cenários e soluções.

Este artigo pretende analisar o processo de integração regional na América Latina. Para tanto, iniciar-se-á com um estudo da evolução histórica de tal processo a partir do fim da Guerra Fria, numa tentativa de identificar no passado recente condicionantes e características que ainda influenciam o processo de integração económica na América Latina nos dias de hoje.

Em seguida, analisar-se-ão as duas entidades mais recentes do processo – a Alternativa Boliviana para as Américas (ALBA) e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a qual veio suceder à Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Pretende-se, com isto – além de reforçar o estudo dos rumos do processo de integração na região – demonstrar as transformações que este sofreu nas últimas duas décadas. Procura-se ainda identificar as possíveis tendências e perspectivas da integração latino-americana, tomando como referência a UNASUL, possível base para um sistema de governança regional e para o multilateralismo regional.

## **O fim da Guerra Fria e a segunda vaga de regionalismo nas Américas**

A década de 80 constituiu um momento de evolução política e económica na América Latina determinante para o surgimento de uma nova vaga de inte-

gração regional. É de destacar as duas principais linhas de desenvolvimento que marcaram esta década: a transição democrática na maioria dos países do sub-continente, após décadas de subordinação do poder civil ao poder militar, e o abandono do modelo de crescimento económico assente na substituição de importações, que vigorou em quase todos os países desde os anos 50.

Com a adesão, mais ou menos incondicional, dos países sul-americanos à economia de mercado e à democracia, no início da década de 90 faz-se sentir uma forte vaga de apoio aos esforços de integração regional, em muito devido ao exemplo da experiência europeia, que havia dado passos significativos na integração económica e monetária, no período que medeia entre o Acto Único Europeu e o Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht em 1992. Passa a ser convicção generalizada entre as elites políticas da América do Sul que o futuro económico das nações sul-americanas passa por uma maior liberalização dos mercados, maiores fluxos de mercadorias e capitais, e por um processo de integração que lhes permita concorrer num sistema internacional cada vez mais interdependente, com as potências tradicionais (UE, Japão e EUA) mas também com as novas potências emergentes. Por outro lado, o carácter obsoleto dos aparelhos produtivos dos respectivos países apontava para a necessidade iniludível de reajustamento do tecido empresarial, altamente deficitário em capital, que só poderia ser atraído através de mecanismos que facilitassem o Investimento Directo Estrangeiro.

Um dos maiores obstáculos às iniciativas anteriores que visavam promover o regionalismo na América Latina, dizia respeito à rivalidade entre os dois maiores e mais ricos países: a Argentina e o Brasil. Os acordos da Foz de Iguazu em 1985, que constituíram o primeiro passo no estabelecimento do MERCOSUL, devem ser entendidos como um esforço real de aprofundar as relações de cooperação entre os dois países, mas, ao mesmo tempo, como uma visão mais ampla de integração continental. No entanto, o entusiasmo inicial não pode fazer olvidar todos os percalços que têm assolado esta relação, e que ainda hoje se fazem sentir (especialmente naquilo que diz respeito a sectores estratégicos, como o sector automóvel, os direitos de propriedade intelectual e as disparidades de tamanho dos respectivos mercados).

O MERCOSUL foi formalmente constituído em 1995, aquando da assinatura do Tratado de Ouro Preto, e contou com a adesão adicional do Uruguai e do Paraguai, sendo a organização de integração mais desenvolvida no panorama da América Latina, não obstante as dificuldades que se têm verificado no quadro da liberalização total dos mercados e na consumação efectiva de um mercado comum de bens, trabalho e capital, em grande parte devido a medidas avulsas dos dois maiores Estados, através do exercício de cláusulas de salvaguarda e de Barreiras Não Tarifárias ao Comércio (BNTCs). É importante ainda destacar a escassa progressão no terreno institucional, em boa medida resultado

da falta de coordenação entre as estruturas da organização e as estruturas internas dos Estados, dando azo a uma clara dessincronização entre os progressos no quadro inter-governamental e o apoio dos cidadãos. Apesar da inconstância do seu progresso, o MERCOSUL, pela sua dimensão de quase 300 milhões de cidadãos e pelo seu peso económico, constitui o projecto mais avançado de integração regional na América do Sul, contando hoje com mais dois países para além dos quatro fundadores: a Venezuela e a Bolívia.

Deve-se ainda fazer referência ao “renascimento” do Pacto Andino, rebaptizado de Comunidade Andina das Nações (CAN), após o acordo assinado na cidade de Quito em 1994, integrado pela Colômbia, Peru e Equador. Recentemente, a Venezuela e a Bolívia abandonaram a organização. A CAN é a organização que mais desenvolveu a sua orgânica interna, combinando uma tendência geral de decisão intergovernamental com alguns mecanismos supranacionais. No entanto, continua a ser demasiado incipiente, devido à reduzida dimensão dos seus mercados e pelos diminutos fluxos de comércio inter e intra-regional. Este conjunto de problemas, conjugado com a ascensão do MERCOSUL, reduz consideravelmente a margem de progressão da organização.

Estes dois projectos podem, segundo alguns autores, ser considerados dois modelos essencialmente endógenos devido à sua composição e natureza. Por oposição a estes modelos surgem os dois modelos apresentados em 1994, por iniciativa dos EUA, a Área de Comércio Livre das Américas (ALCA) e o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), fruto da “Iniciativa para as Américas”, um documento apresentado por George H. Bush, em 1992, que delineava a estratégia norte-americana para a efectivação de uma política de acordos multilaterais tendo em vista a liberalização dos mercados ao nível continental. Podem ser caracterizados como processos exógenos, pelo facto de admitirem uma relação hierarquizada entre os EUA e os demais países, mas essencialmente pelo facto dos seus objectivos se limitarem à integração económica.

Tanto a ALCA como o NAFTA são apenas acordos de comércio livre e não pretendem ser projectos de integração política ou social. Esta divergência entre estas duas perspectivas parece uma reedição do debate que há dois séculos atrás dividiu as duas Américas entre os apoiantes das teses de Bolívar, que apontavam a integração e cooperação latino-americana como único caminho eficaz para a independência face ao imperialismo norte-americano e europeu, e os apologistas da Doutrina Monroe.

A ALCA e o NAFTA tiveram destinos bastante diferentes, apesar da sua génese ser quase simultânea. O NAFTA, que engloba os EUA, o México e o Canadá é o prolongamento ao México do acordo de comércio livre entre os EUA e o Canadá, firmado na década de 80. A sua estrutura orgânica é extraordinariamente leve, limitando-se a uma série de organismos reguladores dos acordos. A principal crítica que é dirigida a esta organização/tratado prende-se

com as enormes assimetrias existentes entre os países aderentes, que resultam em ganhos bastante desiguais do comércio livre, e pelas consequências da abertura dos mercados nos aparelhos produtivos nacionais. É de destacar a deslocalização de sectores tradicionais dos EUA para o México, motivada pelo remuneração mais reduzida do factor trabalho no México, e, no sentido inverso, o facto de os EUA criarem uma subida exponencial dos preços dos artigos de consumo de primeira necessidade, como resultado da igualização dos preços, e a existência de enormes subsídios à agricultura.

A ideia de criar uma Área de Comércio Livre das Américas não foi, ao contrário do NAFTA, concretizada, e hoje esse objectivo parece encontrar-se ainda mais distante. As negociações da ALCA são formalmente lançadas na segunda Cimeira das Américas, ocorrida em Santiago do Chile, em 1998. Segundo a declaração da Cimeira, o objectivo era realizar progressos significativos até ao ano de 2000 e instituir uma zona de comércio livre até 2005.<sup>1</sup> Na terceira cimeira, realizada no Québec, no Canadá, em 2001, foi apresentada a primeira minuta do acordo ALCA.<sup>2</sup>

Apesar do entusiasmo inicial em torno desta iniciativa, por parte dos governantes dos diversos países latino-americanos, a criação desta área tem sido fortemente criticada por diversos sectores nacionais. A avaliação predominantemente negativa que é feita do NAFTA e das consequências para um país periférico como o México, que sofreu uma crise financeira gravíssima em 1997, têm contribuído para aumentar a reacção a este projecto. De facto, a partir da quarta Cimeira das Américas, realizada em Monterrey, no México, em 2004, e especialmente na quinta Cimeira, ocorrida em Mar del Plata, em 2005, as negociações para a criação da ALCA mergulham num impasse, evidenciado pelas claras divergências entre os países participantes.<sup>3</sup> A tentativa de imposição da agenda por parte dos EUA, a oposição de alguns países (nomeadamente dos membros do MERCOSUL e da Venezuela, em especial), devido às assimetrias e diferenças nos níveis de desenvolvimento, a falta de apoio da sociedade civil e da opinião pública – receosos que este acordo acentuasse ainda mais a dependência relativamente aos EUA – são alguns dos factores que explicam o impasse.<sup>4</sup>

Consequentemente, os prazos acordados – sobretudo o referente à entrada em funcionamento da zona de comércio livre – não foram cumpridos e encontram-se suspensas desde 2005.

---

<sup>1</sup> Segunda Reunião de Cúpula das Américas, *Declaração de Santiago*, Santiago, 19 de Abril de 1998, par. 8.º.

<sup>2</sup> ALCA, *Minuta do Acordo* (em [http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft/draft\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft/draft_p.asp)).

<sup>3</sup> 5ª Cúpula das Américas, *Declaração de Mar del Plata*, Mar del Plata, 5 de Novembro de 2005, par. 19.

<sup>4</sup> JEFFREY SCHOTT, *Does the FTAA Have a Future?*, Novembro de 2005 (em <http://www.petersoninstitute.org/publications/papers/schott1105.pdf>), pp. 3/7.



## Mudança de rumo na integração regional

O despertar da segunda vaga de regionalismo parecia indicar uma vontade geral e consensual de avançar para um projecto unificador de integração, e as tentativas de consolidação destes projecto apontavam nesse sentido, mas diversos acontecimentos vieram colocar novos desafios aos processos de integração e ao próprio papel dos EUA no seio do continente americano. Os efeitos dos programas de ajustamento estrutural marcados por uma rígida austeridade orçamental, resultaram num agravamento da disparidade e exclusão social, gerando, assim, situações de profundo descontentamento das populações com as medidas do chamado “Consenso de Washington”, resultando numa alteração brusca do panorama político no sub-continente.

Alguns eventos merecem uma particular referência, pela sua impetuosidade e abrangência, pois são sintomáticos do descontentamento das populações, o que deu origem a uma evolução política bastante menos favorável aos EUA e ao seu papel na região. O primeiro desses acontecimentos foi o Caracazo em 1989 na Venezuela, quando as populações dos bairros pobres deram origem a uma revolta contra a situação de polarização de riqueza e de exclusão social. As manifestações deste tipo foram-se sucedendo em vários países, com motivações mais ou menos específicas, tendo, no entanto, um fio condutor comum, o questionamento do *statu quo* e da hegemonia norte-americana. As manifestações na Bolívia devido à privatização dos hidrocarbonetos, os tumultos no Equador, ou, a mais mediática, crise na Argentina, em 2002, são exemplos destas situações.

Esta espiral de acontecimentos levou ao surgimento de novos actores políticos, mais hostis aos objectivos norte-americanos, como Hugo Chávez, na Venezuela, Nestor Kirchner, na Argentina, Evo Morales, na Bolívia, Tabaré Vasquez, no Uruguai, Lula da Silva, no Brasil, e Daniel Ortega na Nicarágua. Podem-se discernir divergências significativas entre estes actores e os projectos que cada um deles preconiza, no entanto, a tendência geral é a contestação da hegemonia norte-americana.

A rejeição da ALCA na cimeira de 2004 é um claro exemplo da crescente animosidade aos projectos de integração norte-americanos, se bem que esta rejeição tenha tido motivos bastante díspares.<sup>5</sup> A criação da Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA), resultado da fusão da Comunidade Andina das Nações e do MERCOSUL, e depois da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), é um importante demonstração desta nova vaga de regionalismo. No entanto, esta organização continua a sofrer de demasiadas insuficiências na

---

<sup>5</sup> Entre estes motivos conta-se a posição claramente ideológica de Chávez aos argumentos brasileiros e argentinos sobre a questão do mercado de produtos agrícolas e a eliminação total das barreiras ao comércio.

exacta medida em que os problemas das duas organizações de base não foram sanados, e far-se-ão, muito provavelmente, sentir na nova organização, nomeadamente no que diz respeito às BNTCs e às assimetrias regionais que, neste caso, serão ainda mais evidentes. Paralelamente a esta iniciativa institucional, outros projectos vão figurando como elementos complementares: a criação da PETROSUR, empresa petrolífera composta por capitais de diversos países, ou a criação da TELESUR, um canal de televisão financiado por diversos Estados latino-americanos.

É pertinente ainda enunciar a criação em 2004 da Alternativa Boliviana para as Américas (ALBA) por parte dos presidentes de Venezuela e de Cuba. Esta iniciativa, apresentada como um espaço de cooperação que se opõe à ALCA, difere dos outros projectos, pois não pode ser enquadrada no modelo tradicional de integração regional, na medida em que não pretende constituir um área de comércio livre, mas, sim, um instrumento de cooperação e solidariedade entre os Estados membros.<sup>6</sup> A ALBA conta, para além dos Estados referidos, com a participação da Bolívia e da Nicarágua, tendo o Brasil e a Argentina aceite participar como observadores.

Os EUA têm uma visão bastante crítica destas iniciativas, tendo inclusivamente feito esforços no sentido de bloquear o alargamento da CASA, promovendo acordos bilaterais de comércio livre com países como o Peru ou a Colômbia.<sup>7</sup> No entanto – e paradoxalmente – a despeito do fracasso da ALCA, o processo de integração latino-americano continua influenciado pelos EUA. Isto deve-se à necessidade dos países da região em afirmarem posição (mais ou menos próximas) relativamente aos EUA e à repercussão desta maior ou menor proximidade nos outros países latino-americanos. Tal demarcação de posição, por sua vez, decorre de dois factores principais: a política de bilateralização adoptada pelos EUA após o fracasso da ALCA; e a criação de novas organizações regionais na América Latina com o objectivo de se contrapor à presença norte-americana na região.

A estratégia dos EUA em celebrar acordos bilaterais com países latino-americanos surtiu efeito em virtude da dependência comercial de muitos desses países face ao mercado consumidor norte-americano.<sup>8</sup> Consequentemente,

---

<sup>6</sup> Uma das primeiras medidas tomadas em sede da ALBA foi o envio de alguns milhares de médicos cubanos para a Venezuela em troca de petróleo a preços inferiores aos praticados no mercado internacional.

<sup>7</sup> Principal aliado dos EUA na região, que vem recebendo uma significativa parcela da ajuda externa americana, ao abrigo do Plano Colômbia, plano este que, segundo os norte-americanos, pretende combater o narcotráfico na região. Esta secção adopta livremente o trabalho de A. T. Barbosa, “A integração económica na América Latina: passado, presente e futuro”, UM, 2008.

<sup>8</sup> DireitoGV, “A estratégia de acordos bilaterais dos EUA nas Américas Central e do Sul”, *Pontes entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável*, vol. 2, n.º 3, Maio-Junho de 2006, p. 11.

os EUA celebraram acordos com o Chile (2003), com os países da América Central e Caribe, em 2004 (Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua e República Dominicana) e, em 2006, com a Colômbia e o Peru.<sup>9</sup>

A celebração de tais acordos, teve repercussões importantes nos processos de integração latino-americanos. Concretamente, os acordos dos EUA com a Colômbia e Peru foram uma das motivações para a retirada da Venezuela da CAN; além disso, a possibilidade de negociação de acordos bilaterais entre EUA e Uruguai e EUA e Paraguai, motivou divergências no MERCOSUL.<sup>10</sup>

Também a ascensão de governos de esquerda e o conseqüente recrudescimento da retórica anti-americana influenciaram o processo de integração na América Latina. A adopção de novos rumos para o processo acarretou a criação de entidades que visam à promoção de uma dimensão mais social, política e até mesmo ideológica da integração latino-americana.

Se de um lado esta mudança de rumo conta com adeptos fervorosos como Bolívia, Equador e Venezuela, de outro, conta com a oposição pragmática de países como Colômbia, Chile e Peru, que não querem prejudicar interesses comerciais em virtude de contendas ideológicas.

A diferenciação desses países em termos de objectivos de política externa, estratégias comerciais, concepções de Estado e características ideológicas é tão premente a ponto de se falar de uma nova linha de Tordesilhas a dividir a região.<sup>11</sup>

Contudo, as vicissitudes da ALCA foram de tal modo evidentes que os EUA parecem ter temporariamente abdicado deste projecto.

A mutação político-ideológica do continente sul-americano teve também repercussões no que aos projectos de integração diz respeito. Como já foi referido anteriormente, assiste-se hoje à “ressurreição” da discussão entre aqueles que defendem um modelo de integração centrado não apenas na dimensão económica, mas que englobe também um projecto de integração política, que tenha por base um objectivo de cooperação e desenvolvimento e de autonomização do sub-continente enquanto bloco político unificado, tal como Bolívar e José Martí defendiam. A mudança de orientação na política latino-americana – e, conseqüentemente, na condução do processo de integração da região – levou à criação de novas organizações regionais, que enfatizam as dimensões social, política e ideológica da integração. São elas a Alternativa Boliviana para as Américas (ALBA), a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

---

<sup>9</sup> DireitoGV, “A estratégia de acordos bilaterais...”, *op. cit.*, p. 11.

<sup>10</sup> *Id.*, p. 13.

<sup>11</sup> ALFREDO VALLADÃO, *The New Tordesillas Line: The Present Great Latin America East-West Divide*, 2007 (em <http://www.chaireMERCOSUL.sciences-po.fr/fichiers/Publications/commerce/articles/2008/tordesilhas.pdf>), p. 1.

Proposta pelo presidente venezuelano Hugo Chavez durante a terceira Cimeira de Chefes de Estado e de Governo da Associação de Estados do Caribe, em Dezembro de 2001, a ALBA é a mais ideológica das novas organizações. Isto reflecte-se no próprio nome da entidade, que claramente se opõe à ALCA, liderada pelos EUA.

A ALBA inspira-se na luta de Simon Bolívar para criar uma Confederação Sul-Americana das antigas colónias espanholas, que se uniriam para fazer frente ao poderio europeu e, sobretudo, norte-americano.<sup>12</sup> Nesse sentido, a ALBA pretende, pois, constituir-se num modelo de integração distinto dos implementados na América Latina durante a década de 90 e assentes no já referido “Consenso de Washington”.<sup>13</sup>

Em Dezembro de 2004 é celebrado seu acordo constitutivo, entre Venezuela e Cuba e, em Abril de 2005, é estabelecido seu Plano Estratégico.<sup>14</sup> Em Abril de 2006 a Bolívia adere à ALBA e considera a entidade como alternativa às políticas neoliberais, de carácter expansionista e hegemónico implementadas pelos EUA.<sup>15</sup> Em 2007, aderem a Nicarágua e, em 2008, a República Dominicana e as Honduras.

A ALBA assenta-se em três princípios: oposição às reformas do mercado livre; não limitar a acção reguladora do Estado em benefício da liberalização económica; harmonização da relação entre Estado e mercado.<sup>16</sup> Além disso, a ALBA inclui ainda objectivos como o combate à pobreza, a superação das desigualdades e assimetrias entre os países e a protecção da produção agrícola dos membros.<sup>17</sup> Além disso, considera as políticas do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional, da Organização Mundial de Comércio, bem como a dívida externa dos países latino-americanos, como sérios obstáculos à integração da região.<sup>18</sup>

A ALBA possui nove áreas de acção prioritárias. Destas, a mais importante é a de petróleo e energia. Foi no âmbito da ALBA que se constituiu a Petrocaribe, cujo objectivo é garantir a segurança energética da região e o uso soberano de seus recursos naturais.<sup>19</sup>

A ideia de uma organização de integração que envolvesse todos os países da América do Sul partiu do então presidente brasileiro, Fernando Henrique

---

<sup>12</sup> JOSETTE ALTMANN, *Dossier ALBA – Alternativa Bolivariana para América Latina y Caribe*, San Jose, FLACSO, 2007, p. 7.

<sup>13</sup> *Id.*, p. 12.

<sup>14</sup> *Id.*, p. 8.

<sup>15</sup> ALBA, *Contribución y Suscripción de la República de Bolivia a la Declaración Conjunta Firmada en la Habana, el 14 de Diciembre del 2004, entre los Presidentes del Consejo de Estado de la República de Cuba y de la República Bolivariana de Venezuela*, Havana, 29 de Abril de 2006.

<sup>16</sup> ALTMANN, *Dossier ALBA...*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Id.*, p. 13.

<sup>19</sup> *Id.*, pp. 15-17.

Cardoso, em 2000.<sup>20</sup> Contudo, foi só em em 2004 que se concretizou a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). A finalidade da CASA era contribuir para a convergência económica, ambiental, social, política e das infra-estruturas na América do Sul e, em última instância, fortalecer o papel da América Latina e do Caribe em foros internacionais.<sup>21</sup> A realização de tal objectivo dar-se-ia, entre outras formas, por meio da concertação e coordenação político-diplomática, da convergência institucional entre MERCOSUL e CAN (aos quais se somariam Chile, Guiana e Suriname) e da integração física e energética da América do Sul.<sup>22</sup>

Esta convergência institucional, contudo, não se revelava fácil. Pese embora os países andinos possam contrabalançar o peso esmagador do Brasil na América do Sul, a fragilidade das suas democracias e, particularmente, as posições recentemente adoptadas pela Venezuela, Bolívia e Equador – desejosos de abandonar das iniciativas de integração até agora implementadas em prol de iniciativas marcadamente ideológicas – podem turbar o processo.<sup>23</sup> Isso sem contar com as divergências internas do Mercosul.

A primeira Cimeira da CASA ocorreu em Brasília, em Setembro de 2005, tendo nela sido definida a estratégia de acção da organização, bem como a sua estrutura institucional.

Assim, no campo económico, a CASA visa sobretudo a criação de uma zona de comércio livre sul-americana, bem como a complementação das economias da região e a redução das assimetrias de desenvolvimento.<sup>24</sup> Assim, foram definidas as seguintes áreas de acção prioritária: diálogo político; integração física; meio ambiente; integração energética; mecanismos financeiros; assimetrias; promoção da coesão social, inclusão social e justiça social e telecomunicações.<sup>25</sup>

Neste novo modelo, a integração deverá ser parte integrante dos projectos nacionais de desenvolvimento de cada um dos países da região. Seria, pois, uma política de Estado, acima de divergências pontuais e ideológicas.<sup>26</sup> Além disso, tal modelo deveria ultrapassar a esfera eminentemente comercial, com a consequente inclusão dos domínios político, social e cultural, de modo a promover um desenvolvimento mais harmónico, equitativo e integral na

---

<sup>20</sup> JOSETTE ALTMANN, *Dossier: Comunidad Sudamericana de Naciones*, FLACSO, San Jose, 2007, p. 8.

<sup>21</sup> CASA, *Declaração de Cuzco*, Cuzco, 8 de Dezembro de 2004, item I.

<sup>22</sup> *Id.*, item II.

<sup>23</sup> ARMANDO DI FILIPPO, “La Comunidad Sudamericana de Naciones como proyecto de largo plazo”, *FLACSO Working Paper*, n.º 47, Outubro de 2005, pp. 21-22.

<sup>24</sup> CASA, *Declaração Presidencial e Agenda Prioritária*, Brasília, 30 de Setembro de 2005, par. 5.º.

<sup>25</sup> *Id.*, par. 16.

<sup>26</sup> ALTMANN, *Dossier Comunidad Sudamericana...*, *op. cit.*, p. 111.

região que enfatize o desenvolvimento social e as novas oportunidades de integração.<sup>27</sup>

A integração regional era considerada como o meio mais adequado para fazer face aos desafios da conjuntura internacional e o modo mais eficaz para garantir uma presença sólida e competitiva da região no sistema internacional.<sup>28</sup> A integração seria, pois, um dos meios para fazer face aos efeitos negativos da globalização – sobretudo a expansão das desigualdades e das assimetrias.<sup>29</sup>

A arquitectura institucional deste novo modelo pressupõe ainda o seu adensamento jurídico, inicialmente, para operacionalizar o processo de convergência entre CAN e MERCOSUL; posteriormente, por meio da celebração de um tratado constitutivo da chamada União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).<sup>30</sup>

A concretização deste adensamento jurídico ocorreu em Abril de 2007, quando se acordou a transformação da CASA em UNASUL. O acordo constitutivo foi celebrado em Brasília, a 23 de Maio de 2008. Genericamente, o seu objectivo é a criação de um espaço integrado no âmbito cultural, social, económico e político com vista à eliminação das desigualdades sócio-económicas e das assimetrias entre os Estados e ao fortalecimento da democracia, soberania e independência dos Estados da região.<sup>31</sup> Para tanto, prioriza-se o diálogo político, a integração energética e infra-estrutural, as políticas sociais, o financiamento e o meio ambiente.<sup>32</sup>

## O futuro da integração regional latino-americana

Os impulsos que o processo de integração na América Latina<sup>33</sup> recebeu na última década do século XX e na primeira década do século XXI modificaram os rumos desse processo – ainda que por razões e finalidades distintas. A criação da Comunidade Sul-Americana das Nações, que evoluiu para a União das Nações Sul-Americanas, e da Alternativa Boliviana para as Américas, é sintomático desta nova vaga de regionalismo.

A década de 90 marcou a transição de um ‘regionalismo fortaleza’, ou seja, voltado para a protecção do mercado interno e para um modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações, para um ‘regionalismo aberto’,

---

<sup>27</sup> *Id.*, p. 110 e DI FILIPPO, *op. cit.*, p. 13. ALTMANN, *Dossier Comunidad Sudamericana...*, *op. cit.*, pp. 114-116.

<sup>28</sup> *Id.*, p. 108.

<sup>29</sup> *Id.*, p. 112; CASA, *Declaración de Cochabamba*, *op. cit.*, ítem 1.

<sup>30</sup> ALTMANN, *Dossier Comunidad Sudamericana...*, *op. cit.*, pp. 118-119.

<sup>31</sup> UNASUL, *Tratado Constitutivo da União de Nações Sul Americanas-UNASUL*, Brasília, 23 de Maio de 2008, art. 2.<sup>o</sup>.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Esta secção segue de perto o trabalho de A. T. Barbosa, v. nota 7.

voltado para a liberalização comercial e para a inserção competitiva das economias latino-americanas no mercado global.<sup>34</sup>

Posteriormente, os anos iniciais do novo século têm sido marcados pela passagem do regionalismo de cariz liberal para o chamado 'regionalismo pós-liberal'. Em virtude das consequências sócio-económicas negativas da globalização e do regionalismo liberal na América Latina, tem-se procurado construir um novo paradigma de integração e de desenvolvimento centrados no combate às desigualdades e à pobreza. Procurou-se, igualmente, ampliar a agenda da integração, com a inclusão de novos temas, como a energia e a infra-estrutura, e de outros de matiz social, como os direitos humanos.<sup>35</sup> O regionalismo pós-liberal assenta basicamente nestes pressupostos.

Neste contexto de sobreposição de modelos de integração, pode-se afirmar que o processo de integração na região vive um período de transição. Não é possível delinear claramente os seus novos contornos, uma vez que coexistem diferentes projectos e alternativas.

Sinteticamente, existem três possíveis cenários<sup>36</sup>. No primeiro deles – chamada de 'opção anti-sistémica' – iniciativas como a ALBA prevalecerão e países como Venezuela, Bolívia e Equador exercerão papel de destaque. A integração – fundada em razões eminentemente ideológicas – basear-se-á numa agenda ampla, que inclua iniciativas de cunho político e social, bem como na oposição aos EUA. Em termos económicos, caracterizar-se-á pela oposição à liberalização comercial e pela solidariedade entre os países envolvidos.<sup>37</sup>

O segundo cenário é a chamada 'opção Pacífico' – já que é encabeçada pelos países latino-americanos da costa do Oceano Pacífico, nomeadamente Chile, Peru, Colômbia e México. Esta alternativa consiste na ampla aceitação da liberalização comercial, realizada por meio de acordos bilaterais negociados com as economias mais ricas do mundo. A 'opção Pacífico' adopta uma perspectiva pragmática e flexível da política comercial, em que cada país tem liberdade e autonomia para conduzi-la. Não prevê, portanto, um aprofundamento da integração, no sentido de constituição de um mercado comum disciplinado.

Por fim, há a 'opção Atlântico'. Este cenário pressupõe a constituição de um bloco coeso, institucionalizado e regulado, sob a liderança do Brasil (que, apesar de se afirmar como potência regional, necessita de parceiros para a sua

---

<sup>34</sup> DIEGO ACHARD, JUAN IGNACIO GARCÍA PELUFO e LUIZ EDUARDO GONZÁLEZ, *América Latina a principios del siglo XXI: integración, identidad y globalización – actitudes y expectativas de las elites latinoamericanas*, Buenos Aires, PNUD/BID-INTAL, 2001, p. 63; PEDRO DA MOTTA VEIGA e SANDRA RIOS, "O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas", *Breves Cindes* n.10, Agosto 2008, p. 4 (em [http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=57&Itemid=47&lang=8](http://www.cindesbrasil.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=57&Itemid=47&lang=8)).

<sup>35</sup> VEIGA e RIOS, *op. cit.*, pp. 7-8.

<sup>36</sup> VALLADÃO, *op. cit.*, pp. 12-14.

<sup>37</sup> VEIGA e RIOS, *op. cit.*, p. 20.



afirmação como actor global). A finalidade é, por um lado, agregar valor ao poder de negociação dos países envolvidos, sobretudo relativamente aos países desenvolvidos. Por outro, é permitir aos Estados realizarem uma transição suave de um mercado fechado e proteccionista para o mercado global.

As disputas entre as potências regionais (nomeadamente, Argentina, México e Venezuela),<sup>38</sup> não permitem vislumbrar um futuro fácil para a integração regional na América Latina. O crescente nível de conflitualidade latente e de fracturação ideológica, aliado à proliferação de alternativas possíveis, faz o regionalismo latino-americano assentar num paradoxo: ao mesmo tempo em que há uma ampliação da agenda (com a inclusão de temas conexos ao comércio internacional e de cariz social), há uma falta de aprofundamento desta mesma agenda (sobretudo no que respeita às questões económicas), já que o princípio do mínimo denominador comum que acaba por reger a integração na região impede a criação de uma institucionalidade efectiva e a coordenação de políticas em nível regional.<sup>39</sup>

Este cenário sombrio, por sua vez, pode constringer a capacidade de resposta das instituições regionais face a crises políticas, sociais e institucionais. Com efeito, a junção entre os efeitos negativos do regionalismo liberal, promovido na década de 90, e as mudanças estruturais promovidas pelos adeptos mais fervorosos do regionalismo pós-liberal, tem provocado instabilidade e minado a governabilidade em alguns países da região.<sup>40</sup>

A mudança de rumo na integração latino-americana que marcou estes primeiros anos do século XXI implicou também a criação de uma nova roupagem institucional para a integração, de carácter marcadamente político-ideológico. Disto resultou a criação da ALBA, da CASA e, mais recentemente, da UNASUL.

A UNASUL pode representar, neste momento, o único projecto de integração de alcance verdadeiramente sul-americano. Esta organização pode representar um possível enquadramento institucional para a convergência das actuais iniciativas de integração na América Latina. Nesse sentido, a UNASUL poderá servir como plataforma comum para a política externa latino-americana e, simultaneamente, permitir flexibilidade e autonomia suficientes para que os países da região também desenvolvam individualmente seus laços de cooperação com as instâncias multilaterais e com outros países a partir desta plataforma comum.

---

<sup>38</sup> *Id.*, pp. 18-19; CARLOS MALAMUD, "El aumento de la conflictividad bilateral en América Latina: sus consecuencias dentro y fuera de la región", *Análisis de Relaciones Internacionales*, n.º 61, 2005, p. 4 (em [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contento?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/ARI+61-2005](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contento?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI+61-2005)).

<sup>39</sup> FRANCISCO ROJAS ARAVENA, "La gobernabilidad en América Latina: balance reciente y las tendencias a futuro" informe do Secretário Geral da FLACSO, 2005, p. 25 (em [http://www.flacso.org/download/Informe\\_del\\_Secretario\\_General.pdf](http://www.flacso.org/download/Informe_del_Secretario_General.pdf)); VEIGA, RIOS, *op. cit.*, p. 12.

<sup>40</sup> *Id.*, p. 11; VALLADÃO, *op. cit.*, pp. 4-5.



## Bibliografia

### Fontes primárias:

- 5.ª Cúpula das Américas (5 de Novembro de 2005), *Declaração de Mar del Plata*, Mar del Plata.
- ALBA (29 de Abril de 2006), *Contribución y Suscripción de la República de Bolivia a la Declaración Conjunta Firmada en la Habana, el 14 de Diciembre del 2004, entre los Presidentes del Consejo de Estado de la República de Cuba y de la República Bolivariana de Venezuela*, Havana.
- ALCA, *Minuta do Acordo* (em [http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft/draft\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft/draft_p.asp)).
- ALTMANN, Josette (2007), *Dossier ALBA – Alternativa Bolivariana para América Latina y Caribe*, San Jose, FLACSO.
- ALTMANN, Josette (2007), *Dossier: Comunidad Sudamericana de Naciones*, FLACSO, San Jose.
- CASA, *Declaração de Cuzco*, Cuzco, 8 de Dezembro de 2004, item I.
- DireitoGV, “A estratégia de acordos bilaterais dos EUA nas Américas Central e do Sul”, *Pontes entre o Comércio e o Desenvolvimento Sustentável*, vol. 2, n.º 3, Maio-Junho de 2006, p. 11.
- Segunda Reunião de Cúpula das Américas, *Declaração de Santiago*, Santiago, 19 de Abril de 1998, par. 8.º.
- UNASUL, *Tratado Constitutivo da União de Nações Sul Americanas-UNASUL*, Brasília, 23 de Maio de 2008, art. 2.º.

### Fontes secundárias:

- ACHARD, Diego, PELUFO, Juan Ignacio García e GONZÁLEZ, Luiz Eduardo (2001), *América Latina a principios del siglo XXI: integración, identidad y globalización – actitudes y expectativas de las élites latinoamericanas*, Buenos Aires, PNUD/BID-INTAL.
- ARAVENA, Francisco Rojas, “La gobernabilidad en América Latina: balance reciente y las tendencias a futuro” informe do Secretário Geral da FLACSO, 2005, p. 25 (em [http://www.flasco.org/download/Informe\\_del\\_Secretario\\_General.pdf](http://www.flasco.org/download/Informe_del_Secretario_General.pdf)).
- ARAVENA, Francisco Rojas (2005), “La gobernabilidad en América Latina: balance reciente y las tendencias a futuro” informe do Secretário Geral da FLACSO.
- BARBOSA, A. T., “A integração económica na América Latina: passado, presente e futuro”, UM, 2008.
- DI FILIPPO, Armando (Outubro de 2005), “La Comunidad Sudamericana de Naciones como proyecto de largo plazo”, *FLACSO Working Paper*, n.º 47.
- MALAMUD, Carlos (2005), “El aumento de la conflictividad bilateral en América Latina: sus consecuencias dentro y fuera de la región”, *Análisis de Relaciones Internacionales*, n.º 61 (em [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/Elcano\\_es/Zonas\\_es/ARI+61-2005](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI+61-2005)).
- SCHOTT, Jeffrey (Novembro de 2005), *Does the FTAA Have a Future?* (em <http://www.petersoninstitute.org/publications/papers/schott1105.pdf>).
- VALLADÃO, Alfredo (2007), *The New Tordesillas Line: The Present Great Latin America East-West Divide* (em <http://www.chaireMERCOSUL.sciences-po.fr/fichiers/Publications/commerce/articles/2008/tordesilhas.pdf>).
- VEIGA, Pedro da Motta e RIOS, Sandra (Agosto 2008), “O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”, *Breves Cindes* n. 10 (em [http://www.cindes.brasil.org/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=57&Itemid=47&lang=8](http://www.cindes.brasil.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=57&Itemid=47&lang=8)).