INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador Carlos Henrique Cardim

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

Integração da América do Sul

Palácio Itamaraty
Rio de Janeiro, 23 de julho de 2009

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Brasília, 2010

Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Capa:
Cesar Oiticica - Sem Titulo
Guache sobre papel - 39 x 59,5 cm - 1959

Equipe Técnica:
Maria Marta Cezar Lopes
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
André Yuji Pinheiro Uema
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento
Juliana Corrêa de Freitas
Fernanda Leal Wanderley

Programação Visual e Diagramação:
Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2010

I48 Integração da América do Sul. – Brasília : FUNAG, 2010.
252p. : il.

Seminário no Palácio do Itamaraty, no Rio de Janeiro, em 23 de julho de 2009.

ISBN: 978.85.7631.248-2

1. Integração Sul-Americana. 2. Mercosul.

CDU: 339.92(8)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Apresentação, 7

1. Avances y contratiempos en la integración Suramericana, 9
Alberto J. Sosa

2. Balance y perspectivas del proceso de integración en América del Sur. Algunas reflexiones desde la experiencia argentina, 29
Carlos Bruno

3. Integrar é desenvolver a América do Sul, 47
Darc Costa

4. Balance crítico sobre la integración regional y las estrategias de reinserción internacional en América del Sur, 71
Gerardo Caetano

5. Reflexiones en torno a vieja y nueva integración, 93
José Paradiso

6. Conversibilidade do Real e Inserção Internacional da Economia Brasileira, 111
José Tavares de Araújo Jr.

7. A integração da América do Sul como espaço geopolítico, 131
Luiz Alberto Moniz Bandeira

8. Latinoamérica, identidad e integración, 153
Milda Rivarola

9. Repensar a Integração Regional, 169
Paulo Borba Casella

10. Estratégias de desenvolvimento e integração da América do Sul: Divergência e retrocesso, 193
Reinaldo Gonçalves

11. Integração da América do Sul: Dois temas menos considerados, 213
Renato Baumann

12. Notas sobre a integração sul-americana, 231
Ricardo Carneiro

Apresentação

> " A integração sul-americana somente terá sentido quando for abraçada por todos os cidadãos e se for estendida em sua dimensão humana e solidária, contribuindo para superar os grandes flagelos do nosso continente: a pobreza e a exclusão social".
>
> Presidente Luiz Inácio Lula da Silva

Este livro apresenta ao público os textos debatidos no seminário "Integração da América do Sul". Trata-se de uma compilação de ideias sobre a situação atual da região.

O seminário reuniu diplomatas, acadêmicos e representantes da sociedade civil com o objetivo de provocar reflexões e apresentar perspectivas acerca da integração sul-americana.

O Embaixador Celso Amorim, Ministro de Estado das Relações Exteriores, tratou a consolidação dos laços regionais como prioridade na política externa brasileira. O governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva acredita que a integração entre os países da América do Sul é necessária para fortalecer a nossa posição frente ao mundo.

Embaixador Jeronimo Moscardo
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

Avances y Contratiempos en la Integración Suramericana

Alberto J. Sosa

1) Introducción

América del Sur ha devenido una zona de disputa en la que incursionan viejas y nuevas potencias. La Doctrina Monroe[1] y el Corolario Theodore Roosevelt[2] ya no rigen indiscutidamente. La incursión de países como China, India, Francia, España, Rusia y aún Irán en la geografía suramericana provee a sus elites de mayor capacidad de maniobra, aunque casi todos sus países continúan inscriptos en la tradicional división ricardiana del trabajo. A ello debe agregarse el creciente rol del Brasil, por sí mismo y a través del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)[3].

China está interesada en el abastecimiento de energía, minerales y alimentos. Su crecimiento y estabilidad política dependen de ello. Rusia está

[1] En su Mensaje anual del 02/12/1823, el presidente James Monroe declaró, unilateralmente, que el gobierno de EUA interpretaría cualquier interferencia o actividad colonizadora europea en los asuntos del Nuevo Mundo como una manifestación de hostilidad a su soberanía.

[2] El presidente de EUA desarrolló este Corolario (1904), cuando naves de guerra anglo-germanas bloquearon puertos de Venezuela (1902/03), para cobrar compulsivamente la deuda pública impaga del país latinoamericano. Así se "perfeccionó" la Doctrina Monroe, legitimando la autoridad exclusiva de EUA para ejercer poderes de policía internacional en esta parte del mundo.

[3] Tratado Constitutivo de la UNASUR del 23/05/2008. Disponible en www.amersur.-org.ar.

interesada en acrecentar la venta de armamentos y en una eventual coproducción de material militar, ya que la Región es uno de sus principales clientes. Además tiende a expandirse comercialmente, por medio de las ventas de gas y petróleo, usufructuando su experiencia en materia de infraestructura ferroviaria y energética, con el propósito de recuperar su influencia. Irán, por su lado, tiene interés en expandir sus negocios y su influencia en la agenda de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y también en escabullirse de las sanciones que restringen y asfixian su actividad internacional. La India firmó con el MERCOSUR (Enero 2004) un Acuerdo Preferencial de Comercio, y, además posee una comunidad ultramarina en la República Cooperativa de Guyana. Los citados actores, además de los gobiernos y las corporaciones de la Unión Europea (UE), de Francia, de España y obviamente de los Estados Unidos de América EUA, tienen una fuerte presencia suramericana. Cada uno de ellos tiene su interés particular.

La Doctrina Monroe si bien no ha sido inhumada, atraviesa por una etapa de fragilidad. América del Sur, por vez primera en su historia se asienta en tres patas externas (EUA, UE y Asia) y en una interna (Brasil y/o MERCOSUR y/o UNASUR).

Dentro de América Latina, configurada por los países situados abajo de Río Grande o Río Bravo del Norte, América del Sur es la Región que presenta mayor significación geopolítica, en la estrategia de los Estados Unidos, debido a su potencial económico y político. Son doce países dentro de un espacio contiguo, de 17.658.000 de kilómetros cuadrados, casi el doble del territorio de los Estados Unidos (9.631.418 km^2). Su población, en 2007, era de aproximadamente 360 millones de habitantes, también mayor que la de los Estados Unidos (303,8 millones), representando cerca del 67% de la de América Latina y el 6% de la población mundial, con integración lingüística. La inmensa mayoría habla portugués o español, lenguas que se comunican. Además, América del Sur posee reservas de agua dulce y biodiversidad, riquezas en recursos minerales y energéticos - petróleo y gas - pesca, agricultura y ganadería[4]. La integración del MERCOSUR (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay) con los países de la Comunidad Andina (CAN), Chile y Venezuela, permite la formación de una masa económica que se puede calcular en más de U$S 3 trillones, mayor que la de la República Federal de Alemania, del

[4] Disponible en http://www.comunidadandina.org/sudamerica.htm.

orden de U$S 2,8 trillones, en 2007, calculada en base a la paridad del poder de compra[5].

Asimismo, y a pesar de los niveles de crecimiento económico alcanzados en los últimos años en la mayoría de estos países, y aún de ciertos y localizados avances en lo social respecto a la década de los 90´ (XX), América Latina continúa siendo la Región más desigual del Planeta[6].

América del Sur es un ámbito predominantemente de paz y de cooperación, sin conflictos relevantes y con gobiernos elegidos a través de competencias electorales plurales y democráticas. Conviven gobiernos de posturas post-neoliberales con los que aun mantienen su apego a recetas neoliberales aperturistas.

En este contexto, nos proponemos analizar sumariamente dos aspectos que intervienen positiva y negativamente en una eventual consolidación del proyecto de integración suramericana. El primero se refiere a los avances logrados por el MERCOSUR en materia política y de seguridad. El segundo se relaciona con el rol de China, que tendería a acentuar, en la mayoría de los países suramericanos, una división del trabajo tradicional en desmedro de la integración. En este punto el análisis se concentra en el caso argentino.

2) ¿ADHESIÓN AL TLC?

Un siglo después de la Conferencia Panamericana de Washington, y en sincronía con el colapso soviético, se acuñó en EUA el concepto de Consenso de Washington (CW)[7], propiciando la libertad de los mercados y la presencia de un Estado mínimo. Sin embargo, otra fracción del *establishment* mundial emitió un mensaje parcialmente contradictorio con aquél. Según esta última visión, la fragilidad estatal facilita la formación de redes delictivas que pueden detentar el control de parte de un territorio doméstico, donde no llega la coacción y el ejercicio monopólico de la fuerza.

La existencia de un Estado mínimo implica la no provisión de la atención de los servicios de salud, educación, seguridad y justicia; en esa hipótesis otros actores pueden subrogarse en su rol. Además, dicho Estado mínimo

[5] Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2008). "O Brasil como potência Regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior". Disponible en www.amersur.org.ar.
[6] Cfr. CEPAL (2008). "Panorama social de América Latina 2008". Santiago de Chile.
[7] Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2004). "Argentina, Brasil y EUA. De la Guerra de la Triple Alianza al MERCOSUR". Traducción Grinberg, Miguel. Buenos Aires. NORMA. Página 423.

engendra condiciones propicias para la formación de "Estados fallidos o frágiles", que pueden caer en poder de redes criminales o terroristas, y devenir "Estados forajidos", transgresores de la ley internacional.

Con el propósito de perfeccionar el apotegma, el discurso de "la libertad de los mercados" fue asociado al de la "seguridad democrática".

Esta fórmula, se aconseja aplicar para combatir y derrotar a los grupos insurgentes y a las diversas redes delictivas, que desafían a la autoridad gubernamental, así como para promover el crecimiento económico. Se estima que, por medio de la "seguridad democrática"[8], la elite de un país establece como meta de su gestión gubernamental el restablecimiento de la autoridad en todo el territorio nacional. Las FFA, en este caso, cumplen funciones policiales de seguridad interna, no de defensa nacional.

En América del Sur, hasta el momento, ningún país cumple integralmente con el recetario prescripto en tal sentido por una fracción de la elite de EUA. Éste país detenta una mayor influencia en América del Norte, América Central y el Caribe.

Respecto de América del Sur, hasta el momento, EUA no ha podido cooptar integralmente a ningún país. En Colombia tiene anclaje militar, pero no está vigente el Tratado de Libre Comercio (TLC) bilateral. A su vez, mantiene lazos económico-comerciales con Perú y Chile, regidos por los respectivos TLCs. Sin embargo, en estos últimos países no existen dispositivos de seguridad como el Plan Colombia.

En el resto de América del Sur, EUA no pudo imponer su hegemonía, en parte porque desde las invasiones a Afganistán e Irak, adoptó una conducta relativamente negligente hacia la Región. Por otra parte, las potencias de la Tríada propician, a través de los TLCs, liberalizar y des-regular todo aquello que les interesa, aunque sin admitir las demandas que representan los intereses de países como Argentina, Brasil o Venezuela[9]. En este sentido, los TLCs constituyen modos de gestionar la política económica doméstica y la inserción externa de los Estados adherentes de la periferia.

El ALCA y los TLCs, concebidos por las elites de los países desarrollados, son marcos regulatorios globales, jerárquicamente superiores a las Constituciones nacionales, que moldean y condicionan el comportamiento

[8] Política de Defensa y Seguridad Democrática. Presidencia de la República. Ministerio de Defensa Nacional. República de Colombia. 2003 www.minidefensa.gov.co.

[9] Sosa, Alberto J. (2003). "ALCA: ¿TLC o Constitución Global?". Disponible en www.amersur.org.ar.

general de los países adherentes. La postura de los gobiernos del MERCOSUR y Venezuela, en la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata (2005) sepultó, no sabemos si en forma definitiva, la iniciativa estadounidense de establecer una gran Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), a la que debían adherir todos los demás países del hemisferio, excepto Cuba. Los Estados Partes del MERCOSUR y algunos de sus Asociados ratificaron su decisión de conformar su propio Bloque y no adherir a un tercero, inscripto en el paradigma del "regionalismo abierto". Esto les permite participar en forma más autónoma en el mundo, sin ser absorbidos por otro Bloque o país.

3) La Integración Política

3.1) MERCOSUR Político

El rol del MERCOSUR como un agrupamiento político estabilizador y componedor de situaciones de crisis es propiciado por sus elites y también por ciertas fracciones dirigentes de la UE y de EUA, para el mantenimiento y reproducción del "orden" en América del Sur. Según esta visión, el "orden" es responsabilidad de determinados países de un mismo vecindario y la puede cumplir un "Estado ballena", en soledad o en compañía[10].

Así como los países del MERCOSUR no se entrometen en los diferendos que se suscitan entre Canadá y EUA, aquéllos desean que éstos no intervengan en los suyos.

Para los Estados más fuertes (creadores de reglas), las instituciones Regionales son funcionales a sus intereses de dominación. Para los Estados más débiles (tomadores de reglas), ofrecen una oportunidad para limitar a los más fuertes, proveyendo un espacio político que posibilita la integración y la defensa y promoción de sus intereses.

Si bien los Estados del MERCOSUR no encuadran dentro de la categoría "Estado fuera de la ley" y/o "Estado débil o amenazado", y no admiten el rol de apéndices de otro país o Bloque, tampoco disponen de la potencia necesaria para crear normas universales, aunque sí para rechazar las lesivas a sus intereses y producir su propio marco normativo.

[10] Sosa, Alberto J. (2008). "MERCOSUR Político: orígenes, evolución y perspectivas". Disponible en www.amersur.org.ar.

América del Sur y América Latina han tenido (y tienen) diversas experiencias, en las que determinados Estados asumieron el rol de mediadores para prevenir y solucionar conflictos bilaterales y también domésticos. Por ejemplo, la del ABC, en sus distintas manifestaciones; el Grupo de Contadora y de Apoyo a Contadora; el Grupo Río; el Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR, entre otras.

También se instituyó la "cláusula democrática" en el Protocolo de Ushuaia. Allí se establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo del proceso de integración y permite excluir del mismo a un país en el que se hubiera producido la ruptura del orden democrático.

La existencia de un Estado o de un grupo de Estados, involucrados en el mantenimiento y/o restablecimiento de la paz y de la seguridad, en el ámbito de su vecindad, puede complacer a determinados actores de los países miembros del Grupo de los 8 (G8) o "Directorio Mundial", porque les permite concentrarse en una agenda prioritaria a sus intereses, no desgastándose en asuntos relacionados con la gobernabilidad de sus "arrabales", que no constituyen áreas geográficas de su inmediato y principal interés.

Asimismo, se desvinculan de responsabilidades que pueden asumir los llamados "influyentes Regionales". La presencia y actuación de éstos en los contenciosos domésticos y bilaterales del entorno vecinal, para mantenimiento y/o restablecimiento del orden, es menos controvertida que si la cumpliese el Directorio Mundial o alguno de sus integrantes más conspicuos.

En este sentido, el rol de mediador y/o estabilizador del/los "influyente/s Regional/es", es percibido en forma positiva tanto por el "Directorio Mundial" como por los vecinos de una Región.

También existiría una aparente coincidencia sobre los valores o criterios que deben resguardarse y restaurarse (democracia; derechos humanos; propiedad privada; etc.), aunque algunos de los actores estatales, económico-corporativo privados, nativos o extranjeros, movimientos sociales u organizaciones no gubernamentales discrepen sobre el contenido y alcance de los mismos.

Los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR han participado en la prevención y/o solución de varias crisis deflagradas en América del Sur. En este sentido, el Bloque opera como garante de la institucionalidad democrática en su área de influencia. Todos sus Estados miembros poseen

un blindaje que los inmuniza de posibles intervenciones y/o interrupciones institucionales. En este sentido, el MERCOSUR opera como una malla protectora.

En el Paraguay, el Bloque colaboró en tres oportunidades (1996, 1999 y 2000), para preservar el orden democrático, invocando el Protocolo de Ushuaia (1998) y la Declaración Presidencial de Potrero de Funes (1996) que ya consignaba la "cláusula democrática".

En las crisis de Bolivia y de Ecuador, la OEA y detrás de ella EUA, no propusieron soluciones satisfactorias para los intereses en disputa. Sí hubieron propuestas de actores de la Región: Venezuela, conjuntamente con Brasil y con Argentina en la crisis boliviana (2006) y Brasil en la crisis ecuatoriana (2005)[11].

Por otra parte, el MERCOSUR (en modo especial Brasil y Argentina) ya había asumido en otras ocasiones, un rol de mediación política en Bolivia (2000, 2003, 2006 y 2008).

El gobierno de Evo Morales anunció, en la Cumbre Presidencial del MERCOSUR, celebrada en Brasilia (Enero 2007), su deseo de que su país adhiera al Bloque.

La relación de la dupla Brasil-Argentina con Venezuela (5º Estado Parte del MERCOSUR, en proceso de incorporación), ha sido más intensa en los años recientes.

El presidente Lula, en su momento, apoyó la labor diplomática de la OEA en Venezuela y participó en la solución del conflicto entre el gobierno y la oposición. Brasil, en Enero del 2003, creó el Grupo de Amigos de Venezuela (integrado además por EUA, Chile, España y Portugal), para apoyar la labor preventiva de conflictos de la OEA.

Previo a la celebración del *referéndum* sobre la continuidad de Chávez (2004), el Presidente Lula viajó en distintas oportunidades a Caracas, brindándole su respaldo.

En el caso de los países andinos, la responsabilidad también ha sido asumida desde los 90´ (XX) por Brasil, y en modo especial, desde la gestión presidencial de Lula (2003). No obstante, el anhelo brasileño de colaborar en la estabilización de las situaciones de su vecindad encuentra obstáculos.

[11] Gratius, Susanne (2007). "Brasil en las Américas: ¿una potencia Regional pacificadora?". FRIDE. Doc. De Trabajo Nº 35. Abril. Página 17.

3.2) MERCOSUR Militar y el Consejo Suramericano de Defensa

La política de cooperación militar es otro de los pilares del MERCOSUR y también de algunos de sus Estados Asociados. Por ejemplo, la República Argentina constituyó una fuerza combinada conjunta con Chile para operaciones de paz y suscribió un convenio de cooperación tecnológica en el plano militar con Bolivia. Las concepciones de hipótesis de conflicto entre ellos han desaparecido, así como las posturas expansionistas y agresivas. Las fuerzas armadas participan en operaciones conjuntas.

En la Declaración Presidencial sobre Compromiso del MERCOSUR con el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), los Presidentes de los Estados Partes se comprometieron a no celebrar acuerdos multilaterales o bilaterales con terceros Estados, que sean susceptibles de afectar las bases de la jurisdicción de la CPI u otras disposiciones establecidas en el citado Estatuto. Por esta razón, no concederían "inmunidad de jurisdicción" a las tropas estadounidenses, cuando realicen operaciones en sus respectivos territorios.

El Vicecanciller del Brasil considera que en el terreno militar existen dos cuestiones básicas. Una es el desarrollo de una capacidad autónoma de defensa, tanto en el campo de las tecnologías convencionales como de las altamente desarrolladas. La segunda es el sereno rechazo a cualquier tentativa de establecer bases militares extranjeras en territorio suramericano[12]. La estrategia brasileña de defensa percibe al continente de modo integrado, proponiendo la cooperación militar en términos de producción bélica como un factor de estabilidad y equilibrio Regional, a través de la construcción de la confianza recíproca.

Las Fuerzas Armadas de la República Argentina tienen como hipótesis de conflicto la conservación y protección de sus recursos naturales, mientras que el Ejército del Brasil tiene incorporado a su doctrina el desarrollo de las capacidades destinadas tanto a la lucha contra fuerzas irregulares (guerrillas, narcotraficantes, etc.) como contra "fuerzas asimétricas", si se produjese la ingerencia de "una potencia tecnológicamente superior" en la zona amazónica. Asimismo, las Fuerzas Armadas de Brasil tienen como hipótesis de conflicto

[12] Pinheiro Guimaraes, Samuel (2006). "Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes". Rio de Janeiro. Contraponto Editora Ltda. 1ª Edicao. Pág. 428.

la defensa del Océano Atlántico que alberga las reservas de petróleo debajo de una capa de sal. Por ello, para cautelar sus reservas y prevenir eventuales intromisiones (IV Flota), decidieron fabricar un submarino nuclear con la cooperación francesa. Por otra parte, Brasil se compromete a defender a la Guayana Francesa en caso de que sea objeto de una agresión.

La zona andina es considerada una de las más problemáticas e inseguras del hemisferio americano. En este sentido, Colombia representa una de las principales amenazas a la seguridad Regional. Aquí el MERCOSUR y Brasil no intervienen, aunque sí los EUA, cuya presencia militar es rechazada por algunos países sudamericanos.

Por su parte, el gobierno de Ecuador informó, de manera oficial, a su homólogo de EUA, que no renovará el Acuerdo que permite a las fuerzas militares estadounidenses utilizar la base aérea de Manta para operativos antinarcóticos. De acuerdo a lo prescripto en el artículo 12 del Acuerdo, sus instalaciones serán transferidas a la Fuerza Aérea Ecuatoriana.

La participación de los países del MERCOSUR y Asociados en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) sugiere que la misma excede su "territorio de influencia", al incursionar en el ámbito del Caribe, presuntamente ajeno a sus intereses. Allí el MERCOSUR, conjuntamente con Chile, con Bolivia, Perú, Ecuador y también Colombia, participan en una misión de carácter diplomático-militar inédita, porque actúa en territorio extra-sudamericano, más allá de las funciones de carácter económico-comercial o políticas previstas en el Tratado de Asunción o en el Protocolo de Ushuaia.

Seguramente alguna de estas cuestiones y eventualmente otras estarán dentro del paraguas político y normativo del Consejo de Defensa Sudamericano (CSD)[13].

El CSD tendería a desplazar o sustituir a la Organización de Estados Americanos (OEA), a la Junta Interamericana de Defensa (JID) y al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Todos estos instrumentos evidencian síntomas de caducidad, dado que fueron diseñados en otro tiempo y para atender otras hipótesis de conflicto.

[13] Declaración de Santiago de Chile (09 y 10 Marzo 2009). Disponible www.amersur.org.ar .

3.3) El rol de la UNASUR

Uno de los propósitos de la UNASUR es el mantenimiento y la reproducción del orden en la Región, evitando interferencias extrañas y posibilitando condiciones propicias para la concepción y ejecución de un proceso de desarrollo compartido y sustentable.

Si bien la UNASUR no tiene entre sus temas prioritarios el comercial, es necesario destacar que las economías de América del Sur se insertaron en el comercio mundial fundamentalmente en función de los bienes derivados de la explotación de sus recursos naturales. Sin embargo, a diferencia del resto de los países de América Latina, los suramericanos acreditan una mayor diversificación de sus mercados de destino y crecientes vínculos económico-comerciales en el nivel interregional que estarían dispuestos a reforzar, en esta etapa de crisis del CW y del unipolarismo de los EUA.

La alianza argentino-brasileña-venezolana, sumada a la de Paraguay, Uruguay, Bolivia y Ecuador, representa una significativa e inmediata elevación del *status* internacional de la Región. Este proceso de integración provee a Sudamérica un múltiple blindaje, real o potencial.

La incorporación ecuatoriana conlleva la bioceaneidad, a través de la salida al Pacífico. La firma de TLCs por parte de Chile, Perú y Colombia con EUA, clausuraban la mencionada salida para el MERCOSUR. Asimismo, se asegura la vinculación entre las cuencas hidrográficas de América del Sur (Orinoco, Amazonia y del Plata).

Así la UNASUR puede devenir un "Bloque ballena" y su gravitación en la economía global le demandará responsabilidades, comprometiéndola en la "gobernabilidad global".

No sólo países como Argentina, Paraguay o Venezuela necesitan del MERCOSUR y/ o UNASUR como plataforma de desarrollo y proyección internacional, sino también Brasil. Éste es el único de los miembros del BRIC que no dispone de armamento nuclear. Su gravitación y hegemonía se asienta en un liderazgo cooperativo y en el "poder suave". La formación y desarrollo de un Bloque con agenda positiva le agrega un valor político que le permite equipararse a otros Estados que poseen y despliegan un "poder duro". Lo que "pierde militarmente", cuando adopta la decisión de no poseer armamento nuclear, "lo gana políticamente", cuando participa en la formación de un Bloque constructivo, que aspira a desempeñar un rol e interlocución de carácter global. En este sentido, Brasil, Argentina, Venezuela, Paraguay, Uruguay y

eventualmente Bolivia y Ecuador participan en un juego en el que ninguno de los Estados consigue todo, aunque todos unidos y solidarios pueden llegar a ganar mucho más de lo que pueden llegar a perder.

4) China y la integración suramericana

El caso argentino

Los países de América del Sur tienen a China como un destino importante de sus exportaciones, dado que éste es un país relativamente pobre en ciertos recursos y dependiente de grandes importaciones de materias primas para abastecer a su sector manufacturero. Es el caso de Brasil con la soja, el mineral de hierro y el combustible; Chile con el cobre; Perú con cobre, hierro y estaño; Uruguay con los cereales, soja y lana; Ecuador con el petróleo; Colombia con el petróleo y el carbón; Venezuela con el petróleo; Argentina con la soja y sus derivados; etc. Todos ellos pueden recibir a cambio bienes manufacturados desde China. Asimismo, Brasil podría verse perjudicado por las exportaciones manufacturadas chinas, no sólo en su propio mercado sino en terceros países, en los que competiría con las suyas.

En el caso argentino, la creciente demanda de alimentos y el interés de inversores externos en el agronegocio, ubicó al país en el "podio", como proveedor de las ascendentes potencias asiáticas que repetirían, en otra escala geográfica y demográfica, el rol del Reino Unido, homologando otra división del trabajo en la que Argentina se especializaría en actividades agroindustriales y en unos pocos servicios.

La irrupción de estos nuevos actores internacionales (China, y en menor medida, India) no sólo coadyuvó a la salida de la crisis doméstica de finales de la última década del siglo XX y principios de la actual, sino que fortaleció el rol político de los actores sociales locales ligados a este tipo de actividades económicas.

La producción de alimentos es una cadena integrada de alcance global. Las inversiones se dirigen a esa cadena, en la medida que su eslabón inicial – producción primaria – tiene un nivel superior de productividad[14]. Por ello, paralelamente, se observó una tendencia: las grandes transnacionales del negocio de los alimentos multiplicaron sus inversiones en el MERCOSUR, con la Argentina y Brasil a la cabeza.

[14] Castro, Jorge (1999). "La especialización agroalimentaria y diversificación industrial en Argentina". En "La revolución de los alimentos y la proyección internacional de la Argentina". Buenos Aires. Catálogos S.R.L. Págs. 127/35.

Los partidarios del modelo agroindustrial, conciben a la Argentina aún más articulada con China, India y otros países asiáticos, profundizando la provisión de bienes del complejo soja y otros productos agroalimentarios y comprando sus bienes industriales, más "competitivos" que los brasileños, para así abaratar el costo de vida de nuestra población. En este sentido, habría que flexibilizar la tarifa externa del MERCOSUR, no protegiendo a una industria artificial, sea doméstica o *made in Brasil*.

China e India cumplirían el papel que otrora desempeñó Gran Bretaña, aunque con un potencial mayor[15]. Tanto en lo que se refiere a la adquisición de nuestros exportables, por su gravitación demográfica, como al abastecimiento de sus bienes industriales.

La incursión de las viejas y nuevas potencias en el ámbito internacional tiene un lado positivo y otro negativo. El primero, porque posibilita una mayor capacidad de negociación de cada uno de los países suramericanos. El segundo, porque dichas potencias contribuyen a fortalecer tradicionales especializaciones productivas y/o porque pugnan por la posesión y disfrute de los recursos naturales de nuestros países, articulándose con grupos sociales locales, comprometidos con las actividades explotadoras de materias primas. En ambos casos operan como fuerza centrífuga, debilitando los lazos de cooperación e integración del MERCOSUR y fortaleciendo el rol de actores sociales agrarios o mineros, contrarios a la formación de una entidad supra-Estatal y un mercado de características continentales.

El encaminarse hacia un patrón de crecimiento, exclusiva o primordialmente agroindustrial, acarrearía a la Argentina varios problemas. Entre ellos, el riesgo de contraer la denominada "enfermedad holandesa": grave falla de mercado derivada de la existencia de rentas ricardianas, que debilitan la economía y determinan una tendencia a la sobre apreciación de la moneda local[16].

En un país con abundancia de recursos naturales, la vigencia de un tipo de cambio alto también promueve la especialización productiva y exportadora con poco valor agregado, limitando el crecimiento de otros sectores económicos. Es por ello que resulta necesaria la aplicación complementaria de políticas neutralizantes.

---

[15] Sosa, Alberto J.-Dirié, Cristina (2009). "Algo más que "retenciones": modelos en pugna, visiones geopolíticas y MERCOSUR". Disponible en www.amersur.org.ar.

[16] Bresser Pereira, Luiz Carlos (2007). "Doença holandesa a sua neutralizacao: uma abordagem ricardiana". Disponible en www.breserpereira.org.br/papers.

Si la Argentina dejase de aplicar derechos de exportación a la soja, más personas y empresas invertirían en este negocio y el aumento de las exportaciones provocaría un mayor ingreso de divisas apreciando la moneda doméstica. Así bajarían los niveles de protección de la economía, se encarecería el costo de vida de la población, y, finalmente, también se socavaría la competitividad de las materias primas agrícolas.

La citada enfermedad puede neutralizarse por medio de la administración del tipo de cambio alto y la creación de un derecho de exportación sobre la venta de los bienes que le dan origen. Si no se actúa de ese modo, el país tiende a especializarse en la producción y exportación de unos pocos bienes, con escaso valor añadido, dado que allí radican las ventajas competitivas. Asimismo, la recaudación de ese impuesto o derecho podría utilizarse para la constitución de un fondo soberano[17].

La no neutralización de la enfermedad holandesa contribuyó al subdesarrollo y especialización productiva de casi todos los países de Oriente Medio, África y América Latina[18].

La creciente demanda de recursos naturales por parte de ciertos países asiáticos plantea también otro riesgo para Argentina: concebir la peregrina idea de que este escenario pueda dinamizar a estructuras subindustrializadas. Es decir, "que se renueve el espejismo que primó desde fines del siglo XIX hasta la crisis del 30´ (XX), de que es posible el desarrollo en una estructura económica dependiente de la producción y exportación de materias primas"[19]. Máxime si, como ocurrió en los últimos años, las inversiones especulativas, otrora dirigidas a otros ámbitos, provocaron el alza de las cotizaciones de ciertos recursos naturales en el mundo, lo cual llevó a que algunos analistas hablaran de la reversión de la teoría de los términos del intercambio, no advirtiendo la volatilidad de tales situaciones.

Asimismo, merecen señalarse los problemas de empleo que conlleva la consolidación de un modelo de crecimiento casi exclusivamente agroindustrial. Según el Censo Nacional de Población del 2001, en todas las ramas de actividad económica del sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y minería) trabajaba sólo el 8,7% del total de ocupados del país, mientras que en la elaboración industrial de productos alimenticios, bebidas y tabaco

[17] Bresser Pereira (2007).
[18] Bresser Pereira (2007).
[19] Ferrer, Aldo (2004). "La economía argentina". Buenos Aires. Pág.2.

trabajaba un 2,8%. No obstante, la magnitud del empleo en el sector agroindustrial y en actividades conexas es un tema controvertido en la Argentina contemporánea. Se discute especialmente acerca de la cantidad de empleo indirecto que genera la actividad y también acerca de los modos de contabilizarlo para evitar duplicaciones. El sistema agroalimentario ampliado, considerando como tal la producción, comercialización y transporte de todos los alimentos y de toda la producción primaria incluyendo el algodón, la lana y la madera, ocuparía a algo menos del 20% del total de ocupados en el país[20]. Otros consideran que el empleo total generado por las cadenas agroindustriales representaba en el 2003 un 35,6% del total de ocupados.

Sin tomar parte en dicha controversia, y aún considerando la versión más "optimista" respecto al volumen de empleo engendrado por la actividad agroindustrial (tanto en el sector primario, como en el secundario y de servicios), resulta claro que la opción por un modelo de crecimiento basado casi exclusivamente en la agroindustria, estaría dejando afuera a gran parte de la población. Cabe destacar la desfavorable evolución de los indicadores laborales durante casi toda la década del 90 (siglo XX) y hasta el 2002, en un período en que el campo ya registraba un gran dinamismo, pero existía un gran deterioro del tejido industrial existente[21].

Por otra parte, en la hipótesis de una desactivación de las políticas de retenciones o tipos de cambios diferenciados, se acentuaría la variante del complejo soja, dentro del modelo agroindustrial, disminuyendo los actuales niveles de empleo. La industria del complejo soja tiene un bajo valor agregado, en comparación con otras, así como una baja participación salarial, representando apenas el 1% del valor bruto de la producción.

5) ¿Es necesaria la alianza Argentina-Brasil para la integración suramericana? ¿Por qué?

La alianza estratégica Argentina-Brasil es una prioridad absoluta y también una necesidad para la defensa de los intereses suramericanos. Tanto el

[20] Rodríguez, Javier (2005). "Los complejos agroalimentarios y el empleo. Una controversia teórica y empírica". En "Tendencias de la Economía Actual". CENDA Doc. Trabajo Nº 3. Buenos Aires.

[21] En la onda de Octubre de 1992, la tasa de desocupación en el total de aglomerados urbanos, revelados por la Encuesta Permanente de Hogares, era del 7%; en la de 1996, del 17,3%; en la del 2000, del 14,7%; y en la del 2001, del 18,3%. Por su parte, la tasa de subocupación horaria se duplicó entre Octubre de 1992 y el mismo mes del 2001, pasando de un 8,1% a un 16,3%. Cfr. INDEC.

MERCOSUR como América del Sur tienen entre sus tareas prioritarias la configuración de un esqueleto integracionista, por ejemplo: a) la construcción de una razonable red de comunicación (infraestructura vial, ferrovial, hidrovial y aérea); b) la red energética; y c) el financiamiento, a través, entre otros, del Banco del Sur, de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, del Brasil (BNDES).

El MERCOSUR es el núcleo duro de América del Sur. En materia de geopolítica y de infraestructura Argentina concede prioridad al eje Norte-Sur, y Brasil el Este-Oeste. El MERCOSUR dispone de un valor agregado: el arancel externo común y su aspiración de perfeccionar su unión aduanera construyendo un mercado común. Su agenda contiene un conjunto de normas de conducta para sus integrantes, basadas en la cooperación, en la estabilidad y la seguridad.

A pesar de los avances registrados en los años recientes, especialmente en materia política y de seguridad, no aconteció lo mismo en lo que se refiere a la construcción de un mercado Regional.

La alianza Argentina-Brasil sirve para agregar y construir poder, y, además, es importante para ambos países y para la Región. Para Brasil porque contribuye a consolidar su liderazgo, diluyendo la alternativa de que Argentina sea cooptada por una potencia extra-Regional que la utilice para socavar su protagonismo internacional. Argentina en la década del 90´ (siglo XX) formó parte del MERCOSUR, aunque sincrónicamente mantuvo "relaciones carnales" con EUA y fue aliada extra-OTAN. En la actualidad, dada su complementariedad con China, podría desempeñar un rol importante, en el marco de una división del trabajo que aleje la posibilidad de construir un mercado de producción y consumo de dimensión continental. Una Argentina agroindustrial se segregaría del MERCOSUR, porque la relación bilateral con Brasil se tornaría irrelevante. Por un lado, Brasil dispone de un potente sector de agronegocios que ha experimentado un destacado despliegue económico, tecnológico y geográfico[22]. Por otro, Argentina fortalecería sus relaciones con algunos

[22]Brasil es el mayor productor y exportador de azúcar, café y jugo de naranja. También es líder de las exportaciones de alcohol, complejo soja, tabaco, carne bovina y de pollo. http://www.agricultura.gov.br Portal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.htm. Argentina, por su lado, acredita dificultades para abastecer a Brasil de trigo y harina de trigo.

países asiáticos y sería desplazada, por terceros países, como foco de los negocios e inversiones brasileñas[23].

Argentina es parte contigua de un continente que le sirve de plataforma de desarrollo y proyección de sus expectativas e intereses. En este sentido, se advierte que el MERCOSUR y/ o la UNASUR proveen a la Argentina un múltiple blindaje[24].

Brasil necesita una Argentina re-industrializada que acreciente sus posibilidades de desarrollo económico, social y político, en una escala geográfica mayor que la que le provee su territorio nacional[25]. A su vez, la Argentina necesita de Brasil para el despliegue de una industria no sólo agroalimentaria que le posibilite articular eslabones de su producción a cadenas de valor, en las que participen sus vecinos. Una Argentina re-industrializada permite concebir un país con inclusión y justicia social e integrado al continente.

Los rasgos sobresalientes de la visión geopolítica continental argentina son el estímulo a la inversión y el consumo en un mercado ampliado; el desarrollo de cadenas de valor industriales, la creación de sistemas locales de innovación y producción de bienes diferenciados; la intervención del Estado a través de políticas de promoción, competencia y redistribución del ingreso en favor de los sectores sociales desprotegidos; y la creación de redes de aprovisionamiento, en las que se incluya a las PyMES, así como el estímulo a la transferencia de conocimiento desde la inversión extranjera directa[26].

La industria brasileña es cinco veces más grande que la argentina. Por ello hay que pensar en la especialización en determinadas ramas, integrando la producción con la de Brasil y no compitiendo con los grupos más grandes. Brasil y el MERCOSUR ofrecen una dimensión suficiente para concebir e implementar una estrategia de desarrollo industrial, basada en proyectos con

[23] En 2008 el comercio bilateral excedió los U$S 30.000 millones de dólares, y Brasil devino el primer inversor extranjero en Argentina. Reportaje a García, Marco Aurelio. "Perto do príncipe, ma non troppo". Flávia Tavares e Ivan Marsiglia. O Estado de S.Paulo 22/03/2009.

[24] Sosa (2008).

[25] Los países suramericanos son un importante destino de los bienes MOI y MOA de Argentina. Por su lado, Brasil, Chile, Venezuela, Paraguay y Uruguay compran fundamentalmente bienes MOI, así como México, país latinoamericano ubicado en América del Norte. Cfr. ALADI-Estadísticas de comercio exterior http://www.aladi.org/

[26] Porta, Fernando y Bianco, Carlos (2004)."Las visiones sobre el desarrollo argentino. Consensos y disensos. Plan estratégico de mediano plazo de ciencia y tecnología e innovación productiva". Redes Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior. Documento de Trabajo Nº 13. Buenos Aires. Págs. 29 y 35.

economías de escala. Aunque ello requiere de un sólido acuerdo político con los países vecinos[27].

Los partidarios de un modelo industrial diversificado, reivindican que los países desarrollados se caracterizan por su avance industrial y tecnológico. En los EUA y la UE, dicho desarrollo o alta competitividad industrial y tecnológica permite subsidiar a su respectivo sector agrario. En el caso de Argentina la situación es la inversa, el sector agrario contribuye a financiar al industrial.

No existe país desarrollado que se asiente exclusivamente en la transformación y renta de sus productos primarios. Países muy ricos en petróleo, minerales u otros recursos naturales no salen del subdesarrollo si no conforman una estructura diversificada compleja.

Si el país no dispone de una gran base industrial y de servicios, no puede proveer trabajo y bienestar a su población[28]. Dicho en otros términos: si no tiene una estructura económica integrada, no se alcanzará el pleno empleo, se extenderá la pobreza, el trabajo precario, la desocupación, la inseguridad y la exclusión social y una parte importante de su población – probablemente – se verá forzada a migrar hacia otros mercados, buscando el sustento que no encuentra en su tierra de origen.

La alianza Argentina-Brasil garantiza la estabilidad regional, legitimando la personería político-diplomática del Bloque, reduciendo el riesgo de formación de contraalianzas. Por otra parte, asegura el acceso y aprovechamiento de los recursos de y para la Región. En este sentido, debe preverse la utilización y aprovechamiento de los recursos energéticos, minerales y alimentarios en proyectos binacionales o plurinacionales suramericanos.

La citada alianza, coligada con sus vecinos, también debe servir para la difusión de un "sentido común integracionista", que tienda a afianzar al MERCOSUR, a la UNASUR y al Consejo Suramericano de Defensa.

---

[27] República Argentina. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2008) Centro de Estudios de la Producción. "Un tema, tres visiones: la situación de la política industrial argentina". En "Síntesis de la Economía Real. Tercera Época, Nº 57, Septiembre. Pág.101.

[28] Un patrón de crecimiento exclusivamente agroindustrial puede resultar viable en países de escasa población, como en el caso de Nueva Zelandia, una isla de 8 millones de habitantes, o, en su momento, el Uruguay batllista con su "socialismo de cátedra", país al que se denominaba la "Suiza de América".

6) Consideraciones finales

EUA ha perdido una parte de su capacidad de control sobre América del Sur, por diversas razones. Por un lado, no mantiene el orden en la Región. Por otro, no puede evitar las reuniones y los vínculos entre los países suramericanos, que organizan su propia agenda. Tampoco puede impedir los vínculos con Estados extra-hemisféricos. Por otra parte, las FFAA del MERCOSUR tienen un rol menos importante que en épocas de "golpismo crónico", y las ideas neoliberales no disfrutan del predicamento de años atrás. Sin embargo, la incursión de nuevas potencias no presagia un futuro próspero para países como Argentina y otros de su vecindad.

Los tiempos actuales no parecen similares a los de la "confrontación abierta" o a los de la "subordinación gratuita". Tampoco sabemos si serán los de la autonomía o poder sobre sí mismo.

El MERCOSUR y *a fortiori*, América del Sur, disponen de lo que Jaguaribe denomina viabilidad para alcanzar sus metas. Es decir, conjugación del manejo de los recursos y/o de las capacidades suficientes, sumadas a una elite que emprenda el sendero de la autonomización.

Un país o conglomerado de países pueden conformar (o intentar conformar) un contrapoder o construir poder propio de manera subrepticia para alcanzar sus propias metas, como el desarrollo industrial y tecnológico en un marco Regional.

La integración, en términos de alianza estratégica, podría permitir a los países de América del Sur alcanzar aquello que aislada o individualmente no podrían lograr y mucho menos con su situación de dependencia industrial y tecnológica.

Las elites de determinados Estados defienden su interés nacional para lograr su supervivencia construyendo un camino hacia la autonomía; para establecer pautas de orden y de seguridad; para desplegar el potencial del país y lograr o consolidar el bienestar de su población; para ganar mercados; o para satisfacer las necesidades domésticas. Por ello se conforman alianzas para agregar poder y para construir un mercado de consumo más vasto y numeroso, forjando poder sobre sí mismo o capacidad para establecer metas propias, procurando alcanzarlas.

Si un país de la periferia decide aliarse con sus vecinos, puede agregar o acumular poder al propio. También puede compartir poder cuando adopta algunas decisiones o cuando asume compromisos con su vecindad.

A diferencia de la experiencia de la UE, donde se desarrolló un mercado y una moneda comunes y hubo menores avances en materia política y de defensa, el MERCOSUR y algunos Estados Asociados registraron mayores avances en los últimos años en materia política y de seguridad que en el proceso de construcción de un mercado único.

Moniz Bandeira opina que sin la Argentina no hay MERCOSUR, sin MERCOSUR no hay UNASUR. Y lo que los países más chicos tienen que entender es que, sin Brasil y la Argentina, sin el MERCOSUR y la UNASUR, serán completamente marginales, en un mundo en que prevalecerán las grandes masas geográficas, demográficas y económicas (China, Rusia, EUA, India, etc.). Este aforismo del intelectual brasileño también es válido y aplicable a la Argentina. Una Argentina exclusivamente agroindustrial no es funcional a los intereses de Brasil y de la integración suramericana, porque se perfeccionaría una nueva relación ricardiana, esta vez con economías asiáticas.

Argentina carece de una estructura económica de matriz diversificada. Tampoco tiene una estructura económica exclusivamente primaria, como otros países suramericanos profundamente contagiados de la enfermedad holandesa. Desde la crisis de la década del 30´ (siglo XX), tiene una estructura productiva desequilibrada en la que coexisten dos sectores con realidades distintas. El agroexportador que disfruta de ventajas naturales y de una alta productividad, mientras que el industrial tiene una productividad mucho menor que no le permite abastecerse de divisas. Aún hoy la Argentina no ha logrado encaminar adecuadamente esta puja de intereses estableciendo un modelo de desarrollo equilibrado.

Los países de América del Sur no califican en las categorías acuñadas por intelectuales orgánicos del denominado "Primer Mundo". No son "Estados forajidos", "fallidos" y tampoco "obedientes" porque no adhieren a los TLCs. No obstante, deben adquirir una identidad propia, no prestada. Por ello es necesario y conveniente formular una agenda afirmativa que nos otorgue un rol de "coalición de Estados constructores" de nuestro futuro.

Bibliografía General

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Sin la alianza Argentina-Brasi no hay MERCOSUR y sin MERCOSUR no hay UNASUR*" Disponible en www.amersur.org.ar. 2009.

_____. *Argentina, Brasil y EUA,. de la Triple Alianza al MERCOSUR*". Traducción Miguel Grinberg. Prólogo de Samuel Pinheiro Guimaraes. 1. ed. Buenos Aires: Grupo Editorial NORMA, 2004.

DALLANEGRA, Luis. *Realismo Sistémico Estructural:* política exterior como "construcción" de poder. Argentina, 2009. Inédito.

FERRER, Aldo. *La economía argentina*. Buenos Aires: FCE, 2004.

GUIMARAES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia*. 4. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

_____. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

JAGUARIBE, Helio. *Desarrollo político*: sentido y condiciones. 1ª ed. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1972.

NOLTE, Detlef. Potencias Regionales: conceptos y enfoques de análisis. REVISTA IBEROAMERICANA DE ANÁLISIS POLÍTICO. Año 4, n. 6/ 7, oct., 2007.

SOSA, Alberto J.; DIRIÉ, Cristina. *Algo más que "retenciones:* modelos en pugna, visiones geopolíticas y MERCOSUR. Disponible en www.amersur.org.ar. 2009.

_____. Alberto J. *MERCOSUR Político*: orígenes, evolución y perspectivas. Disponible en www.amersur.org.ar. 2008.

Balance y perspectivas del proceso de integración en América del Sur. Algunas reflexiones desde la experiencia argentina

Carlos Bruno

I

En estas páginas intentaremos hacer algunas reflexiones sobre la marcha del proceso de integración regional en los últimos 25 años. Elegimos este lapso temporal porque consideramos que el advenimiento generalizado de gobiernos democráticos marcó un cambio fundamental en las relaciones de poder político en la región. El período anterior estuvo fuertemente marcado por la presencia de gobiernos militares locales que actuaban formados en la Doctrina de Seguridad Hemisférica de los Estados Unidos. Esta doctrina, diseñada en la lógica de confrontación amigo-enemigo propia de la "Guerra Fría", ordenaba el tablero de las relaciones internacionales en función de la disputa por el poder mundial con la Unión Soviética. El inicio de un proceso de aperturas democráticas sostenidas en los países de la región permitió construir una mirada diferente con respecto a las relaciones políticas, económicas y de seguridad basada en la generación de renovadas expectativas de amistad y cooperación, que usaremos como punto de partida para estos comentarios.

En aquellos años, en la Argentina, la situación fue especialmente compleja. El gobierno militar autodenominado "Proceso de Reorganización Nacional" no fue un golpe de Estado más en las recurrentes alternancias que el país vivía desde 1930. Su objetivo no fue solamente el de derrotar a las fuerzas

guerrilleras que habían adquirido una importante capacidad de acción militar y un significativo grado de representatividad política. La idea central detrás de la intervención de los poderes públicos fue la de transformar radicalmente la estructura social y económica del país, a través de la construcción de un modelo que se pretendía "occidental y cristiano" y que tenía como objetivo acabar definitivamente con la resistencia social y con todos los dirigentes políticos que participaban de alguna manera de las corrientes "progresistas" de pensamiento.

Este "Proceso" alcanzó cuotas de violencia desconocidas hasta entonces por la sociedad argentina: la figura del "desaparecido" fue el mecanismo utilizado para eliminar a los enemigos políticos del régimen sin tener que rendir cuentas ante la justicia nacional o internacional. Sin embargo, aún cuando estas acciones posibilitaron la destrucción de una gran parte de la clase dirigente alternativa, los conflictos sociales propios del modelo de acumulación y distribución de la riqueza puesto en marcha comenzaron a generar una fuerte resistencia social que el Gobierno militar resolvió con una "fuga hacia adelante". En 1982, el General Galtieri, formado en la "Escuela de las Américas" de Panamá y tercer Presidente del "Proceso", invadió las Islas Malvinas, una histórica reivindicación territorial de la Argentina, enfrentando así frontalmente a la potencia ocupante, Gran Bretaña, el más importante aliado político y militar de los Estados Unidos. El final es conocido: a pesar del fugaz apoyo social a la medida, la inevitable derrota militar trajo como consecuencia la caída del Gobierno y un precipitado llamado a elecciones.

II

En 1983, por primera vez en la historia política moderna, el país tuvo elecciones sin proscripciones que enfrentaron a las dos grandes fuerzas políticas, el peronismo, que fue representante tradicional de las clases trabajadoras sindicalizadas y cuya ala izquierda había quedado diezmada por la represión, y el radicalismo, la fuerza política estructurada sobre la clase media inmigrante de principios de siglo que contaba con una tradición republicana más fuerte. El sorprendente triunfo del Dr. Alfonsín (hasta ese momento, el radicalismo nunca había podido vencer al peronismo en elecciones libres) abrió una nueva etapa en la que el objetivo fundamental del Gobierno fue el de la recuperación del respeto a los derechos humanos y la consolidación de la democracia. El Juicio a las Juntas Militares responsables de la política

represiva, conocido como "Nunca más" es un hito en la historia argentina que marcó claramente un cambio de etapa en el desarrollo institucional. En ese marco, la política exterior tuvo un fuerte tono latinoamericanista y se concentró, en un primer momento, en los dos países con los que habían existido situaciones de conflicto que podían volver a plantear momentos de tensión si se insistía en una lógica de confrontación.

El primer problema, y el más delicado, fue el de la resolución de los históricos problemas fronterizos con Chile. En 1978, los dos países, gobernados por sendos gobiernos militares, habían estado al borde de la guerra por la discusión fronteriza sobre el control del Canal de Beagle. Aunque la guerra fue evitada por la intervención del Papa Juan Pablo II, el estado de tensión y animosidad entre las fuerzas armadas de los dos países permaneció vigente. El conflicto se remontaba a fines del siglo XIX, y básicamente se resumía en dos posiciones: Chile pretendía aplicar el criterio de la "costa seca" que dejaba a la Argentina fuera del canal, y la Argentina defendía el criterio de "Argentina en el Atlántico y Chile en el Pacífico", que obligaba a una compleja demarcación. El objetivo de la política exterior argentina fue el de obtener un acuerdo que garantizase una paz duradera y quebrase el monopolio de las Fuerzas Armadas en la discusión del problema. Para consolidar esa posición se llamó a una "consulta popular" de respaldo al laudo papal, en la que el Gobierno consiguió cerca del 82% de apoyo a la propuesta del Tratado, que fue formalmente firmado en noviembre de 1984.

El segundo problema era la relación con Brasil. En este caso, los países habían llegado a una situación de extrema tensión a causa de los debates sobre el aprovechamiento hidroeléctrico de las aguas del Río Paraná, que fue trabajosamente superada con la firma del acuerdo Corpus-Itaipú, en Octubre de 1979. Sin embargo, el conflicto con Brasil era más profundo: ambos países estaban en proceso de desarrollo de sus estructuras industriales, y competían en todos los campos con el fin de obtener el liderazgo regional. De alguna manera, se repetía el antiguo conflicto entre España y Portugal por el dominio de las colonias americanas, que dio origen al Tratado de Tordesillas. La principal diferencia es que Brasil consiguió mantener su unidad territorial, y, en cambio, las antiguas colonias españolas se dividieron en una serie de países independientes. Por su riqueza exportadora, su nivel medio de educación y su desarrollo científico y tecnológico, Argentina mantenía un cierto liderazgo entre los países de habla hispana, que la hacían sentir *primus inter pares*.

Simultáneamente con esta nueva actitud en la política exterior regional, se daba en la Argentina una compleja discusión sobre el modelo de desarrollo económico del país. La aventura militar había impulsado la política económica conocida como del "enfoque monetario de la balanza de pagos", que estaba centrada en una "tablita" de paridad cambiaria que permitía obtener sustanciales ganancias por la diferencia entre los altos intereses en pesos y el ritmo devaluatorio prefijado. El fuerte ajuste de los salarios del sector público y las jubilaciones disminuyeron el déficit público, pero la necesidad de mantener el conflicto social relativamente controlado hizo que la tasa de inflación se mantuviera alta, porque los salarios del sector privado continuaban siendo indexados, y para cerrar las cuentas de la balanza de pagos era necesario contar con el ingreso de divisas de carácter especulativo, y, mas tarde, un fuerte aumento del endeudamiento externo. El resultado fue la destrucción de una parte importante del sistema productivo nacional con el consiguiente incremento de la tasa de desocupación y de la marginalidad.

Una de las posiciones dominantes, en la primera etapa del Gobierno democrático, era la estrategia de intentar reconstruir el perfil industrial nacional a partir de un cierto formato de desarrollo autónomo, basado casi exclusivamente en el aprovechamiento del mercado interno. En paralelo, en la Cancillería se intentó formular un proyecto que vinculase la decisión política de profundizar las relaciones de amistad y cooperación con Brasil, con una visión económica del desarrollo nacional entendida como parte de un fenómeno más amplio, el de la formación de los espacios económicos regionales. Se creó un grupo de trabajo que analizó los modelos de organización que estaban siendo discutidos para el Tratado de Libre Comercio entré Canadá y Estados Unidos, que luego dio origen al Nafta, el proceso de conformación inicial de la entonces Comunidad Europea y las experiencias de coordinación de políticas que se estaban llevando adelante en la región del Pacífico a través de la Asean. Por incluir simultáneamente las variables políticas, económicas y de seguridad, así como por la mayor identificación cultural con el modelo, se decidió iniciar el proceso de acercamiento con Brasil en un formato que de algún modo se parecía a los históricos convenios del carbón y el acero, que fueron la base constitutiva del proyecto estratégico de paz y desarrollo conjunto europeo. A principios de 1985, la situación interna se agravó, lo que produjo el cambio del Ministro de Economía, y Roberto Lavagna fue nombrado Secretario de Industria, convirtiéndose, a partir de ese momento, en una pieza fundamental en las negociaciones con Brasil.

Es importante señalar que la parte brasileña demostró, desde el primer momento, el mismo interés y coincidencia en el modelo estratégico de desarrollo conjunto. La operación se consideraba tan importante y delicada que el seguimiento de los avances era realizado simultáneamente a nivel presidencial. Finalmente, el 30 de Noviembre de 1985, los Presidentes Alfonsín y Sarney firmaron el Acta de Iguazú, dando, así, inicio formal al proceso de integración entre los dos mayores países de la región. Las condiciones de contexto eran difíciles, pero esa misma dificultad exigía tomar decisiones estructurales. Ambos países se estaban reincorporando al sistema democrático, tenían serios problemas por el crecimiento de la deuda externa y por el deterioro de los términos del intercambio, y la urgente necesidad de comenzar a solucionar el desmedido crecimiento de la pobreza y la marginalidad, que debilitaba las posibilidades de continuidad institucional. Para ese entonces, se hizo evidente la necesidad de diseñar un nuevo modelo de desarrollo que tuviese en cuenta los grandes cambios económicos y tecnológicos que se estaban produciendo a nivel mundial.

A partir de ese momento, tomó estado público el proyecto, y se creó una serie de comisiones binacionales para negociar programas específicos. La urgencia por crear un clima de confianza, y el extremo cuidado en mantener el equilibrio entre las dos naciones, llevaron a un mecanismo de negociación que se concretó en julio de 1986, con la firma, en Buenos Aires, del Acta para la Integración Argentino-Brasileña que creó el Programa de Integración y Cooperación Económica entre los dos países. Los principios básicos del acuerdo fueron de equilibrio, gradualismo y flexibilidad, y se materializaron a través de la firma de protocolos anexos que incluían la armonización de políticas sectoriales. Es importante señalar que los protocolos no se referían solamente a asuntos económicos. Por ejemplo, vale la pena recordar, particularmente, el de Cooperación Nuclear, por sus obvias implicancias en los temas de seguridad nacional de cada uno de los países y en la adopción de posiciones comunes respecto a los regímenes internacionales de no-proliferación.

Progresivamente, los protocolos iniciales se fueron ampliando a diferentes asuntos de mayor o menor peso en la relación. Lamentablemente, ambos países tenían una cierta resistencia a avanzar en temas de carácter estratégico que condicionasen sus políticas internas. Cuando la relativa relación de correspondencia entre el Plan "Austral", en la Argentina y el "Cruzado", en Brasil, se rompió, todavía no se había conseguido crear ninguna instancia de coordinación macroeconómica que permitiera disminuir el daño al proceso

de integración que implicaban decisiones de política económica que desbalanceaban una ciertamente necesaria lógica de paridad cambiaria. Sin embargo, el mayor saldo fue, que al finalizar el Gobierno, se había logrado el objetivo fundamental en términos de política exterior, la generación de confianza y la asunción del carácter estratégico de la relación bilateral, aunque debe reconocerse que la evolución del proceso de integración estaba cada vez mas centrada en las variables del intercambio comercial.

III

El problema central en la Argentina era la imposibilidad del Gobierno de controlar la perversa combinación entre la creciente recesión de la economía y el proceso inflacionario. Las condiciones del mercado internacional, el fuerte peso de la deuda externa y la necesidad política de mantener una permanente indexación salarial para disminuir el conflicto social con los sindicatos generaron un mecanismo de inflación exponencial que culminó en la hiperinflación. Obviamente, la hiperinflación generó una ola de descontento social que incluyó saqueos y otros actos de violencia popular que aceleraron el fin del Gobierno del Dr. Alfonsín, quien tuvo que entregar el poder al Dr. Menem, candidato del Peronismo electo con el 47% de los votos, seis meses antes de la fecha programada. Menem asumió el Gobierno nombrando como Ministro de Economía a un ex funcionario de la principal empresa agroexportadora argentina, suponiendo que una alianza con la clase empresaria lo protegería de los problemas económicos. Estaba equivocado. La economía volvió a salir de control, y a fines de 1989, se produjo otra hiperinflación: el modelo expuso dramáticamente sus fuertes limitaciones, y Domingo Cavallo, hasta entonces Canciller, asumió el control de la economía. Había nacido la convertibilidad.

El nuevo Canciller fue el Ing. Guido DiTella, un político peronista, culto y heredero de una de las más tradicionales familias de industriales argentinos, quien definió la estrategia de alineamiento automático con los Estados Unidos como de "relaciones carnales". Sin embargo, el Peronismo siempre había tenido una visión latinoamericanista y el Gobierno decidió avanzar en la institucionalización del proceso de integración con Brasil, al que ya se había incorporado Uruguay, y al que en ese momento se invitó a participar a Paraguay, impulsando la creación del MERCOSUR, con una visión muy centrada en la apertura recíproca del comercio. El programa firmado en el

Tratado de Asunción tuvo como objetivo la constitución de una Unión Aduanera, pero este modelo entraría luego en una seria contradicción con la política económica llevada adelante, primero por la Argentina, y luego, también por Brasil, conocida como del "Consenso de Washington".

En la Argentina, la convertibilidad tuvo como objetivo central la eliminación de la inflación. El valor de la moneda local fue fijado en una relación de uno por uno con el dólar de los Estados Unidos, y la ley exigía que todo el circulante tuviese respaldo en reservas del Banco Central. El programa fue acompañado por un entusiasta seguimiento de las recomendaciones del "Consenso de Washington", especialmente en lo referido a la apertura de la economía, la desregulación de los mercados y la privatización de las empresas de servicios públicos. El éxito inicial de la nueva estructura económica la hizo muy popular. La inflación cayó drásticamente, la apertura comercial permitió el arribo de bienes y servicios extranjeros a precios convenientes y el proceso de privatizaciones generó una importante corriente de entrada de capitales. Los problemas aparecieron en el largo plazo, el déficit público se cubrió con aumento de la deuda externa, y la progresiva sobrevaluación de la moneda local generó un fuerte déficit de la balanza comercial, con el consiguiente deterioro del sistema productivo local y el aumento de la tasa de desempleo.

En ese contexto económico, las posibilidades de avanzar de un modo coherente en el proceso de integración regional eran muy limitadas. Si bien se creó una serie de instancias administrativas con variadas funciones, nunca se avanzó en la constitución de una Secretaría Permanente del MERCOSUR con verdadera capacidad resolutiva.

La realidad objetiva era que el cambio sobrevaluado conducía inevitablemente a una nueva crisis económica, generada por el déficit público creciente, que, después de la crisis de México, fue difícil seguir financiando. Mientras tanto, la desocupación y la marginalidad social aumentaban, y el Presidente Menem pretendía instrumentar una estrategia de difícil concreción política: la dolarización de la economía. Su intento de ser reelegido nuevamente, después de 10 años de gobierno, fue rechazado por el conjunto de la sociedad, y las nuevas elecciones dieron el triunfo a la Alianza. La Alianza era una fuerza de oposición que por razones electorales unía al tradicional partido Radical con el Frepaso, el ala izquierda del peronismo que había roto con Menem unos años atrás. La política exterior no sufrió grandes cambios. El Canciller Rodriguez Giavarini trató de mantener las relaciones de integración vivas, pero las condiciones macroeconómicas eran muy difíciles y las negociaciones

estaban concentradas en el manejo de los conflictos comerciales. El gobierno de la Alianza cayó en diciembre del 2001, en medio del caos social: en una semana, hubo cinco Presidentes, se congelaron los depósitos bancarios, se declaró la cesación de pagos de la deuda pública, y, al asumir Eduardo Duhalde el Gobierno, se pesificó la economía. La convertibilidad había terminado.

IV

Duhalde implementó un programa de pesificación asimétrica. La idea era que el retraso cambiario era del 40%, y, por lo tanto, se fijó el dólar en 1,40 pesos. Sin embargo, el sistema de asignación arbitraria de soluciones para los reclamos de los diferentes sectores fue creando una espiral inflacionaria que en pocos meses llevó el dólar a valer cerca de 4 pesos. En ese tiempo, Duhalde estableció una relación muy cercana con Alfonsín, quien estaba básicamente preocupado por el mantenimiento del sistema democrático. En abril de 2002, el Dr. Lavagna asumió el Ministerio de Economía y Producción, por sugerencia de Alfonsín, y la situación económica comenzó a estabilizarse. Lavagna ordenó la economía y aprovechó la capacidad ociosa productiva y el aumento del precio de las *comoditties* en el mercado internacional para iniciar una etapa de crecimiento económico basado en los "superávits gemelos" – definidos por el saldo de la balanza comercial favorable y las cuentas públicas positivas – reordenó el sistema financiero y negoció la deuda externa.

Lavagna continuó como Ministro, cuando asumió como presidente Néstor Kirchner, pero a fines del 2005, renunció a su cargo, por diferencias conceptuales con el Presidente sobre el camino a seguir, una vez ordenada la economía. A partir de la pesificación, la estructura productiva argentina recuperó competitividad, de modo que la relación económica dentro del Mercosur fue mucho más fácil. Por otra parte, Duhalde fue el exponente de una tradición peronista de política exterior centrada en la integración regional que no tenían ni Menem ni De la Rua. En paralelo, en el 2002, Brasil atravesaba una crisis financiera coincidente con el fin del mandato de Fernando Henrique Cardoso. Las relaciones comenzaron a normalizarse pero realmente avanzaron con la asunción del nuevo Presidente Lula, porque el problema central de los '90 fue la imposibilidad de compatibilizar las políticas neoliberales del Consenso de Washington con la profundización del programa de integración.

Cuando Duhalde dejó el Gobierno pasó a ser titular de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur, y, aunque la función carece de carácter ejecutivo, tuvo una presencia constante en el proceso de seguimiento de la nueva etapa.

V

Un paso relevante en este camino fue la creación, a fines de 2004, de la Comisión Sudamericana de Naciones. La iniciativa se propuso reunir los diferentes procesos de integración subregional en una estructura de alto perfil político que culminó conformándose hace poco más de un año, la UNASUR, Unión de Naciones Suramericanas. Lo más interesante de la nueva estructura es que no propone limitarse a ser un coordinador de acuerdos comerciales. Dice el documento de la Comisión Estratégica de Reflexión:

> *"La construcción de un nuevo modelo de integración no puede estar basada únicamente en las relaciones comerciales (...) Con miras a la construcción de una integración equilibrada y la consolidación de una Agenda de Integración Social y Productiva, los países de América del Sur, dando énfasis a la convergencia comercial, deben buscar una articulación económica y productiva más amplia, así como formas de cooperación política, social y cultural. Ella debe favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.*
> *En un período de reafirmación del Estado Nacional, la integración regional surge como un elemento indispensable de realización de nuestros proyectos nacionales de desarrollo. Se abren fuertes posibilidades de cooperación en materia de infraestructura, energía, complementación industrial y agrícola, medio ambiente, combate a la pobreza y a la exclusión social, fuentes de financiamiento para el desarrollo, seguridad, educación, cultura, ciencia y tecnología. Estas distintas formas de cooperación exigirán soluciones institucionales integradas."*

Para que este objetivo se lograse, fue necesaria una serie de importantes cambios políticos que, aunque complejos, pueden dotar de mayor viabilidad a la iniciativa. El más novedoso probablemente sea el nuevo escenario internacional, incluyendo la caída del paradigma del Consenso de Washington,

y la importancia de la crisis económica y financiera, que está llevando a reconsiderar la importancia de las normativas que regulan el funcionamiento del mercado y a recuperar el papel activo del Estado para garantizar el cumplimiento de los objetivos sociales y proteger los derechos del conjunto de los habitantes. Estos cambios a nivel global han coincidido con una serie de situaciones particulares en los países de la región, que vale la pena intentar caracterizar, aunque sea necesariamente superficial hacerlo tan rápidamente:

Argentina: Después de la crisis del 2001, el País recuperó el mercado interno, consolidó el poder del Estado y apostó firmemente por la integración regional. Sin embargo, el sistema de toma de decisiones es muy concentrado, y la política exterior depende exageradamente de la participación directa de la Presidencia de la Nación. La consecuencia es que aunque Argentina apoya firmemente el modelo de integración regional, no parece estar asumiendo un papel relevante en el diseño del mismo.

Bolivia: la experiencia "indigenista" de Evo Morales es extremadamente importante en un país en que la minoría blanca siempre dictó las reglas de juego. La situación es compleja, porque hay una cierta falta de experiencia gubernamental que lleva a la adopción de medidas maximalistas, y no parece existir una clara comprensión de la gravedad estratégica del problema del narcotráfico. Es fundamental que el resto de los países acompañen positivamente la experiencia para neutralizar eventuales brotes separatistas.

Brasil: Con un modelo de crecimiento sostenido, se está haciendo cargo del liderazgo regional. Tiene la política externa con mayor visión y continuidad del área y está firmemente comprometido con el proceso de integración. El reconocimiento del grupo de los BRICs como importantes actores a nivel internacional debe hacerle asumir un rol aún mayor en el escenario de América del Sur, porque suma una responsabilidad adicional por su importancia política y económica, que debe ser usada para beneficio del conjunto.

Chile: es un país pequeño y eficiente, con una reducida canasta de productos exportables que ha elegido la política de firmar Tratados de Libre Comercio generalizados para potenciar su modelo. Sin embargo, mantiene un alto nivel de pobreza estructural. Como en ese contexto es difícil la profundización de las relaciones, en términos económicos, habría que tratar de intensificarlas en temas políticos y en proyectos de infraestructura.

Colombia: Es posiblemente la situación mas delicada de la región. Tienen una fuerza insurgente permanente vinculada con el narcotráfico instalado en su territorio y fuerzas represivas no-controladas en situación similar. Por

necesidad e ideología es el gran aliado de los Estados Unidos en la región. El resto de los países debería hacer un gran esfuerzo para que tenga una inclusión activa, intentando moderar las tensiones que se generan con sus vecinos e impulsando que tenga un papel relevante, especialmente si se incorpora el tema del Sistema de Defensa Regional.

Ecuador: Tiene un serio problema estructural, porque depende del precio del petróleo y de las remesas del extranjero en una economía dolarizada. El Presidente Correa es una persona con muy buena formación, pero sucumbe con facilidad al discurso populista. Es bastante posible que el País sufra una grave crisis económica (ya ha declarado un *default* parcial de su deuda) y se podría pensar en un Programa de Estabilización a través del Banco del Sur, si la situación se complica seriamente.

Paraguay: Es una sociedad muy atrasada y poco transparente. El presidente Lugo inició una nueva época al derrotar al Partido Colorado, que dirigió el país por 60 años. Sin embargo, es una caja de sorpresas. De Obispo de la Iglesia Católica a "padre soltero", aunque tampoco parece que esto vaya a dañar demasiado su credibilidad. Es un típico caso en que hay que pensar en el tema de las compensaciones a los países de menor desarrollo relativo e intentar colaborar en la consolidación del sistema político.

Perú: Esta resurgiendo de una etapa de graves crisis institucionales. El Presidente Alan García ha aprendido de la historia, y está recuperando la confianza interna y externa. Es un país importante, y puede ser una pieza clave para equilibrar la situación en los países del Pacífico. Sin embargo, su política exterior es ambigua, puso en marcha el TLC con los Estados Unidos, a pesar de la fuerte oposición de las organizaciones campesinas, y esto le está generando tensiones con Bolivia, y, eventualmente, podría ser también con Ecuador.

Uruguay: No está muy claro si quiere ser la Suiza de la región (por la importancia de su sistema bancario como refugio de capitales) o Bélgica (con el objetivo de convertirse en la sede administrativa de las estructuras supranacionales). Ha sido injustamente cuestionado por la Argentina en el conflicto por la papelera Botnia, y esto ha dañado seriamente su posición integracionista. Aunque es un Estado pequeño, su posición estratégica entre Brasil y la Argentina hace necesario tener una política activa para corregir esta situación, porque si no, pueden prevalecer las tendencias rupturistas.

Venezuela: Es otra situación delicada. El Presidente Chávez encabeza un gobierno democrático refrendado repetidas veces en votaciones libres, pero

tiene la tendencia a sobreactuar sus relaciones internacionales. Busca claramente un espacio de liderazgo regional con un discurso anti-imperialista y una política de cooperación basada en los altos precios del petróleo en el mercado internacional. Debería ser una pieza fundamental en el desarrollo de programas de complementación energética de largo plazo.

En este variado escenario lo importante es tratar de definir el juego de equilibrios que permita avanzar en el proceso de integración con el suficiente cuidado como para no ir dejando jirones (países) en el camino. El tema es delicado, porque el problema central en este tipo de negociaciones donde se decide por consenso es que no tiene mucho sentido bajar tanto el nivel de los acuerdos como para que, en la práctica, no haya avances reales. Es necesario marcar la importancia de tener un equipo negociador de primera línea que sirva para ir acercando posiciones y eliminando los inevitables conflictos de liderazgo que muchas veces pueden generar, incluso, situaciones de resentimientos personales.

VI

¿Cuáles son las lecciones que nos deja esta rápida mirada sobre el último cuarto de siglo? La primera, que el contexto internacional es muy importante; la segunda, que las condiciones de la política interna de cada País son determinantes. El proceso de integración puede avanzar significativamente cuando estas dos variables se dan simultáneamente en forma favorable. Desde este punto de vista, la crisis del sistema financiero internacional es una oportunidad: el evidente fracaso del paradigma neoliberal crea una situación de contexto positiva para la concreción de experiencias de desarrollo autónomas. Por otra parte, aunque los precios internacionales de las *comodities* agropecuarias y el petróleo han caído desde los picos especulativos de inicios del 2008, es previsible que recuperen valores importantes que permitan continuar manteniendo cuentas externas superavitarias a los países productores de la región. Uno de los problemas principales es el de no caer en la tentación de las políticas proteccionistas. Es necesario continuar defendiendo el libre comercio internacional como una conquista significativa, porque es lo que ha permitido obtener la reversión de los términos del intercambio por la significativa presencia de China y la India en el mercado internacional.

Con respecto a la evolución de las políticas internas, podemos simplificar la lectura de la situación actual pensando en dos grandes agrupamientos. Por un lado, los países con gobiernos de tipo "social-demócrata": Brasil, Chile y Perú (con las particularidades ya señaladas), Uruguay y eventualmente Paraguay. Por otro lado, los países con gobiernos con un perfil más "populista": Venezuela, Ecuador, Bolivia, y, en un cierto modo confuso, porque fluctúa entre los dos modelos, Argentina. El único país con un gobierno claramente de centro-derecha es, hoy, Colombia, aunque, en las próximas elecciones de Chile, podría haber cambios en la misma dirección. Vale decir que, aún con matices importantes, la gran mayoría de los Gobiernos de la región defienden la importancia de avanzar en el proceso de integración y parecen dispuestos a construir una institucionalidad permanente.

VII

Ahora bien, ¿cuáles son los problemas funcionales que hemos encontrado en este análisis? El primero es el de la importancia de los aspectos comerciales: la integración no puede ser solamente comercial, pero no hay integración si no hay también flujos de comercio significativos. El problema principal de los flujos de comercio es que dependen marcadamente de las variaciones cambiarias, que, a su vez, están supeditadas a las definiciones de políticas macroeconómicas de cada uno de los países. La experiencia histórica con las devaluaciones competitivas es que desequilibran el comercio y alteran todo el sistema de beneficios sectoriales, trabajosamente negociados. En este punto no se pueden hacer milagros. Las necesidades internas continuarán siendo prioritarias, pero se podría avanzar en el aspecto de la coordinación macroeconómica para crear una corriente de confianza y limitar los daños, cuando sean inevitables.

Otro problema importante es el de la estructura de funcionamiento. La historia está llena de experiencias fallidas, donde, después del entusiasmo inicial, lo que se ha creado es una organización burocrática, de alto costo y poco poder político. Los procesos de integración avanzan cuando los depositarios del poder real, los Gobiernos de cada Nación, hacen de la experiencia una "Política de Estado" que continúa teniendo prioridad, aún en diferentes escenarios. En este sentido, parece necesario construir una estructura pequeña de muy alto nivel político y gran capacidad de trabajo para hacer el seguimiento de las resoluciones tomadas y generar propuestas

que garanticen la continuidad y profundización del proceso. La idea de los representantes personales de los Presidentes como instancia de coordinación y negociación es muy interesante, porque permite mantener el alto nivel personal de los funcionarios elegidos, aceptando las particularidades del formato organizativo de cada país. Una decisión clave será, sin duda, la de la elección del Secretario General, quien tiene que ser una figura con el suficiente peso político como para dialogar de igual a igual con los Presidentes en ejercicio, pero que debe ser cuidadosamente elegido por su gran capacidad negociadora y con un perfil equidistante entre las dos corrientes políticas e ideológicas que señalamos anteriormente y que es necesario compatibilizar.

VIII

En cualquier caso, sigue siendo extremamente importante continuar insistiendo en el mantenimiento de lo que ha dado en llamarse la "cláusula democrática". Aunque en el momento actual no se vislumbran problemas graves en este aspecto, la construcción de un espacio que puede llegar a incluir la cesión de algunos privilegios soberanos en el mediano y largo plazo requiere una manifestación explícita y permanente de la defensa del sistema democrático y del respeto a los derechos humanos como condición de participación. Este punto debe incluirse en un delicado equilibrio con la importancia que tiene, en la tradición latinoamericana, la defensa del principio de no-intervención que ha sido una pieza muy importante en la consolidación de los espacios vitales soberanos de los países de menor desarrollo relativo, en sus relaciones con las naciones vecinas y/o con las recurrentes aventuras de los imperialismos de turno.

IX

La globalización ha traído consigo una importante cantidad de beneficios, sin embargo también ha surgido una serie de nuevos desafíos que actúan en el espacio de la supra-nacionalidad o, más correctamente, de la no-nacionalidad. El terrorismo es el primero: a diferencia de las experiencias armadas propias de la época de la "Guerra Fría", nos enfrentamos hoy a situaciones de conflicto de extrema violencia, en las que la muerte de inocentes no es un problema operativo, y el uso de armas biológicas, o, incluso, nucleares, no debe ser descartado. La Argentina ya sufrió dos ataques en esta lógica (la Embajada

de Israel y la Amia, la mutual de la comunidad judía). El agravamiento del conflicto del Medio Oriente post-guerra de Irak, la insistencia de Irán en el desarrollo de su programa nuclear y la dificultad de obtener avances concretos en la relación entre el Estado de Israel y la comunidad Palestina en la ecuación "tierra x seguridad" pueden tener nuevas derivaciones de las que es importante intentar mantener alejada a nuestra región.

El narcotráfico es otro nuevo poder paralelo. Las fabulosas cantidades de dinero que mueve su producción y comercialización han generado "carteles" con el suficiente poder económico, como para mantener sus propias fuerzas de seguridad y con capacidad de usar la corrupción para garantizar su protección de las fuerzas represivas y la complicidad de autoridades políticas y del sistema judicial. El caso más evidente es Colombia, donde el financiamiento simultáneo del narcotráfico a las FARC y a los grupos paramilitares les permite mantener un cierto control de la situación, a pesar de los enormes esfuerzos del gobierno de Uribe y la importante participación de los Estados Unidos en las políticas de contención y represión. Por otra parte, los avances que se están logrando en ese campo tienden a la diseminación de los "carteles" por otros países de la región, con el consiguiente riesgo de que se forme una auténtica red de poder paralelo. Estos dos desafíos están también vinculados con la existencia de los paraísos fiscales y el problema del lavado de dinero, que se está volviendo incontrolable. Los fondos del terrorismo, del narcotráfico y la corrupción se mezclan en un sistema técnicamente sofisticado que impide el control gubernamental de sus movimientos.

X

Nuestra civilización tecnológica se enfrenta a un dilema profundo en su modelo de desarrollo. Por un lado, el corazón del sistema energético está basado en el consumo de combustibles fósiles cuyas reservas disminuyen rápidamente. Hoy se calcula que quedan reservas para unos 40 o 50 años, y esto es relativamente poco tiempo para el desarrollo de energías alternativas que sean económicamente viables. Por otra parte, cuando un bien pasa a convertirse en escaso, la disputa por su posesión pasa a primer plano, especialmente en un caso como el del petróleo, en el que los países con mayor tasa de consumo no son precisamente los que tienen las mayores reservas. El ejemplo de las dos guerras de Irak no es casual, sobre todo si tenemos en cuenta que fueron libradas cuando los Estados Unidos estaban

dirigidos por administraciones muy vinculadas a las grandes empresas del sector. América del Sur tiene una cantidad importante de reservas de gas y petróleo que debería poder aprovecharse para contribuir a lograr un desarrollo armónico de la región.

Por otro lado, nuestro uso y abuso de estos combustibles está generando graves problemas en el equilibrio del sistema ecológico del Planeta. El aumento del calentamiento global producido por la emisión de gases que generan el "efecto invernadero" está dañando seriamente la atmósfera de la Tierra y produciendo cambios que pueden llegar a ser catastróficos. El Protocolo de Kioto, firmado en 1997, es un acuerdo a nivel internacional que tiene por objetivo lograr una progresiva disminución de la emisión de dichos gases. Todos los países integrantes de la UNASUR han firmado y ratificado ese tratado, de modo que es posible plantearse una política común con el objetivo de preservar los grandes recursos naturales que tiene la región, y, al mismo tiempo, presionar a los Estados Unidos para que se incorpore al sistema. Del mismo modo, se debería apoyar iniciativas para el trabajo conjunto en programas de desarrollo y utilización de combustibles alternativos, de modo de potenciar las capacidades de investigación, incentivar la cooperación industrial y establecer mecanismos de coordinación de los mercados de consumo para lograr economías de escala.

XI

Por supuesto que hay una gran cantidad de otros temas que deben ser tomados en cuenta en un proceso de integración. Comenzando por los más institucionales: la creación de un Parlamento regional y de un Tribunal con capacidad para resolver las controversias. En el sector financiero, la coordinación macroeconómica debería abrir la puerta para tener una política cambiaria común que permitiese la movilidad dentro de una "banda" más o menos amplia, de modo que en un futuro razonable se pueda comenzar a pensar el tema de una moneda común. La creación del Banco del Sur puede ser importante para generar algún mecanismo de financiamiento al desarrollo de las naciones menos favorecidas y para crear un sistema de compensaciones financieras entre los Bancos Centrales. El Banco del Sur debería servir también para financiar grandes obras de infraestructura, preferentemente binacionales, potenciando sus recursos con los de otras fuentes de financiamiento, como el BID o el Banco Mundial. Un párrafo especial debe incorporarse para señalar

la importancia de asegurar la competitividad del futuro, el mundo del conocimiento. Hay que crear programas de intercambio entre los centros educativos de la región e impulsar políticas conjuntas de investigación y desarrollo tecnológico en ciencias informáticas, bio-tecnología y energías alternativas.

XII

En resumen, estamos en un momento clave. Tenemos una oportunidad en el escenario internacional y un conjunto de gobiernos con perfiles diferentes pero con una fuerte vocación de integración. La institucionalización de UNASUR es un paso de suma importancia al que ahora hay que dotar de contenidos concretos. Detrás de las decisiones estratégicas siempre tiene que estar presente que hay muchos millones de personas que esperan salir de la pobreza, educar a sus hijos y poder tener una vejez digna. Nuestros países tienen una deuda histórica en este campo: seguimos estando entre las naciones con mayor desigualdad de ingresos. En los últimos años, nuestras economías han crecido significativamente, pero el modelo de concentración se ha acentuado. La integración es un desafío complejo, hay que tener una fuerte decisión política, hay que crear instituciones sólidas con criterios de excelencia, y hay que poder superar una gran cantidad de atavismos culturales y competencias personales para llevarla adelante. Pero el esfuerzo vale la pena.

Integrar é desenvolver a América do Sul

Darc Costa[*]

O projeto de integração da América do Sul deve ser concebido como um grande plano de desenvolvimento para o continente. Para tanto, deve ser arquitetado dentro de um modelo de intervenção planejada que tenha como fundamento básico para o campo econômico uma estratégia que considere o mercado como algo que se constrói não só pela razão, mas também pela vontade. Este planejamento não deve considerar a lógica perversa do liberalismo econômico que, até recentemente, se colocou acima das relações internacionais e procurou impor a qualquer projeto político a lógica primitiva e imediata do rentismo que existe no capitalismo.

Entendo, que duas variáveis fundamentais devem ser consideradas para uma bem-sucedida integração da América do Sul que, consequentemente, demandarão muita ação de planejamento: a viabilização de uma teia de cadeias produtivas e a adequação de uma infraestrutura física. Contudo, antes de abordar estes dois temas, cabem ainda algumas considerações para reforçar a ideia de um projeto de desenvolvimento.

A América do Sul é uma das regiões mais ricas do mundo. Dispõe de alimentos, de potencial para produzir energia e de outros recursos para promover um processo de desenvolvimento industrial acelerado. O atual estado de penúria da maioria da população sul-americana é decorrência da falta de mobilização adequada destes recursos, em especial de energia, mais que qualquer pressão demográfica.

[*] Presidente da Federação de Câmaras de Comércio da América do Sul.

Desenvolvimento é energia. Um incremento de produção de energia certamente provocará o aumento da densidade da indústria e a intensidade da atividade agrícola, aproximando-nos dos níveis de desenvolvimento da Europa atual. Para isto, além da inversão de capital neste setor, o que é perfeitamente factível, teremos o desafio de arregimentar e treinar um contingente de pessoas capaz de levar a cabo um intenso programa de desenvolvimento industrial para a região – este sim poderá ser o obstáculo mais grave.

Planejar o Setor Industrial: a teia das cadeias produtivas

Um planejamento para o desenvolvimento industrial da América do Sul deve, preliminarmente, considerar uma avaliação dos diferentes setores da economia para se aproveitar e privilegiar as vocações decorrentes das vantagens comparativas existentes, seja as que surgem em decorrência das disponibilidades de insumos seja as construídas pela infraestrutura ou por processos educacionais.

Comecemos pelo setor mineral. Devido ao legado das relações comerciais com os países industrializados, a mineração é a atividade industrial relativamente melhor desenvolvida na América do Sul. O ouro e a prata foram, por exemplo, as primeiras exportações da região, dos séculos XVI a XVIII, e nos séculos posteriores a exploração mineral tornou-se o principal objeto dos investimentos estrangeiros na região – eles ainda são produtos importantes. O cobre do Chile e Peru, o estanho da Bolívia, o minério de ferro do Brasil e um sem número de outros minerais representam parte muito importante do produto interno bruto e das exportações da região.

Atualmente, a região produz uma porção considerável dos chamados minerais básicos: 46% das reservas mundiais de minério de ferro, 39% do níquel, 33% das de cobre e 28% da bauxita, além de expressivas quantidades de zinco, estanho e de vários minerais estratégicos – detendo mais de 40% das reservas de quatro deles e mais de 25% das reservas de outros cinco. Todavia, vale mencionar que estes recursos não representam a sua totalidade, e sim, apenas reservas conhecidas. A Cordilheira e o Planalto Brasileiro são os principais sítios mineiros do subcontinente. Um objetivo central para uma ação mineral na região passa obrigatoriamente pelo emprego de técnicas mais modernas de pesquisa e prospecção mineral baseado em satélites via sensoriamento remoto, ou através de métodos mais usuais de aerofotogrametria, para a realização de um inventário completo das disponibilidades minerais da região.

Contudo, muito pouco desses minerais se refina e adquire sua forma metálica definitiva na América do Sul, apesar da região possuir fontes de energia baratas e abundantes. Tradicionalmente, este tem sido um dos aspectos mais débeis da mineração e da indústria sul-americana, é muito pouco o que é refinado aqui, e, em consequência, o valor agregado é minúsculo. O que leva a América do Sul a exportar mineral ou, às vezes, metais acabados ou semiacabados a preços baixos, e a importar produtos acabados caros que contêm o metal ou, no melhor dos casos, peças para a montagem. Faltam as etapas intermediárias: a manufatura de bens de capital e a indústria pesada, que são as indústrias menos desenvolvidas da região. Isto explica o perigoso desequilíbrio existente entre o setor fabril de bens de capital e o de bens de consumo na região.

A ótica prevalecente no programa de prospecção e pesquisa deve ser o de privilegiar as necessidades da região, modificando-se, portanto, a prioridade atual de se dar ênfase apenas às exportações Outros pontos importantes são as ações voltadas para a pesquisa e o desenvolvimento, no sentido do total domínio das técnicas que envolvem o aproveitamento completo de todos os metais, em seu atual estado de arte. Isto se aplica, primordialmente, aos minerais estratégicos, que são fundamentais para áreas de alta tecnologia. Devem-se privilegiar projetos minerais como instrumento de incorporação de várias áreas da região aos seus ecúmenos (triângulos Rio - Buenos Aires - Brasília e Caracas - Bogotá - Lima), a exemplo do que foi projetado para Carajás.

Para atender a crescente demanda de matéria-prima na construção civil, na indústria pesada e de bens de capital, será necessário um grande avanço na produção industrial. Este avanço terá que ser alcançado mediante a prática de estratégias de investimentos, coordenados em escala regional, e acordos aduaneiros dirigidos à proteção das indústrias recém criadas, até que se consolidem.

Esta estratégia industrial terá que aproveitar o efeito multiplicador que acompanha o sucesso do desenvolvimento. Isto significa que cada real investido gerará muito mais reais de pedidos em uma dezena de outras indústrias; exemplificando: a compra de uma locomotiva gerará a demanda de motores, chassis, carrocerias, peças, etc., promovendo a demanda de novas máquinas operatrizes e de produtos de fundição, forjados, etc. – aumentando a demanda de aço, alumínio e outros metais. Para se obter todos os benefícios desse possível processo virtuoso do desenvolvimento, haverá a necessidade de que a América do Sul implante indústrias integradas verticalmente, articulando toda a sua cadeia produtiva.

Entretanto, é bom lembrar que o objetivo central de qualquer política industrial é o de prover à população de todos os bens necessários de uso comum. Entretanto, a este objetivo consensual, no caso em estudo, o da integração sul-americana, especial atenção deverá ser concedida a segmentos estratégicos, em especial à indústria produtora de equipamentos para a defesa e a indústria de bens de capital, ao contrário da estratégia seguida até aqui, sob nítida influência da CEPAL, de proteger a produção de bens de consumo, se é que protegeu alguma coisa.

A prática do Japão do pós-guerra e da China atual ilustra a maneira oposta de fazer as coisas, a qual resulta num modelo mais desejável para a União das Nações Sul-americanas, Unasul. Os japoneses valeram-se da política aduaneira, de juros e outros incentivos para fomentar setores de bens de capital e indústria pesada, indústria por indústria. Os chineses também. Uma indústria de bens de capital, assim como uma indústria de defesa, só progride se o fizerem apoiados em uma forte indústria pesada.

Deste modo, o estudo da cooperação sul-americana deve envolver também a avaliação e o planejamento do setor industrial, principalmente quanto à indústria pesada ou de insumos básicos, como os ramos vinculados à produção de aço e ferro, de metais não-ferrosos, de celulose, de cimento, de química inorgânica e petroquímica. São estes, os setores industriais que transforma a matéria prima e a coloca, já elaborada, a disposição dos demais setores. Em geral eles requerem grandes investimentos.

A expansão da produção de aço é um objetivo a ser perseguido continuamente. Calcula-se que para se atingir o estágio de desenvolvimento pretendido, tornar-se-á necessário alcançar o índice atual de consumo da União Europeia, que é de cerca de 400 kg de aço *per capita*. Isto significa ter de multiplicar por oito à produção de aço da região, algo que certamente vai requer maciços investimentos. (sugere-se o aproveitamento preferencial do método da redução direta pelo gás natural). Outro ponto relevante para a futura siderurgia sul-americana é o domínio das ligas de aço.

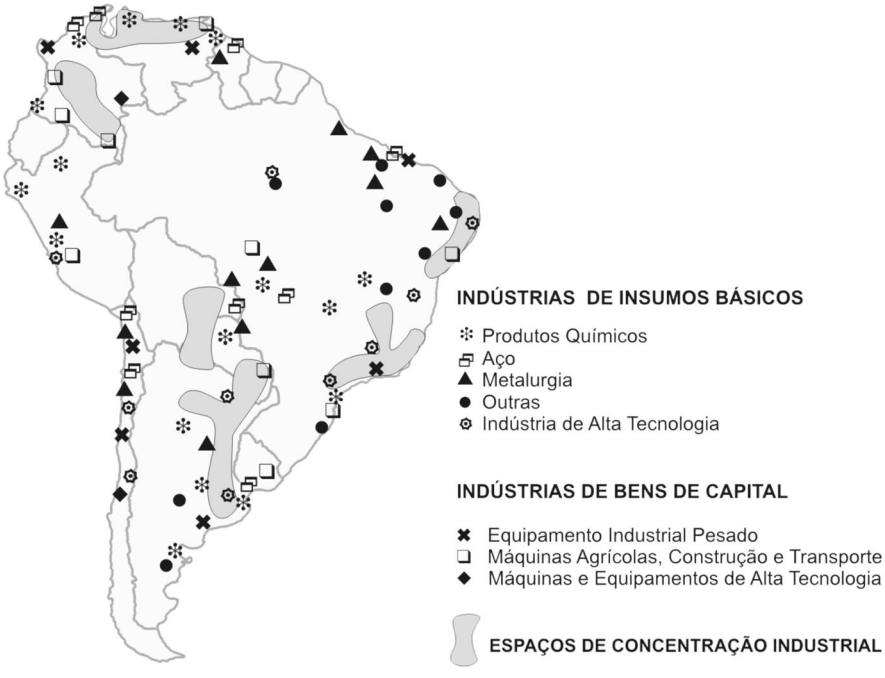
Quanto à produção de metais não ferrosos, todo o esforço deve ser feito no sentido do desenvolvimento de tecnologias capazes de reduzir o consumo energético no processo de transformação, merecem especial atenção às chamadas tecnologias de plasmas de baixa fusão, por serem altamente promissora neste aspecto.

Com a indústria petroquímica ocorre o mesmo problema dos setores de aço, cimento e celulose e de bens de capital: são necessárias altas inversões de capital e tecnologia, num curto prazo, em virtude da necessidade de se promover uma grande expansão desses setores industriais básicos.

O setor de produção de bens de capital vai requerer também grandes investimentos em pesquisa e desenvolvimento. A robótica, a optrônica e microeletrônica e o desenvolvimento de novos materiais, além de grandes investimentos em P&D, são campos de grande esforço para se alcançar o sucesso deste setor. Outro significativo esforço terá de ser feito, como já mencionado, na preparação, adestramento e manutenção da mão de obra altamente qualificada que este setor demandará.

O Brasil já dispõe de uma razoável concentração deste segmento, estando apto a responder a este desafio, entretanto, é importante que os demais países da região também desenvolvam suas aptidões industriais de acordo com suas riquezas naturais e logísticas de mercado. Ou seja, a criação e definição de zonas de concentração industrial, dado a integração imaginada nestas regiões, de forma a se aproveitar as economias externas ali existentes, decorrentes de diferentes segmentos e da proximidade geográfica das fábricas. Sugerimos seja priorizada como zonas de concentração industrial a região da grande Buenos Aires; do triângulo Rio - São Paulo - Belo Horizonte; o litoral do nordeste do Brasil; e o litoral atlântico venezuelano e colombiano.

Atividade Industrial



Planejar o Setor Agrícola

A ação planejada para o setor agrícola deve valorizar o maior capital estratégico que a região detém que é a sua disponibilidade de água doce e o seu espaço físico destinado à produção alimentar. Como meta, podemos afirmar que é possível triplicar a produção de grãos na América do Sul rapidamente e, para tanto, o maior esforço deverá estar centrado no aumento da área cultivada em pelo menos 50%, além de um substancial ganho de produtividade das terras já cultivadas.

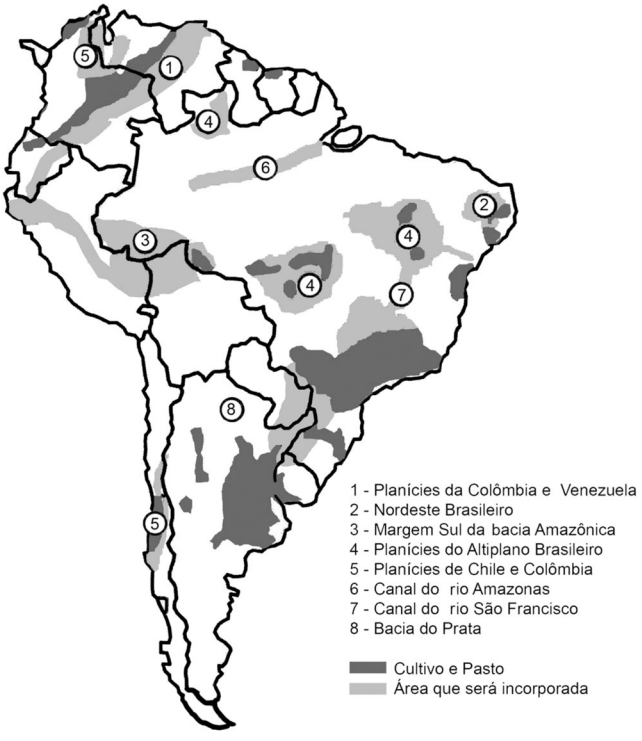
Para o sucesso desse esforço, entendemos ser fundamental que o processo seja, preferencialmente, induzido por ação estatal nas regiões geográficas descritas a seguir, tendo em vista que já existe uma progressão privada e que também deve ser incentivada, em outras áreas mais interessantes:

1. As planícies da Colômbia e da Venezuela: área, de cerca de 20 milhões de hectares, ao sul destes países, que em decorrência de grandes precipitações de chuva durante parcela do ano e secas em outros períodos tem sido muitíssimo pouco utilizada para a agricultura. Um programa de regulação hídrica poderia representar a solução;
2. Amplo espaço do nordeste brasileiro, onde, excetuado pequenas áreas irrigadas, hoje está entregue a inatividade agrícola. Com um programa de transposição de cursos de água e de irrigação, poderia acrescentar mais de 40 milhões de hectares a atividade produtiva;
3. A área da franja sul da Bacia Amazônica. Espaço também resultante do derramamento de basalto vindo dos Andes, que engloba o Estado do Acre, o sul do Estado do Amazonas, no Brasil; o norte da Bolívia e o sul do Peru, e que só necessita de infraestrutura de acesso para a sua incorporação à produção agrícola da região.

Áreas onde a iniciativa privada deve ser orientada para a rápida progressão:

- as mesetas do Planalto Brasileiro;
- os lhanos (planícies) da Colômbia e do Chile;
- as calhas dos rios amazônicos, do Rio São Francisco e do Rio Orinoco; e
- a Bacia do Prata, a mais promissora de todas.

Atividade Agrícola



Pensar a Questão Demográfica e do Emprego

O planejamento de uma política demográfica deve levar em conta, objetivamente, o fato de que América do Sul pode ser considerada um continente despovoado. Realmente, no século XX o problema não foi uma taxa excessiva de crescimento demográfico, mas o fato de que as taxas alcançadas em vários países, entre moderadas e altas – em torno de 3% entre 1950 e 1970 –, não tenham ocorrido um século antes; pior ainda, que a partir de então tenham decrescido. Este fato deverá prolongar o déficit populacional em amplas áreas, e poderá minimizar, tediosamente, em algumas regiões da América do Sul, em várias gerações, qualquer esforço de desenvolvimento.

Algumas exigências econômicas que tem a ver com a questão demográfica estão presentes quando se busca o desenvolvimento:

1. A busca da progressiva mecanização da atividade agrícola[1]; e
2. Os espaços a serem industrializados devem ter uma densidade demográfica mínima de aproximadamente 50 habitantes por quilômetro quadrado[2].

Aqueles que, de antemão condicionados, pela onipresente propaganda contra o crescimento demográfico, muito provavelmente, será muito mais fácil aceitar esta dupla premissa, do que se acostumar a conceber a população humana, não como uma coletividade de consumidores, mais sim como de produtores. Olhar os homens como produtores e não como consumidores estão na base de qualquer doutrina econômica que busque colocar a natureza, a técnica e o mercado a serviço do homem, algo que se opõe, claramente, a visão liberal que prega implicitamente o oposto.

O produtor deve se valer de formas específicas de tecnologia para produção, e o aproveitamento eficiente desta tecnologia resulta de um acurado nível de educação, que o conduza a uma determinada escala de produção e numa dada divisão de trabalho. A tecnologia é que atribui a cada categoria de emprego a quantidade mínima de operários que se exige. Pode-se definir uma "massa crítica", ou seja, que tamanho absoluto de população e de força de trabalho é necessário para se proporcionar o nível de desenvolvimento econômico geral exigido para as empresas agrícolas e industriais.

Só a densidade demográfica não garantirá o crescimento econômico desejável, como se demonstra nos casos de muitos países asiáticos. Contudo, uma densidade demográfica apropriada é condição

[1] Ao dotar o campo de equipamento e tecnologia, criam-se, em paralelo, empregos, primordialmente na indústria. Há um movimento correspondente o desenvolvimento industrial sempre provoca uma alteração da composição interna da força de trabalho, resultado da liberação gradual do excedente do trabalho agrícola.

[2] Observando-se as regiões desenvolvidas industrialmente do planeta conclui-se, empiricamente, que para apoiar as inversões em infra-estrutura e fornecer força de trabalho e mercados para a produção industrial tem-se de ter uma densidade demográfica espacial mínima que pode ser arbitrada em 50 habitantes por quilômetro quadrado.

absolutamente indispensável para sustentar a industrialização, seja em toda a extensão de um país pequeno, ou em grandes centros ou regiões de países grandes. Temos o exemplo de países grandes como o Canadá e a Austrália que conseguiram industrializar-se concentrando suas limitadas populações em poucas áreas, relativamente densas, ao mesmo tempo em que aplicaram métodos agrícolas de alta mecanização e a inversão de capital em larga escala em suas extensas terras agricultável. Os Estados Unidos se industrializaram ao longo de dois eixos densamente povoados, e construiu uma extensa rede ferroviária para tornar possível a agricultura com inversão de capital em grande escala nas regiões de menor densidade demográfica. Já a Suécia consegue porque sua pequena população se concentra junto à fronteira sul, funcionando como extensão das densas concentrações demográficas do norte da Europa.

Entendemos o fato de que nenhum país carente de assentamentos de grande densidade populacional jamais conseguiu o verdadeiro desenvolvimento industrial sustentado. A razão disto é óbvia, a revolução industrial criou a capacidade de produzir, em grande escala, em quantidades cada vez maiores e variadas de produtos manufaturados. E para fabricá-los com eficiência, se requer um mercado regional sempre maior, que permita um volume suficientemente grande para proporcionar economias de escala. Esta tem sido a principal justificativa econômica para o avanço da regionalização. Quanto mais densa é a população circundante, maior é o mercado potencial, partindo-se do pressuposto de que a expansão demográfica demanda, naturalmente, uma maior capacidade de compra.

Por outro lado, o crescimento da densidade demográfica, indubitavelmente, também demandará uma adequada infraestrutura de transporte para fazer chegar os bens ao mercado. Este é outro assunto crucial, mas o custo de construção desta infraestrutura será, relativamente, mais barato por unidade de bens transportada quanto mais densa for à população.

Claro está que o comércio exterior, também, pode vir a ser essencial para um crescimento industrial sadio, independentemente do tamanho e da densidade demográfica de um país. Mas sempre como auxiliar do desenvolvimento do mercado interno, como fonte de produtos chaves, cuja produção nacional não é rentável, e como mercado para o excedente

produzido no país. Excetuando-se cidades como Singapura e Hong-Kong, verdadeiros estados virtuais – empórios industriais de um espaço muito maior –, nenhuma economia se industrializou atendendo primariamente às exportações, mas sim à custa do desenvolvimento profundo do mercado interno para seus produtos industriais.

A experiência dos casos que, verdadeiramente, deram bons resultados no século XIX na Europa e Ásia, comparada com o da América do Sul neste século, demonstra como é importante que a América do Sul mantenha taxas de crescimento demográfico, a fim de assegurar densidades de população cada vez maiores e viabilizar o crescimento econômico.

Até 1950, a população da América do Sul era, praticamente, tão dispersa que não havia nenhuma base para o desenvolvimento fabril em nenhum de seus países. Hoje, apesar de densidades demográficas muito mais baixas em seu conjunto, existem grupamentos com suficiente concentração de população (50 habitantes por quilômetro quadrado) para que seja possível empreender a industrialização, se estas concentrações principais se vincularem através de instalações de transporte eficientes e operarem como mercado comum regional. Atualmente, a América do Sul, em alguns de seus espaços de trânsito como a Bacia do Prata e o Litoral Atlântico, tem tamanho e densidade de população suficientes para manter o desenvolvimento industrial moderno em seus territórios. Qualquer coisa que supere este nível deverá sustentar-se, necessariamente, na integração de toda a região.

Olhando o mapa com a densidade de população vê-se que a população do continente não está, certamente, distribuída de maneira uniforme, mas concentrada junto à costa e em algumas poucas cidades do interior. Nestas zonas, a densidade populacional é bem superior à média, o que tem aspectos positivos e negativos. Positivos, porque permite que haja, ao menos, certo desenvolvimento industrial. Mas negativos, porque significa que a vasta maioria do interior do continente tem densidades demográficas muito baixas. Isto configura como desafio ser necessário povoar e tornar produtivas grandes partes desta solidão. Não exageramos ao afirmar que, povoar o interior do continente é será a medida fundamental da eficácia de qualquer programa de desenvolvimento, e essencial para a integração e produtividade da indústria sul-americana.

Densidade Populacional – Hab/km²



Devido à sua base de recursos e características gerais, não há razão para que a América do Sul não chegue a converter-se em uma superpotência de 1,5 bilhão de habitantes. Deixando de lado os altos da cordilheira, virtualmente todo o território continental é perfeitamente habitável já, e a maior parte conta com solos adequados para atividades econômicas.

Assim, em pelo menos dois terços do solo, a América do Sul tem capacidade de manter uma densidade demográfica comparável à média na Europa. Se tomarmos como meta uma modesta cifra de 100 pessoas por quilômetro quadrado (bem menos que a densidade da Europa em 1990, e menos da metade da densidade atual da maioria dos países europeus), e aplicarmos esta densidade a dois terços da área de terra firme da América do Sul – deixando um generoso terço para o Amazonas, os Andes e os desertos –, vemos que o continente poderia manter facilmente 1,37 bilhões de habitantes, 3 vezes mais que os 400 milhões atuais; e esta é uma cifra conservadora. Em última instância, não há razão para não se ter densidades

de 150 ou mais pessoas por quilômetro quadrado, sobre três quartos ou mais do território do continente, quer dizer, 2,3 bilhões de pessoas!

A população de um país é um dos mais importantes elementos de poder. A maioria dos líderes políticos sul-americanos se assustaria com a perspectiva de multiplicar suas populações nacionais. Contudo, muito mais preocupado ficariam os lideres políticos de outros continentes. Este é, sem dúvida, um dos objetivos mais relevantes para este século. Os grandes projetos que estimularão a humanidade estarão correlacionados com a tarefa de reconduzir o verde para todos os desertos do mundo e a conquista do Sistema Solar. Tanto a escala de produção, como a produtividade necessária para atender a esta demanda vital para o planeta, traz em si a necessidade de se contar com uma população acima de 10 bilhões de habitantes sobre a Terra, a fim de criar a mão-de-obra adequada para todas as especialidades de emprego de que se necessitarão. Assim, o destino da América do Sul, que se constitui atualmente na mais importante região pouco povoada do mundo, deve ser o de prover uma porcentagem mais que proporcional deste aumento de população e de força de trabalho. Esta é uma postura que contradiz o discurso dominante, portanto polêmica, mas, plenamente defensável.

O desenvolvimento econômico, adequadamente definido, é o que resulta da produtividade da força de trabalho. Portanto, as metas de desenvolvimento na América do Sul devem ser planejadas com vistas a obter resultados que sejam expressos em uma modificação da composição de emprego da força de trabalho total. Sugere-se que a força de trabalho deve tender a distanciar-se de composições de tipo "pré-industrial" e "pós-industrial", em face de uma composição congruente com a tecnologia moderna e o aumento correspondente da densidade relativa potencial de população. Isto significa que, no transcurso de uma geração, a América do Sul deve orientar suas estratégias de desenvolvimento para conseguir que haja um efetivo crescimento da população economicamente ativa (PEA), até estabilizar-se em cerca de 40% da população total, com o pleno emprego da PEA.

As proporções mínimas recomendada para a PEA são:

1. O número de operários produtivos (postos de trabalhos não administrativos em todas as unidades produtivas da atividade econômica) deve crescer até chegar a mais de 50% da PEA;

2. O emprego destes operários produtivos deve concentrar-se na produção de bens de capital e dentro dessa área, em máquinas e ferramentas, em particular; e,

3. Mais de 3% da PEA deve estar empregada como cientistas, técnicos e engenheiros.

As referidas proporções refletem o ritmo máximo de geração e absorção de avanços tecnológicos na economia; quer dizer, o aumento ótimo da produtividade da força de trabalho. Se a maior riqueza não utilizada da América do Sul é sua força de trabalho, atualmente em larga escala desempregada, então se pode dizer que a tarefa central do desenvolvimento é, em resumo, empregar plenamente essa força, procurando obter proporções anteriormente mencionadas de composição no seu emprego. Em concreto, isto significa que, para "quase" eliminar o desemprego atual e absorver o crescimento de sua força de trabalho até o ano 2025, a América do Sul terá que triplicar sua força trabalhadora empregada.

A descriminação espacial dos espaços pretendidos de desenvolvimento econômico traz consigo os objetivos de uma ação de planejamento da infra-estruturação física da região. Será possível, portanto, começar a traçar as prioridades e as diretrizes maiores de um planejamento para infraestrutura física da região e da estratégia de integração.

Planejar a Infraestrutura

A importância da História

Sob o ponto de vista da ocupação, a América do Sul sempre apresentou vantagens ao posicionamento humano no seu litoral. Isto se deveu as facilidades proporcionadas pelos espaços de transito dos dois oceanos. As regiões costeiras mais abrigadas converteram-se primeiro, em portos e depois, em polos de propagação de civilização e de ligação com o interior do continente.

A vocação geopolítica de atração do Atlântico se atesta pela presença de importantes bacias hidrográficas, associadas às articulações litorâneas onde o relevo mais baixo favoreceu a uma intensa vinculação com o interior, permitindo que os portugueses, detentores desses núcleos históricos pioneiros, conquistassem uma vasta área dos espaços centrais da América do Sul.

De litoral pobre em opções, sem nenhuma grande bacia hidrográfica e, por isso, em grande parte desvinculada do interior, foi pelos nós e passos da cordilheira que a costa do Pacífico iniciou sua caminhada para uma associação com o Atlântico. Já a unidade andina, de início, contribuiu para a implantação de um único estabelecimento colonial: o espanhol, que se estendeu de norte para o sul, na vertente isolada do Pacífico.

A análise da ocupação da América do Sul também indica a existência de um dualismo geopolítico sul-americano, mas, não uma dualidade de opostos – pelo contrário, há hoje uma atração natural. Este dualismo histórico se deu, também, entre espanhóis e portugueses, com a contribuição do Tratado de Tordesilhas, secionando, como fronteira esboçada, as duas grandes vias de penetração continental, ao entregar a foz do rio da Prata aos espanhóis, o que lhes proporcionou maiores oportunidades para a expansão pelos Pampas e pelo Chaco; e ao conceder a embocadura do Amazonas aos portugueses, coincidentemente o seu setor sul, o melhor braço para a navegação, permitiu que os lusos se apossassem daquela planície setentrional.

Deste modo, facilitada à penetração espanhola ao sul e portuguesa ao norte, o continente sul-americano foi induzido, embora indiretamente, a uma bipartição aproximada: 8.500.000km^2 para os portugueses (o Brasil), e 9.300.000 km^2 para os espanhóis. Caberia aos Andes e ao federalismo castelhano impor a forma de cantões à América espanhola, gerando-lhe vários núcleos históricos e, assim, dividindo-a posteriormente em várias repúblicas. Do outro lado, o relevo mais baixo e a centralização do reino Português confirmariam o caráter unilateral do Brasil com um único núcleo histórico.

Dentro do contexto econômico, o espaço português, posicionado nessa longa faixa atlântica, contou com a vantagem de estar mais próximo da África e Europa, colocando o Brasil em maior contato com Portugal. Apesar de que, dentro do enfoque estratégico, se caracterizou como alvo natural de assaltos e tentativas de fixação de parte de elementos estrangeiros. O que não acontecia com o lado do Pacífico, em que os espanhóis, a despeito de sofrerem com a desvantagem geográfica da distância para com a metrópole, ficavam menos expostos aos invasores. A conquista desordenada acabaria expondo mais a metrópole espanhola, que sempre teve vasta área de disputa na América com outros vizinhos

europeus colonizadores, em especial os ingleses a zona de disputa entre os dois iria se estender desde a América do Norte até a América do Sul[3].

Geopoliticamente, desde o final do século XIX, o subcontinente sul-americano se encontra em uma área de influência e interesse e, conseqüentemente, de atuação política, econômica e ideológico-cultural dos Estados Unidos da América. Este interesse conflita com o processo de integração da América do Sul pela sua presunção: a possibilidade de vir emergir no hemisfério ocidental, uma potência ou uma coligação de potências que possa ameaçar o predomínio continental dos norte-americanos. O projeto ora proposto lastreia a construção de uma união dos países sul-americanos e torna-se, portanto, um fator de contestação ao predomínio estadunidense.

A importância da Geografia

Olhando o nosso planeta, verificamos que as áreas emersas correspondem à menor parte da superfície terrestre e destas, dois conjuntos se sobressaem: O primeiro, sua maior parte, compreende a Europa, a Ásia e a África. Nesse conjunto, as massas continentais se distribuem, basicamente, no hemisfério norte, formando um grupamento, em semicírculo, centrado no Polo Norte. O segundo, menos pujante, compreende o continente americano.

Este continente é composto de duas massas que se unem através de um istmo, que é a América Central. A massa que forma a América do Norte se orienta mais para o quadrante oeste, enquanto que a América do Sul oferece exemplo típico de desvio continental para o leste. Assim, o meridiano de Lima, cidade na esfera do Pacífico Sul, passa em Washington, na dependência

[3] O Brasil, espaço de colonização portuguesa, hoje, e Portugal no passado, assumem o papel de terceiro interessado neste contencioso e tornou-se o maior país da América do Sul. Ocupando quase a metade do espaço territorial sul-americano – 47.3%, posiciona-se na larga porção oriental do Atlântico sul. Suas fronteiras totalizam 23.086 km de cumprimento, sendo 15.719 km de limites terrestres e 7.367 km de litoral, detendo, portanto, uma presença continental e marítima. No conjunto territorial brasileiro, 18% da extensão são formados pela faixa de 250 km que acompanha o litoral; 42% se encontram entre os 250 km; e 1.000 km da orla litorânea, os restantes 40% estão além dos 1.000 km. Tais porcentagens comprovam ser o Brasil um país marítimo, que, associado à sua presença na área continental sul-americana, o caracteriza, portanto, como um país de múltiplo vetor. O Brasil articula-se, grosso modo, com os Andes, de onde recebe o empuxo das forças continentais, bem como com as duas grandes bacias fluviais – a Amazônia e a Platina – ambas tributárias do Atlântico e eixos viários de penetração no interior do continente.

do Atlântico norte. Essa entorse continental poderia também caracterizar a América do Sul, como América do Leste, já que esta cria a zona de estrangulamento do Atlântico, levando Recife a distar somente 18 graus de longitude de Dakar e 10 graus de Cabo Verde, a terra mais ocidental da África.

Considerando-se o meridiano de zero grau de Greenwich, toda a massa continental americana se concentra no hemisfério ocidental entre os 36 graus do Cabo Branco, no nordeste brasileiro, aos 160 graus do Cabo Príncipe de Gales, na Alasca. Nesse posicionamento, observa-se que a América do Sul está bem mais isolada pelo oceano Pacífico encontrando-se a grande distância da Austrália, que com ela se defronta numa linha de leste a oeste, no setor do chamado crescente externo insular. Toda esta análise geográfica valida a observação de que o subcontinente sul-americano encontra-se, de forma geográfica, afastado dos grandes fluxos de comércio internacionais que se processam nas massas continentais do semicírculo que se articula ao redor do Pólo Norte. É um espaço destinado, portanto, a integração pela sua própria exclusão.

A América do Sul tem a forma triangular e o setor mais largo deste continente se concentra na zona equatorial; estreitando-se ao atingir a faixa temperada para afunilar-se no vértice meridional defrontando-se com o continente que abriga o pólo sul: a Antártida. Cortada pelo Equador e pelo trópico de Capricórnio, sua posição geográfica lhe confere, portanto, de forma mais geral, a categoria de continente do hemisfério sul[4].

Nos dois extremos do continente sul-americano encontram-se áreas menos favoráveis ao estabelecimento humano: o norte quente e chuvoso e o sul frio e estéril. Contraste que se equilibra no setor das baixas latitudes, onde a população, para evitar as temperaturas mais quentes, particularmente dos países banhados pelo oceano Pacífico, deu preferência às zonas de maior altitude da Cordilheira dos Andes. Em contrapartida, os países banhados pelo oceano Atlântico, que liga o subcontinente com as massas terrestres da América do Norte, da Europa e da África, têm seus principais centros demográficos no litoral, fazendo do Brasil, o mais populoso centro do conjunto.

Tal fato resulta da oposição entre as duas vertentes oceânicas do subcontinente, que só uma intervenção ampla de organização da infraestrutura

[4] O Brasil é um reflexo menor da América do Sul, projetado no seu este, e voltado para um dos dois oceanos que margeiam o subcontinente: o oceano Atlântico.

poderá vencer. Em função destas vertentes, a América do Sul caracteriza-se por duas zonas longitudinais: a do Pacífico, de navegação mais extensiva, com feixes de circulação cada vez mais relevantes; e, a do Atlântico, de navegação intensiva com feixe de circulação intercontinental. Pela oposição dessas duas vertentes oceânicas, implantaram-se áreas geopolíticas neutras que, devido a sua posição no interior do continente, predispuseram os países sul-americanos a uma dissociação econômica e social, vivendo de costas uns para os outros. Enfatizamos que qualquer proposta de infraestrutura de integração tem de vincular estas áreas neutras entre si e às vertentes oceânicas.

A primeira vertente é constituída por um planalto, o planalto brasileiro e por três planícies, que sustentam três bacias hidrográficas: Orinoco, Amazônica e Platina; e que se intercalam e são estruturalmente articulados ao Atlântico.

A segunda vertente é formada pelos Andes, cadeia de montanhas que, se prolongando de norte para sul por mais de 7.000 km, formou uma verdadeira barreira ao longo do oceano Pacífico, o que levou este oceano a ser o principal elemento de articulação desta zona. Esta barreira acabou conduzindo a América do Sul a voltar seu espaço de civilização bem mais para o Atlântico. Isto também decorre do fato de que as planícies dos rios Amazonas, Orinoco e da Prata, que são servidas de redes hidrográficas, estão voltadas para o Atlântico, do qual são tributárias, declinando para ele conjuntamente com os baixos planaltos das Guianas e da Patagônia, que poderiam ser encarados como tributários da cordilheira dos Andes.

Assim sendo podemos estruturar o continente sul-americano, de uma forma esquemática, em sete diferentes espaços de transito:

1. Litoral Atlântico - A costa do Oceano Atlântico foi o espaço original de acesso da civilização ocidental ao território da América do Sul, se mantendo, desde então, no espaço de maior presença tanto demográfica como econômica do continente.

2. Litoral Pacífico - No passado, a costa do oceano Pacifico serviu muito mais como instrumento de integração da Cordilheira dos Andes, dado as dificuldades de tráfego neste espaço, do que elemento de integração com os demais espaços do subcontinente e deste com o demais espaço emerso. Só mais recentemente, em decorrência do desenvolvimento do oriente da Eurásia, que a utilização deste espaço nos fluxos comerciais intercontinentais vem adquirindo relevância.

3. Cordilheira - Na cordilheira, o sistema de ligação entre as duas vertentes oceânicas é precário e se situam nos passos (passagens naturais nos colos das montanhas), e nós, acidentes geográficos andinos, que possibilitam o contato entre as duas vertentes. Os mais importantes estão no sul: o de Upasllata, entre Argentina e Chile, é aproveitado pela única ferrovia transcontinental do continente entre Buenos Aires e Valparaíso; o de Santa Rosa, na Bolívia e que será utilizado pelo sistema ferroviário boliviano, ligando La Paz até Arica no Chile (utilizada somente para cargas). Enquanto Upasllata une as duas vertentes oceânicas, ligando o porto de Buenos Aires ao de Valparaíso, o de Santa Rosa, ligado ao porto de Arica, só o fará quando se complementar o trecho até Santa Cruz de la Sierra, que já está conectada com o porto de Santos no Atlântico, e Cochabamba. Os nós ou "nudos" apresentam-se sob a forma de planaltos circundando um alto pico, enfeixando várias ramificações andinas. São centros de dispersão de águas, em linhas de menor resistência do terreno, localizados acima dos 3.000 metros de altitude entre 5 graus e 15 graus de latitude sul. A importância funcional desses acidentes geográficos, relacionados ao Atlântico, se concentra na posição que ocupam no anfiteatro amazônico. O nó de Pasto na Colômbia e o de Loja no Equador se direcionam para os vales do Putumáio e Marañon, respectivamente, aguardando vias hidrográficas de acesso ao Atlântico ainda por se desenvolverem. Já o nó de Cerro Pasco, no Peru, se divide entre os vales amazônicos do Marañon e Purus; enquanto que o de Vilcanota ou de Cuzco prolonga o de Pasco na direção do Rio Madeira. Os passos e os nós são os canais de penetração na cordilheira que possui um eixo articulador formado pelas cadeias montanhosas inacessíveis ao homem.

4. Bacia do Orinoco – Espaço que se projeta da Cordilheira com destino ao oceano Atlântico. Esta bacia se caracteriza pela sua inserção no Caribe como espaço terrestre de penetração articulado com a Cordilheira e ligado ao Litoral Atlântico e a bacia do Amazonas. Tem como seu eixo articulador o rio Orinoco.

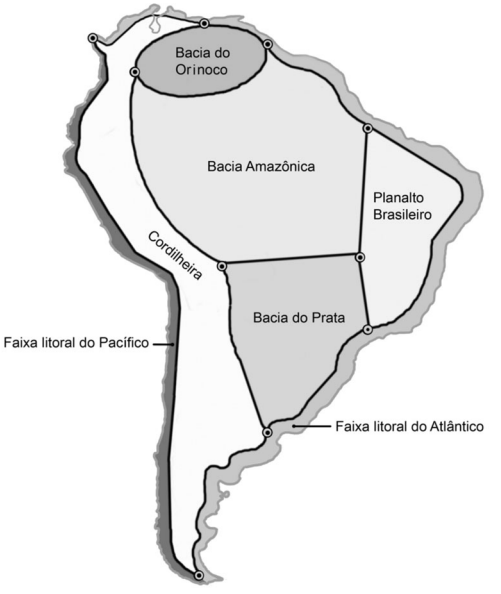
5. Bacia Amazônica – Se constitui numa sub-região de conexão entre duas áreas de importância estratégica – a bacia do Orinoco e consequentemente do Caribe e a do altiplano boliviano, considerando este último uma espécie de *heartland,* protegido pela altitude, do continente. Tem como seu eixo articulador o rio Amazonas.

6. Bacia do Prata – Espaço construído pelo contingenciamento do prolongamento mitigado da cordilheira em direção ao Litoral Atlântico. Tem

como eixo articulador o complexo hidroviário composto pelos rios Uruguai, Paraná e Paraguai.

7. Planalto Brasileiro – Espaço constituído no leste da massa continental composta por um escudo cristalino de terras elevadas e que por sua posição geográfica e configuração no centro geográfico do continente, pende para o interior, buscando a ligação entre o norte e o sul, integrando as bacias do rio Amazonas e a bacia do rio da Prata. Tem como eixo articulador o rio São Francisco.

Vertentes Oceânicas



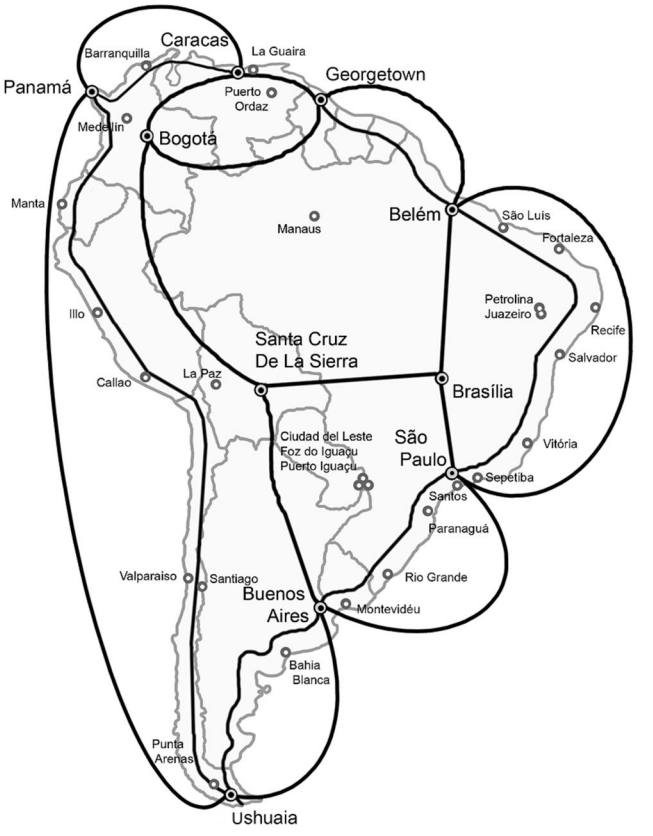
Uma concepção geopolítica da Integração Física

Passados mais de quatro séculos da chegada dos europeus ao continente sul-americano, verificamos que a razão também se fez presente em termos de ocupação demográfica. Reforçando esta afirmação, apresentamos novos conceitos geopolíticos, que denominamos de envoltória do espaço, ou seja, as bordas destes espaços; e de interconexão estratégica, ou seja, o local onde três destes espaços se encontram. No mapa a seguir podemos identificar as seguintes interconexões estratégicas:

Encontro de Espaços	Interconexões Estratégicas
Litoral Atlântico - Litoral Pacífico - Cordilheira	Ushuaia
Litoral Atlântico - Bacia do Prata - Cordilheira	Buenos Aires
Litoral Atlântico - Bacia do Prata - Planalto Brasileiro	São Paulo
Litoral Atlântico - Planalto Brasileiro - Bacia Amazônica	Belém
Litoral Atlântico - Bacia Amazônica - Bacia do Orinoco	Georgetown
Litoral Atlântico - Bacia do Orinoco - Cordilheira	Caracas
Bacia Amazônica - Bacia do Orinoco - Cordilheira	Bogotá
Bacia Amazônica - Planalto Brasileiro - Bacia do Prata	Brasília
Bacia Amazônica - Cordilheira - Bacia do Prata	Santa Cruz de La Sierra
Litoral Pacífico - Cordilheira - Litoral Atlântico	Panamá

Outro conceito novo, decorrente da análise funcional e espacial empreendida é o de pólo integrador do espaço de transito. Este polo funciona como elemento de articulação agrícola e industrial do espaço de transito. Observando estas regiões, concluímos que os pólos integradores apontados são:

- Litoral do Atlântico; Baia Blanca, Montevidéu, Rio Grande, Paranaguá, Santos, Sepetiba, Vitória, Salvador, Recife, Fortaleza, São Luis, La Guairá e Barranquila;
- Litoral do Pacifico: Punta Arenas, Valparaiso, Ilo, Callao e Manta;
- Bacia Amazônica: Manaus;
- Bacia do Prata: Ciudad del Leste, Puerto Iguazu e Foz do Iguaçu;
- Bacia do Orinoco: Puerto Ordaz;
- Cordilheira: Santiago, La Paz, Quito, e Medellin; e
- Planalto Brasileiro: Petrolina e Juazeiro.



Presente, mas subordinado a prioridade da integração, está o objetivo da ligação ao mercado externo, de forma a possibilitar a expansão da produção e da atividade comercial da região, algo que também possibilitará o fluxo de fora para dentro. Um modelo de integração pressupõe que a oferta de infraestrutura deve ser organizada de forma a aproveitar os recursos da região, prioritariamente, em favor de sua autonomia e de seu desenvolvimento, agregando o máximo de valor e tecnologia possível. Cada ligação exige uma solução de infra-estrutura específica, modal e logística. O conhecimento da geografia específica, orografia, topografia e demografia, e dos recursos naturais de cada região é fundamental para conceber a oferta de infraestrutura para a integração física.

Esta nova conceituação geográfica da América do Sul, sua divisão entre espaços de transito, suas envoltórias, interconexões estratégicas e pólos integradores conjugada com a proposta apresentada de desenvolvimento agrícola e industrial da região visa situar geograficamente a proposta de infraestrutura pretendida para o subcontinente. Há sempre uma interconexão entre o sentido geográfico e político, geopolítico e econômico da integração com a organização e o aproveitamento dos espaços. Por isso, defendemos que deve haver uma racionalidade geográfica por trás da oferta de infraestrutura.

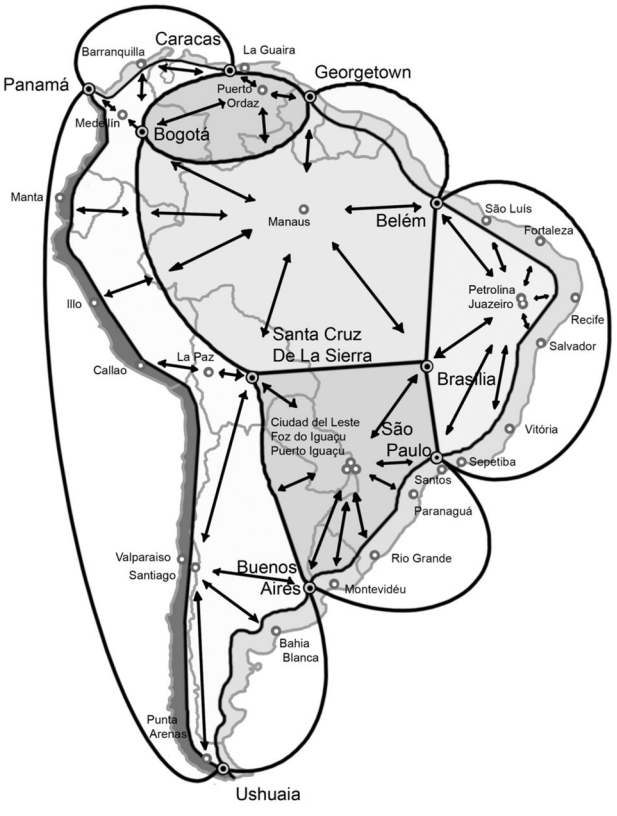
Além disso, devem estar sempre presentes na concepção final do projeto: os efeitos polarizadores e concentradores; as economias e perdas de aglomeração; e os efeitos regressivos e propulsores decorrentes da situação demográfica. Outro ponto a ser observado é que a concepção de uma proposta de infraestrutura de integração regional deve visar a organização do espaço econômico com base nos mesmos princípios já apontados pelo economista alemão Frederich List em 1841 – industrialização, comércio estratégico, formação de um mercado amplo e seguro: poder. E dentro deste princípio, aproveitar ao máximo as potencialidades regionais em favor da autonomia, conectando os espaços econômicos de produção e consumo e, ainda, possibilitando a indução de regiões mais atrasadas ao desenvolvimento, interligando-as ao mercado.

A informatização crescente da sociedade, algo que já vem ocorrendo naturalmente, representa outro fator que proporcionará uma mudança completa no sistema de comunicações e de informações no mundo e na região. Seu acoplamento a um sistema de infovias estruturado, em conjunto com a infraestrutura física, é de fundamental importância para o desenvolvimento pretendido.

A montagem de um sistema de comunicações na região passa, obrigatoriamente, por uma articulação em três níveis: o de uma rede de microondas; o de uma rede de cabos de fibras óticas; e de uma rede de satélites de baixa órbita dotado das conveniências de um sistema de estações terrestres, que exige um posicionamento prévio. Tanto o sistema de microondas como os de fibras óticas devem ser, como já foi dito, articulados com o programa de infraestrutura imaginado. Assim, exemplificando, os superportos a serem construídos nas interconexões estratégicas deverão ser dotados de teleportos. O tele processamento será um instrumento central para o sucesso de uma política de desenvolvimento no século XXI.

Seguindo estas observações, a racionalidade demonstra que a montagem de uma infraestrutura física de integração, espacialmente, deverá estar voltada: primeiro, para a construção de ligações dos espaços de transito com seus pólos integradores e suas envoltórias, aproveitando seus eixos integradores e seguindo o principio da menor distância e do menor esforço; e depois, para a interligação dos espaços de transito, seja pela construção de canais de ligação direta entre as interconexões estratégicas, e destes com os polos integradores, e dos polos integradores entre si.

Integração Espacial



Texto baseado no Capítulo 30 do livro *Fundamentos para o Estudo da Estratégia Nacional*.

Balance crítico sobre la Integración regional y las estrategias de reinserción internacional en América del Sur

Gerardo Caetano[1]

Los dilemas actuales de la inserción internacional de América Latina: contextos e iniciativas, aprendizajes y exigencias

Los contextos actuales en materia internacional no podrían ser más convergentes en la demanda de una acción sólida, a nivel nacional y regional, en materia de una renovada iniciativa de inserción mundial desde América del Sur. Los procesos y acontecimientos de auténtica proyección histórica que se vienen sucediendo a ritmo de vértigo demandan respuestas impostergables desde la región. Cabe reseñar algunos de ellos: la crisis financiera internacional, con sus múltiples consecuencias de toda índole y su previsible secuela de cambios a nivel de la arquitectura institucional del sistema; [2] el advenimiento

[1] Historiador y politólogo. Doctor en Historia. Coordinador del Observatorio Político, Universidad de la República (Uruguay). Director Académico del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Integrante del Consejo Superior de FLACSO. Secretario Académico del Centro Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI). Autor de numerosas publicaciones en áreas de su especialidad.

[2] En la reunión del llamado *"G 20 financiero"*, conformado por las 19 economías más fuertes del mundo más la Unión Europea como bloque, participaron Argentina, Brasil y México. Cabe referir que los cancilleres y presidentes de los bancos centrales de esos países y bloques se reunieron primero en Brasil antes de la Cumbre de Washington, celebrada a mediados de noviembre, en lo que significó una nueva ratificación del liderazgo internacional del gigante sudamericano y la confirmación de su condición de *"global player"*. El Presidente Lula impulsó de manera protagónica la elaboración de un documento en el que se plantearon cambios profundos en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial, se demandaron nuevos instrumentos de regulación y supervisión, a la vez que se exigió una mayor participación de los llamados países emergentes en los foros de decisión de la economía mundial.

de un escenario más multipolar, pero con la desventaja de una crisis aguda de los organismos multilaterales; el clima de incertidumbre general a nivel mundial, en el que a las especulaciones (y también esperanzas, que el tiempo se encargará de calibrar en su justa medida) tras el triunfo de Obama en las elecciones norteamericanas, se le suman los giros imprevistos de una Rusia refortalecida y con renovadas aspiraciones de liderazgo, una Unión Europea que entra en recesión, las incógnitas del rumbo que seguirán China y las otras economías fuertes de Asia, con un reclamo de mayor protagonismo y participación del grupo de países emergentes; pese a los reiterados anuncios en contrario, la ronda de Doha "*se resiste a morir",* y el aplazamiento de su conclusión enlentece y condiciona muy fuertemente otras negociaciones internacionales muy relevantes para la región; [3] se consolidan cambios muy importantes en distintas áreas de las relaciones internacionales, como las de la Cooperación, los retos del cambio climático, las migraciones, los derechos humanos, la posibilidad de aplicación efectiva de las convenciones multilaterales vinculadas con agendas de corte mundial; entre otros muchos.

Podría seguirse con una larga lista de procesos y acontecimientos similares, pero todos ellos convergerían en el mismo punto: la renovación radical de los desafíos globales impone una reinserción internacional potente de la región y de sus países. Es en ese contexto desafiante en el que hay que pesar los impactos de los avatares de las agendas y procesos nacionales en los países sudamericanos, así como la multiplicidad de las propuestas de integración y concertación política en el continente, con sus distintos formatos y alcances institucionales, ideológicos, comerciales y productivos.

Los giros de los procesos de integración actualmente en curso de implementación en América Latina no pueden descontextualizarse de lo acontecido durante el último tiempo en el panorama político regional. En primer lugar, tomando como ejemplo privilegiado lo ocurrido en el seno del MERCOSUR, parece ya evidente lo infértil de aferrarse al "espejismo" de la *"afinidad ideológica"* de los gobiernos de los Estados partes como motor de una transformación positiva de los procesos de integración. Para profundizar sobre ese punto, como ya se ha dicho, habría que problematizar, primero, si realmente ha habido *"un giro a la izquierda"* en los gobiernos

[3] A este respecto resulta muy fuerte la vinculación del resultado final de Doha con la posibilidad de avances efectivos en la negociación de Acuerdos de Asociación entre los bloques y países latinoamericanos con la Unión Europea.

de la región y, en caso de aceptarlo, analizar con rigor cuáles son los límites y alcances de su contenido en materia de políticas específicas (indagando, por ejemplo, en los discernimientos entre izquierdas clásicas, *"progresismos"*, movimientos nacional populares, etc.). Asimismo, habría que advertir hasta qué punto el advenimiento de esos nuevos gobiernos en la región ha promovido (directa o indirectamente), o al menos ha coincidido con el retorno de intereses sectoriales, nacionalistas y políticos, la mayoría de ellos no muy proclives a apuestas, y, sobre todo a sacrificios prointegracionistas. Lo que ya resulta poco discutible es la confirmación de que los procesos de integración no se consolidan desde las *"afinidades ideológicas"* de los gobiernos que los promueven, sino que requieren la solidez de construcciones institucionales entre diferentes, circunstancia por otra parte inherente a una integración entre Estados democráticos.

Otra nota insoslayable del panorama político regional tiene que ver con la persistencia de situaciones de inestabilidad política, con la continuidad de la crisis de los partidos y de las formas de la representación (de la mano del auge de movimientismos, personalización de la política, desprestigio de los Parlamentos y de los partidos, etc.), con la consolidación de muy fuertes cambios en los mapas nacionales y regionales de movimientos y actores sociales. A este cuadro político conflictivo y cambiante debe sumársele el mantenimiento de desigualdades sociales inadmisibles, en un continente que sigue siendo uno de los más desiguales del Planeta, pero que, desde hace por lo menos un lustro, ostenta niveles de crecimiento económico muy alto, de la mano de condiciones externas coyunturalmente favorables para la exportación de *commodities*, que previsiblemente no continuarán, por lo menos a estos niveles. En un marco que combina inseguridad interna con conflictos emergentes de diversa índole, con países que realizan gastos fortísimos en armamentos y con una presencia militar norteamericana crecientemente visible (sobre todo desde la reactivación de la IV Flota pero también desde antes), América Latina, América del Sur y el propio MERCOSUR ven multiplicarse los signos de su relativa marginalidad en el contexto internacional. Véanse, a este respecto, indicadores sobre porcentajes de comercio mundial, PBI, flujos financieros o de otra índole, y se advertirá con claridad esa situación. Sin embargo, en términos de capacidad y eficiencia en la producción de alimentos agropecuarios, de posesión de recursos naturales estratégicos (en particular hídricos y energéticos), la situación resulta bien contrastante. En ese marco, las riquezas

y potencialidades de la Cuenca del Plata, por ejemplo, lejos están de la marginalidad y ya despiertan codicias externas varias.

Los procesos de integración y su balance incierto.

Con el telón de fondo de ese panorama político regional, la situación de los procesos de integración, a nivel hemisférico, no sólo en América del Sur, sino más ampliamente en relación a América Latina, provoca expresiones de desencanto, o al menos, de incertidumbre. Obsérvese, a este respecto, la enumeración de algunos procesos que se orientan al menos en una de esas dos direcciones. La Comunidad Andina de Naciones (CAN) parece oscilar entre una lenta agonía o en reposicionarse con la asunción de flexibilidades que admitan *"avances a dos velocidades"* [4] Chile, por su parte, busca perfilarse, cada vez con menos chances, como la usina del proyecto de una *"Liga del Pacífico",* con proyección privilegiada hacia Asia y EEUU, al tiempo que intenta (de manera más realista y pragmática) asociarse con Brasil en el impulso del proyecto UNASUR. El SICA y el CARICOM, más allá de las diferencias entre sus países miembros, parecen consolidar su inserción plena en la órbita norteamericana, al igual que lo que ocurre con México. Pero esta América Latina tan cercana a la influencia de los EEUU comienza a sentir las duras consecuencias de la ya instalada recesión norteamericana, de duración incierta. [5] Con el advenimiento tan acelerado como todavía incierto de Venezuela como socio pleno, el MERCOSUR se expande, pero sin una profundización consistente, postergando una y otra vez la concreción de los objetivos de sus agendas y su anunciado (reiterado hasta el hartazgo) "*relanzamiento*". Tras el fracaso del proyecto ALCA, a partir de la postura

[4] Tal parece ser la vía posible para mantener el bloque ante la manifiesta divergencia de caminos entre Ecuador y Bolivia frente a Colombia y Perú, reforzada especialmente ante temas como la firma de tratados de libre comercio con los EEUU o de acuerdos de asociación bilaterales (por lo menos en relación al componente comercial) con la UE. La previsible aceptación de una flexibilidad que permita la coexistencia de posicionamientos internacionales tan diferentes parece ser hoy la fórmula más previsible a los efectos de evitar el estallido del bloque.

[5] Obsérvese a este respecto el impacto previsible en esta dirección en México, con más del 85% de sus exportaciones radicadas en el mercado norteamericano, y con más de 10 millones de emigrantes en territorio norteamericano. Adviértase que el Presidente electo Barack Obama habló, en la campaña electoral de reformular el NAFTA y el CAFTA, lo que sin duda arrojaría consecuencias muy duras en la región. Ya en estos momentos, existen muchos registros que evidencian descensos fuertes en el envío de remesas desde migrantes latinos en EEUU a sus países de origen, lo que sin duda conmoverá las economías de estos últimos.

asumida por los países del MERCOSUR y Venezuela (por entonces todavía no socio pleno del bloque), durante la Cumbre de Mar del Plata, de fines del 2005, la presencia norteamericana en la región parece empero haberse consolidado con la expansión de los TLCs bilaterales, aun cuando la situación actual tiende a perfilar cambios de entidad en este campo a partir del triunfo demócrata en las elecciones legislativas norteamericanas de noviembre de 2006 (que le otorgó la mayoría en ambas cámaras al Partido Demócrata, con sus conocidas tendencias proteccionistas). Esta situación se ha profundizado en sus alcances luego del triunfo de Obama y de la ampliación de la mayoría demócrata en el Congreso norteamericano. El proyecto de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), piedra angular del proyecto continental de Itamaraty, pese a algunos aciertos iniciales de relevancia y a sus potencialidades efectivas en algunos planos, [6] no parece terminar de definir con claridad sus objetivos y proyecciones políticas y económicas.

Asimismo, vuelve a proliferar en la región una puja sorda en procura de posicionamientos de liderazgo y articulación de *"ejes"* (Brasil vs. México, el *"factor"* Venezuela y su proyecto *bolivariano* tan personalizado en la figura de Chávez, el *"eje"* ideológico Bolivia-Cuba-Ecuador-Nicaragua-Venezuela en el proyecto *ALBA*, el *"eje"* Brasilia-Buenos Aires-Caracas, la proyectada e incierta *"Liga del Pacífico"*, etc.). La presencia internacional de América Latina, en especial a través de su protagonismo en el *G 20 plus* o de alguno de sus países (Brasil, México y Argentina) en el *"G20 financiero",* que discute una nueva institucionalidad para el sistema financiero internacional tras la crisis, no termina de resignificar su necesario rol contestario ante los poderosos (como en Cancún o en Lima) en la posibilidad de concreción de acuerdos positivos (en particular luego del reiterado fracaso de la *"Ronda de Doha"* y en cómo ha quedado el maltrecho escenario de la OMC) a nivel de los ámbitos multilaterales o birregionales con la UE. Si es cada vez más cierto que Brasil deviene un *"actor global"* poderoso, tampoco resulta consistente su soporte regional, necesario para la afirmación de su

[6] De esa manera puede reputarse su eficaz intervención, impulsada inicialmente por Chile y luego respaldada por Brasil y el resto de los países del continente, en ocasión del recrudecimiento de la crisis boliviana hace pocos meses. El proyecto de la UNASUR, que sucedió con increíble celeridad al malogrado y efímero intento de la precedente Comunidad Sudamericana de Naciones, desde un comienzo parece haberse orientado a objetivos específicos como la concertación política, los proyectos de infraestructura común y de articulación energética, y el más controversial tema del llamado *"Consejo de Defensa"*.

protagonismo mundial. En suma, desencanto o incertidumbre parecen ser los balances más pertinentes en este punto, más allá de las apuestas activas en juego, algunas de las cuales puede encontrar proyecciones favorables en los próximos años.

¿Convergen los países sudamericanos en sus políticas exteriores?

Otra forma insoslayable de perfilar un panorama político general acerca de los procesos de integración y concertación política en la región deriva de la interrogación acerca de la convergencia o no de las orientaciones de las políticas exteriores actuales de los gobiernos sudamericanos. En esa dirección, ¿pueden encontrarse evidencias sólidas acerca de la existencia de visiones estratégicas convergentes en la región? A nuestro juicio, cabe el señalamiento de fuertes dudas al respecto. Abonan esa visión la constatación acerca de que los partidos políticos, sobre todo los llamados *"progresistas"*, han resultado mucho más integracionistas en la oposición que en el gobierno. Asimismo, al tiempo que persiste la fuerza prioritaria de los intereses de los Estados nacionales, se ponen de manifiesto de manera especial fuertes recelos en los gobiernos de la región en torno a apuestas de construcción de instituciones integracionistas o de articulación de políticas públicas de signo regional o supranacional. Al mismo tiempo que los procesos integracionistas en curso en el hemisferio demuestran dificultades visibles para abordar en conjunto su agenda externa (con particular perjuicio para los países pequeños de los diferentes bloques), que crecen las *"tentaciones"* bilaterales desde el Norte y que persisten las dificultades de negociación favorable en los escenarios multilaterales, se vuelve evidente la dificultad para hacer converger de manera efectiva las estrategias comunes de política exterior, entre la reiteración de visiones tanto hegemonistas como provincianas, entre regionalismos *"mesiánicos"* y personalistas y *"pragmatismos tácticos"* sin estrategia. Como pruebas muy gráficas en esa dirección podrían citarse la presencia exótica y creciente de Irán en la agenda externa de varios países de la región, de la mano de una iniciativa muy fuerte del Presidente Chávez sobre este punto, que también abarca asociaciones privilegiadas con Rusia y Corea del Norte. Cuesta no registrar – por lo menos – perplejidad y desconcierto ante esas situaciones.

En suma, aun con las limitaciones que impone una mirada global sobre un continente tan fragmentado como América Latina, una hipótesis central podría

apuntar al señalamiento de que el **cambio en la fragmentación** configura uno de los rasgos más definitorios del panorama político actual de la región y que ese signo condiciona con fuerza el avance de los procesos de integración y concertación política de proyección regional. También puede consignarse que ese signo también se transfiere a las prácticas de inserción internacional en los países sudamericanos. Más allá de la compleja síntesis de convergencias y divergencias de los procesos identificados en el análisis de los procesos desarrollados en el seno de los Estados nacionales, así como en el marco de las experiencias en curso de procesos de integración regional, nuestra visión apuesta a destacar esa señal más global, que en sí misma se vincula con un rumbo de incertidumbres varias.

En efecto, si resulta poco convincente la visión de quienes niegan la existencia de un cambio político de envergadura en el continente, también lo es la de aquellos que infieren un rumbo claro y determinado de esta inflexión de transformación política. En verdad, como vimos, son muchas las preguntas que se agolpan en torno al posible derrotero político de muchos países de América del Sur y del continente en su conjunto o de algunas de sus subregiones, como para *"despacharlas"* con la referencia genérica a una tendencia uniforme y con perfiles claros y determinados.

Para citar sólo algunas de esas preguntas difíciles que no admiten respuestas ni atajos perezosos: ¿Qué pasará en Cuba en los próximos años? ¿Cuál será el impacto de esa evolución en Centroamérica y en el resto del continente? ¿Cuál es el futuro del proyecto *bolivariano* y de la propia Venezuela, más allá de Chávez incluso? ¿La Colombia de Uribe encontrará, finalmente, una paz viable y una democracia respetuosa de los derechos humanos, tras décadas de violencia? ¿El *otro camino* encarnado por Perú y Colombia, en cuanto a sus estrategias de inserción internacional con EEUU y la Unión Europea, terminará afirmándose o se verá desbordado por la crisis actual? ¿Cómo dirimirá Ecuador las reformas y cambios encarnados en la experiencia del Presidente Correa? ¿Cuál es el futuro de la Concertación Democrática y del *"modelo chileno",* tras cuatro gobiernos sucesivos y la consolidación de signos de agotamiento? ¿Cómo se desarrollará el tramo final del segundo gobierno de Lula en Brasil y que vendrá después? ¿Se confirmará ese sentido común reafirmado de que a la Argentina *"sólo la puede gobernar el peronismo"*? El *kirchnerismo* con Cristina Presidente, ¿devendrá en *neoperonismo* o se está en los umbrales de una inflexión política fuerte y de destino incierto en Argentina? ¿Habrá *"era progresista"* en

Uruguay? ¿Qué pasará con la experiencia singular del gobierno del MAS y de Evo Morales en una Bolivia conflictiva y polarizada? ¿El gobierno de Lugo abre, de modo efectivo, una nueva era democrática en Paraguay? Y, más allá de los Estados nacionales, ¿cuál será el destino de los diferentes proyectos regionalistas en el continente? ¿Sudamérica, Latinoamérica, Iberoamérica o América a secas, tras el avance de los TLCs bilaterales o de una (poco probable) iniciativa diferente de proyección continental del nuevo gobierno de Obama? ¿MERCOSUR o *"Liga del Pacífico*"? ¿O predominarán formatos flexibles de *"regionalismo abierto"*, que habiliten membresías y compromisos múltiples y cada vez más laxos entre los Estados partes de los diferentes proyectos integracionistas?

Como ha sido dicho, demasiadas preguntas difíciles para afirmaciones tajantes y seguras. De allí que, en especial desde cualquier visión panorámica que se intente sobre el curso político futuro de América Latina en general y de América del Sur en particular, el señalamiento de las preguntas y la presentación de hipótesis que se hagan cargo del peso de la incertidumbre resulte un camino analítico más fecundo.

Algunas otras preguntas y temas para la prospectiva de una política integracionista más eficaz

La definición de una política exterior eficaz, en especial en América del Sur y en el Cono Sur, difícilmente pueda eludir la necesidad de asumir los dilemas de la inserción internacional desde perspectivas de bloques regionales, que refuercen la auténtica soberanía nacional sin recurrir a los gastados enfoques soberanistas o de nacionalismos aislacionistas de viejo cuño. La inserción plena en un *"mundo de bloques"* y la efectivización de los anhelados escenarios multipolares, en procura de enfrentar con eficacia la ruinosa tentación de los hegemonismos unipolares (creemos que hoy en declive), sólo podrá construirse desde un afianzamiento real y no retórico de los procesos de integración regional y supranacional. Para defender de manera efectiva y no retórica un concepto moderno de *soberanía* hay que incorporar la idea de que todo proceso de integración supone algún nivel de asociación política con los socios de un bloque, que consienten su común pertenencia al mismo desde la visión común de un programa acordado de iniciativas conjuntas de inserción internacional. Sin embargo, una mirada atenta sobre los actuales contextos en esa dirección impone un registro sensato sobre la necesidad

imperiosa de aprendizajes y exigencias. En ese sentido, como vimos, los giros de los procesos de integración actualmente en curso de implementación en América del Sur no pueden descontextualizarse de lo acontecido durante el último tiempo en el panorama político regional. Desde el Mercosur, por ejemplo, cabe formular un cúmulo de interrogantes en términos de interpelación radical, en los umbrales de la *"mayoría de edad"* de ese bloque regional. [7] Algunas de ellas se reseñan a continuación:

1. ¿Qué posibilidades reales existen para renovar un acuerdo consistente y operativo en materia de una reformulación seria del pacto integracionista del Mercosur en el seno de los Estados partes, involucrando no sólo a sus gobiernos actuales sino al conjunto de los sistemas políticos de la región y a los principales actores sociales?

2. ¿Resulta viable, por ejemplo, una agenda de acuerdos sobre puntos específicos como asimetrías, coordinación macroeconómica o armonización arancelaria, dentro de los sistemas políticos de los Estados partes del bloque o, como parece, se han erosionado ciertos consensos fundamentales en torno al MERCOSUR y su futuro?

3. ¿Cuánto han avanzado de manera efectiva los niveles de conectividad eficaz e innovadora entre el sector público y el sector privado como tema de la agenda de la inserción internacional impulsada por los gobiernos mercosureños?

4. Los países pequeños del bloque, como Paraguay y Uruguay, ¿han procesado los cambios notorios que imponen los procesos históricos de las últimas décadas en las formas de relacionamiento con sus dos gigantescos vecinos? En esa dirección, ¿qué tipo de acciones concretas podrían impulsarse para coadyuvar a la superación progresiva del conflicto uruguayo con Argentina y a la forja de una nueva interlocución de Paraguay con Brasil a propósito del tema de la represa de Itaipú?

5. ¿Cuál es la forma más equilibrada de articulación entre esas tres tendencias de ampliación, profundización y flexibilización que han dominado los itinerarios del MERCOSUR en los últimos años? ¿Sólo a través de una flexibilización que minimalice al extremo los acuerdos y compromisos entre

[7] En efecto, el 26 de marzo del 2009 se cumplirán 18 años de la firma del Tratado de Asunción, de 1991, a través del que se formalizó el nacimiento del MERCOSUR.

los socios del MERCOSUR es que se puede atender debidamente los legítimos reclamos de Paraguay y Uruguay respecto al tema de las asimetrías? ¿Puede funcionar la ampliación sin profundización previa? ¿Qué significa hoy profundizar el Mercosur?

6. ¿Se está haciendo un análisis ponderado de los cruces entre las políticas nacionales de los países integrantes plenos del MERCOSUR y la evolución general del Mercosur en su conjunto?

7. ¿Cuáles son y cuáles deberían ser los límites, alcances y niveles de convergencia en las estrategias integracionistas, bilaterales y multilaterales, de cada uno de los Estados partes del bloque?

8. ¿Cuál podría ser un *"plan B"* en materia de inserción internacional para los pequeños del bloque, como Paraguay y Uruguay, enfrentados a la persistencia del relacionamiento privilegiado (y a menudo excluyente) entre Argentina y Brasil? ¿Qué pasos comportaría una estrategia efectiva en esa dirección, cuáles serían los fundamentos y los cálculos que abonarían su razonable preferencia? ¿Se han medido, de alguna manera, las implicaciones y consecuencias de diversa índole que tendría para ambos países una salida (desde la hipótesis poco probable del abandono o en la perspectiva más gradualista del cambio de calidad de la integración, pasando de miembro pleno a asociado) del MERCOSUR? ¿La alternativa es en efecto un TLC en su formato clásico con los EEUU o cualquier acuerdo de asociación con la UE? ¿Es viable y deseable para Uruguay, por ejemplo, un camino *"a la chilena"*?

9. De mantenerse sin cambios sustantivos las actuales condiciones – sin duda deficitarias – del proceso de integración para países como Uruguay y Paraguay, ¿cuáles son los límites y alcances de la estrategia de combinar, en la medida de lo posible y de la forma más rigurosa, la doble estrategia de *"regionalismo abierto"* y *"bilateralismo múltiple"*? ¿Tiene futuro el actual *statu quo* en este sentido?

10. ¿Cuáles son hoy la *"agenda corta"* y la *"agenda larga"* de la integración regional globalmente considerada? ¿Cuáles son las definiciones últimas y compartidas en los gobiernos del bloque sobre temas no estrictamente comerciales, como reforma institucional del Mercosur, asimetrías, complementación productiva, articulación de políticas públicas regionales, convergencia cambiaria, agenda externa común, desarrollo social?

11. ¿Se ha avanzado de manera efectiva en la concreción de instrumentos de *"gobernanza regional"* dentro del Mercosur, articulando los formatos

institucionales de la integración con las dimensiones territoriales, sociales y culturales? ¿Qué significa hoy la idea de *"MERCOSUR social",* en términos concretos y específicos de involucramiento y participación de actores de nuevo tipo? ¿Existe, en verdad, *"seguridad jurídica"* y resolución ágil y consistente de contenciosos dentro del Mercosur?

12. Hay quienes sostienen que hace tiempo que el Mercosur requiere de un sinceramiento radical, y que ello conlleva rediscutir a fondo y sin concesiones el modelo de integración. ¿Ello supondría renovar la discusión entre la viabilidad de la *"unión aduanera"* y la opción por una concertación política más flexible, asentada sólo en una *"zona de libre comercio"* y *"complementación de políticas regionales"*?

Esta lista, por cierto no exhaustiva, refiere algunos de los obstáculos concretos que enfrenta no sólo el MERCOSUR, sino también los otros procesos de integración regional o concertación política en el subcontinente sudamericano. Sobre todos y cada uno de estos puntos, los debates resultan tan extensos como intensos, configurando, en muchos casos, el núcleo central de las agendas políticas de los procesos electorales nacionales. Y no debe olvidarse que los políticos sudamericanos, más allá de sus ideas y anhelos respecto a la integración regional, *"cotizan electoralmente"* en sus respectivos países, en el seno de electorados poco sintonizados – cuando no enfrentados – con las demandas y tópicos de los repertorios integracionistas. Cuando lo que en verdad se necesita en estas materias es apuestas valientes y de proyección estratégica, el imperio de estas circunstancias no coadyuva tampoco en una dirección favorable.

La agenda externa común y el caso de las negociaciones entre la Unión Europea y América Latina: nuevos contextos, nuevos problemas y oportunidades

La consideración de la evolución de la agenda externa común de los procesos de integración en curso en el continente configura, sin duda, un observatorio privilegiado para ponderar sus alcances. En ese sentido, por muchos motivos, un análisis aunque sea sumario acerca del estado de las negociaciones entre América Latina y el Caribe (ALC) y La Unión Europea (UE) resulta especialmente útil. Como punto original de análisis habría que partir de la nueva estrategia aprobada por la UE en la Cumbre de Essen

(1994), de la que ya han pasado casi 15 años sin resultados como los entonces esperados. Esas pautas, que se orientaban a la concreción de un nuevo tipo de alianza más profundo entre ambos bloques continentales, estrategia luego refrendada en la *I Cumbre Unión Europea – América Latina,* realizada en Río de Janeiro en 1999, se definían en un nuevo concepto de posibilidades para acuerdos birregionales en procura de un contexto internacional multipolar. Ambos bloques reconocían aquella circunstancia internacional como un escenario propicio para la profundización de sus relaciones como consecuencia del fin de la Guerra Fría. Debe advertirse que esa base ya no existe, y que el nuevo contexto dominado por las consecuencias que ha dejado una década larga de pretensión de hegemonismo unipolar presidido por los EEUU, por el empantanamiento de las negociaciones multilaterales, por los cambios operados en ambos subcontinentes (UE y ALC), y por la crisis financiera internacional desatada no facilita particularmente esta perspectiva de relaciones.

En una orientación negativa ha operado sin duda la fragmentación actual del concepto y de las prácticas regionalistas en América Latina. Como se ha visto, esa multiplicidad de apuestas, lejos de reforzar la posición negociadora del continente y de sus partes como interlocutores en la escena internacional, no ha hecho más que debilitarla en forma clara. A ello se ha sumado en la misma dirección los avatares de la iniciativa hemisférica de los EEUU durante los años de la Administración Bush: detenido el proyecto ALCA hacia fines de 2005, en la Cumbre de Mar del Plata, se optó por la vía de los TLCs firmados en forma bilateral, con sus agendas conocidas que incluían los temas *"OMC plus".* Como se ha señalado, esa apuesta enfrenta, desde hace dos años, una fuerte *détente,* de la que da cuenta, por ejemplo, la postergación de la aprobación, por parte del Congreso norteamericano, del tratado firmado con Colombia. Todo parece alentar la previsible continuidad de esta situación tras el triunfo demócrata en las elecciones norteamericanas del 4 de noviembre pasado y los fuertes impactos de la crisis internacional en un EEUU que ya no puede ocultar su recesión. Asimismo, aunque de manera completamente diferente, apunta también en esa dirección poco proclive a la activación de las negociaciones birregionales la constatación que en América Latina persisten la inestabilidad política, la pobreza y una conflictividad multidimensional (interna a los Estados, binacional en algunas fronteras *"calientes"*) cargada de violencia. Ya no está nada clara, pues, la prevista coordinación de las políticas birregionales y multilaterales entre la Unión Europea y América Latina y el

Caribe. Asimismo, la idea misma de cooperar entre bloques para ganar más poder de negociación ante terceros, si bien ha tenido un hito con la concreción de la iniciativa del G20 plus, liderada por Brasil, no ha terminado de perfilarse en el logro impostergable de acuerdos positivos, sin una agenda única y testimonial de contestación a la agenda de los países desarrollados.

En suma, las tres lógicas originarias de aquel acuerdo estratégico de 1994 que buscaba una auténtica profundización de las relaciones birregionales parecen haberse debilitado en forma convergente: i) la **lógica de integración** ha debido enfrentar obstáculos, entre los que uno de los más negativos ha sido la falta de voluntad política real de los bloques latinoamericanos y del MERCOSUR, en especial, por avanzar en diseños institucionales de un perfil de *"supranacionalidad realista"* que facilitarían los acuerdos; ii) la **lógica económica** tampoco ha mantenido sus avances, ya que si bien entre 1992 y 1997 llegó más capital europeo a América que en cualquier otro quinquenio del siglo XX, la situación varió en los años siguientes, en algunos casos dramáticamente, de la mano también de la fuerte crisis económica y financiera de los países del MERCOSUR, sin que las nuevas mejoras del último lustro hayan podido recuperar plenamente la situación precedente; iii) la **lógica política** también se ha deteriorado, entre una Europa que no quiere interpelar o provocar de modo directo al hegemonismo norteamericano y que a lo sumo –como es el caso típico de sus iniciativas de cara al MERCOSUR- actúa reactivamente (cuando avanza EEUU hacia la región, lo mismo hace un poco más tarde la U.E.), pero que en los foros multilaterales, como la OMC, no abandona un formato rígido de alianza básica Europa-EEUU.

Sin embargo, pese a la persistencia y, en algunos casos, a la profundización de estos y otros problemas, siguen pesando favorablemente factores cuyo influjo no debe menoscabarse: i) la singularidad de los vínculos históricos entre Europa y América Latina; ii) el hecho que la Unión Europea sigue siendo un socio comercial y una fuente de inversiones muy importante para el continente, en general, y para la región mercosureña, en particular; iii) si bien la Unión Europea es más importante para América Latina que viceversa, también pesan las amenazas de la no-cooperación (incremento exponencial de la inmigración, narcotráfico, giro hacia los EEUU en política internacional, de la mano de los TLCs o de otro tipo de acuerdos, etc.); iv) el objetivo común e histórico de contestar el hegemonismo norteamericano y de apostar a un multilateralismo y a una Comunidad Internacional fortalecidos constituye

un objetivo común y estratégico entre ambas regiones, podría decirse que hoy más que nunca.

A ello se suma una suerte de "ruptura" o de renovación de agendas que, con una buena base de interlocución, y pese a lo ocurrido recientemente en Foros Internacionales (Cumbre de Lima, *Directiva de Retorno* votada en el Parlamento Europeo, confrontación en la finalmente fracasada *Ronda de Doha* en la OMC), podría configurar un escenario propicio para un nuevo tipo de alianzas sustentado en apuestas más audaces: ante el rechazo norteamericano – convertido casi en dogma – a aceptar compromisos multilaterales, la Unión Europea y América Latina, con el MERCOSUR a la cabeza, podrían (tal vez *"deberían"* hacerlo en términos de costo-oportunidad) intentar alianzas inéditas de cara a los nuevos temas globales (medio ambiente, cambio climático, derechos humanos, cohesión social, etc.), con posturas más flexibles en relación a la negociación de problemas siempre conflictivos como el de los subsidios agrícolas, el tratamiento de la deuda, la modificación de la arquitectura financiera internacional, la llamada *"Agenda Singapur",* y, en especial, el tema de la propiedad intelectual, etc., en escenarios multilaterales. En principio y a la luz de lo ocurrido en los últimos tiempos, las reflexiones anteriores pueden parecer una apuesta poco realista, pero un examen riguroso de los contextos internacionales y de sus retos aún inmediatos, debería producir fuertes argumentos a su favor en términos de racionalidad estratégica compartida. De todos modos, abundan razones para el pesimismo.

Por cierto que existen evidencias acerca de que no necesariamente América Latina y el Caribe seguirán siendo, como hasta ahora, objetivos de relieve dentro de la mirada internacional de la Unión Europea. A ello se suman otros factores conflictivos, como los derivados de la ampliación de la UE (en muchos rubros resulta más difícil negociar concesiones con la Europa de los 27 que con la anterior de los 15). Pero no parece caber duda que uno de los aspectos que más complejiza la negociación birregional entre Europa y América Latina radica en la debilidad de los formatos integracionistas latinoamericanos y la asimetría que emerge en negociaciones que perfilan una UE afiatada frente a una AL dispersa y heterogénea. Las dificultades recientes de las negociaciones con la CAN y la dispensa que parece confirmarse para que países como Colombia y Perú entablen una negociación bilateral con la UE en temas comerciales a *"otras velocidades"* constituyen una buena prueba de lo que señalamos. En el Mercosur, como lo revela la división final

en la postura de sus integrantes en la ronda de Doha, parece perfilarse una situación similar.

De todos modos, y con el telón de fondo de la crisis financiera internacional en curso, con el gran proyecto de una globalización menos excluyente y más multipolar, y desde una ponderación más madura acerca de sus intereses y posibilidades en los nuevos contextos, Europa y América Latina podrían encontrar factores de estímulo en la dirección de avanzar en sus negociaciones en diversos aspectos. Reseñemos algunos de ellos:

i) una mayor confianza en lo que puede surgir de esa emergente *"sociedad global total"* y sus redes (en donde la cultura y sus vectores juegan un rol favorable para la profundización de los vínculos), sin abandonar, por cierto, la primacía de las articulaciones intergubernamentales;

ii) la constatación común, por procesos muy diversos y contrastantes, pero vividos *in situ,* por ambos bloques, de los crecientes problemas de viabilidad del *"nuevo capitalismo"* y de sus soportes ideológicos;

iii) la relevancia histórica y estratégica que hoy contendría un acuerdo central en defensa del multilateralismo y de la plena vigencia del Derecho Internacional;

iv) la posibilidad también estratégica y viable de articular, en clave alternativa a lo hecho en la materia por los EEUU en los últimos años, políticas integrales de seguridad y de lucha contra el terrorismo, sin la militarización excluyente y catastrófica (con los resultados bien a la vista para Europa) de las opciones dominantes, por lo menos hasta la actualidad;

v) la trascendencia de acuerdos fuertes en el sentido de apostar a objetivos comunes, o por lo, menos negociables, en la impostergable reformulación de las instituciones del orden internacional;

vi) la necesidad de construir bases firmes de apoyo para acciones proactivas contra los avances cada vez más dramáticos y peligrosos de la marginación de sociedades y culturas menguadas y asediadas, con sus consecuencias durísimas en el muy sensible tema de las migraciones internacionales; entre otros.

No cabe duda que lo ocurrido en las últimas Cumbres no permite apostar con fuerza al optimismo. Sin embargo, persisten procesos y factores que *"empujan"* en la perspectiva necesaria de acercar a América Latina, en general y al MERCOSUR en particular, con la Unión Europea. En esta

perspectiva, la situación de Chile es sin duda mucho más avanzada que la que presentan los países del MERCOSUR, puesto que ya tiene un gran acuerdo de Libre Comercio y otros vínculos permanentes y auspiciosos con la Unión Europea. Sin embargo, constituiría un grave error postular la experiencia chilena como un *"modelo"* a copiar por el resto de los países latinoamericanos (uno más en una larga serie, una vez más el infértil modelo de la copia), así como que la UE suponga que sus interlocutores latinoamericanos negociarán con los mismos perfiles que lo ha hecho el país transandino. El tomar por cualquier de estos dos atajos llevaría a la frustración de un nuevo callejón sin salida y advertirlo desde ya configura un imperativo estratégico.

Los rumores sobre las eventuales alternativas *"bilaterales"* de Brasil

Parece evidente que el MERCOSUR, por ejemplo, debería retomar con vigor la búsqueda afanosa de acuerdos con países y bloques externos a la región. Sus logros positivos en esta dirección realmente son escuálidos: apenas un acuerdo con Israel, en casi 18 años de vida del bloque, desde el Tratado de Asunción, de marzo de 1991. El escaso dinamismo y la falta de logros en la agenda exterior del bloque empuja actualmente a sus socios (en especial a los más pequeños, pero no necesariamente sólo a ellos) a intentar los acuerdos ante terceros por la siempre riesgosa (y tentadora) vía bilateral. En un escenario en el que convergen rumores sobre apuestas bilaterales y emergen grandes dificultades en el bloque Mercosur para asumir una postura común en los escenarios de la negociación internacional, dentro de un marco general de gran inestabilidad en la escena internacional, los trascendidos sobre la posibilidad de un movimiento fuerte de Brasil en esa dirección comienzan a sucederse.

En un artículo firmado por Silvia Naishtat, en la edición del influyente *"Clarín"* de Buenos Aires del pasado 8 de octubre de 2008, se señalaba sobre ese particular: *"Desde que existe, la Unión Europea cocinó todo tipo de acuerdos. Pero algo pasa con el Mercosur. Después de una negociación que ya lleva 12 años aún no puede cerrar el trato. Sin embargo, en Bruselas no se dan por vencidos y en diciembre firmarán un ambicioso protocolo. La novedad es que será sólo con Brasil. Lo que se estaba armando con el Mercosur era considerado emblemático ya que se trata de establecer una zona de integración política, comercial y de*

cooperación entre dos bloques económicos. Básicamente permitía acceder al codiciado mercado europeo. Además, tenía un significativo contenido político ya que la región se considera bajo el ala de influencia de EE.UU. Se barajaron varios tipos de recetas pero todo terminó en fracaso. Fuentes de la cancillería francesa, que hoy ejerce la presidencia de la Unión Europa, lo atribuyen a que el Mercosur no tiene instituciones y posee varias voces. Lo cierto es que Brasil se convirtió en el gran referente y pese a la crisis que lo sacude firmará un acuerdo con la Unión Europea en el que por ahora se excluye la parte comercial pero incluye la cooperación. Para la Argentina es un sacudón. Después de los países del Mercosur a los que se destina el 22% de las exportaciones, la Unión Europea es el segundo en importancia con el 20%. En París reprochan la posición de Buenos Aires en la ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio. El gobierno de Cristina Kirchner "prefirió proteger a su industria. Brasil con un sector industrial más desarrollado se alió con Europa en la negociación", señalaron. Por lo visto, tendrá su premio. "Brasil busca ser un actor global, no es considerado uno más en la lista", dijo Olivier Dabene, del Instituto de Estudios Políticos de París. Gerald Martin, de la Cancillería gala, intentó bajara decibeles y habló de acuerdos vigentes como el que refuerza las estadísticas del bloque curiosamente a cargo de la Argentina".[8]

Pese a que los desmentidos sobre este tipo de anuncios también se suceden, tanto por parte del Presidente Lula como de las autoridades de la Unión Europea, y a que hay informaciones que se orientan en un sentido absolutamente opuesto, [9] más allá incluso de los rumores, lo cierto es que de un análisis objetivo de la coyuntura no podría descartarse la eventualidad de una iniciativa de este tipo, que por cierto, de confirmarse, resultaría devastadora para el futuro del Mercosur. Sería por lo menos ingenuo no advertir que no faltan razones para que desde la Unión Europea y desde Brasil haya quienes estén pensando en este tipo de estrategias. Pero si no es nada descabellada la idea, al menos como hipótesis de análisis, ¿constituiría la mejor opción en los actuales contextos? A nuestro juicio, cabe ponerlo al menos en cuestión.

En un extenso reportaje al Presidente Lula, publicado también por *"Clarín*" el 7 de setiembre de 2008, se le inquirió precisamente a propósito

[8] Cfr. *"Clarín"*, Buenos Aires, 8 de octubre de 2008. (*"Brasil, el socio elegido por París y Bruselas. Cae el acuerdo entre Europa y el Mercosur",* por Silvia Naishtat.)

de las versiones que indicaban que luego de las últimas reuniones de la Ronda de Doha, Brasil había optado por *"jugar en solitario"* en la escena internacional. El primer mandatario norteño se esforzó en desmentir, en forma tajante esa posibilidad: *"No existe esta posibilidad. Primero porque personalmente creo, trabajo y apuesto a la integración de América del Sur y con más empeño todavía en el fortalecimiento del Mercosur. (...) Segundo, como dije en el seminario que se hizo en Buenos Aires, es muy importante que Brasil y Argentina no se miren como competidores, sino como socios. (...) En función de esa realidad argentina, Brasil tiene conciencia del papel que juega en la Ronda de Doha y de cómo combinar eso con la cooperación con Argentina para su recuperación industrial. Por eso, no existe ninguna hipótesis ni posibilidad de que Brasil se juegue sólo. Brasil tiene claridad que su relación con Argentina, cuanto más armónica y más productiva sea, más contribuirá para fortalecer el Mercosur y la integración sudamericana. (...) No debemos ver, en nuestras divergencias, situaciones de conflicto sino situaciones de diferencias; diferencias económicas y de potencial industrial. Vea, cuando Brasil estuvo dispuesto en la Ronda de Doha a realizar un acuerdo con los términos negociados para agricultura y productos industriales, es porque el país estaba dispuesto a realizar, en el ámbito del Mercosur, las compensaciones que exigiera Argentina para no tener problemas.(...) Ocurre que Brasil trabajó todo el tiempo teniendo en cuenta que Doha debería tener un instrumento: favorecer a los más pobres del mundo, que dependen casi exclusivamente de la agricultura y con un mercado europeo prácticamente cerrado para ellos. Lo que nosotros queríamos es que ese mercado se abriese un poco."* [9]

Como señal que las versiones periodísticas sobre este particular reiteran la incertidumbre y las versiones encontradas que se perciben en los medios diplomáticos y académicos, apenas un día después, en el semanario uruguayo *"Búsqueda",* bajo el título de *"Crisis global y fracaso de Doha reavivaron interés de Unión Europea en un acuerdo político y comercial con el Mercosur"*, el periodista Edison Lanza señalaba, como enviado especial a Bruselas para realizar un informe acerca de las opiniones prevalecientes a

[9] Cfr. *"Clarín",* Buenos Aires, 7 de setiembre de 2008. Lula, en exclusiva con Clarín: *"No existe ninguna hipótesis de que Brasil se juegue solo." Por Marcelo Cantelmi, Ricardo Kirschbaum, Eleonora Gosman. Brasilia, Enviados especiales.*

nivel de las autoridades comunitarias: *"La Unión Europea (UE) tiene un alto "interés político y económico" en cerrar "un acuerdo birregional equilibrado y amplio" con el MERCOSUR, porque pese al estancamiento de este último, se lo considera un proceso de integración "exitoso" y con potencial de crecimiento, dijo a "Búsqueda" Angel Carro Castrillo, director general de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea y jefe de la Unidad MERCOSUR y Chile de ese organismo, durante una reunión con periodistas de América del Sur que tuvo lugar en Bruselas el viernes 3. (...) El fracaso de la ronda de Doha, la crisis financiera mundial y el comienzo de un período de recesión en Europa, parecen haber acicateado a la burocracia de Bruselas en la búsqueda de ampliar los mercados y desempolvar la dilatada negociación con el MERCOSUR, que hasta el momento se mantenía en el congelador y va rumbo a cumplir una década. "Ahora hay más razones económicas que antes, porque podemos superar el percance juntos", confió una fuente de la "capital" de Europa."* [10]

Por cierto que en este terreno de la opinión también cabe la pluralidad de visiones. Daremos la nuestra. La Unión Europea puede en clave de realismo encontrar razones para retomar con más fuerza y audacia la iniciativa en el campo de las relaciones inter-bloques, más allá incluso – como vimos – que su ampliación reciente, con la incorporación de doce nuevos socios sin duda que reorienta las prioridades y dificulta aun más las negociaciones birregionales. En el sentido de la necesidad de apostar a la oportunidad de relaciones más fuertes y renovadas pesan, sin duda, con especial vigor, los factores políticos. Existe un peligro común a ambos bloques en la consolidación del unipolarismo norteamericano y del nuevo *"capitalismo sin reglas"*, cada vez más excluyente e imprevisible en sus consecuencias. Como vimos, pueden visibilizarse temas globales de agenda compartida, y, en algunos casos, de impacto inmediato. En más de una oportunidad ha podido reforzarse la noción de la reciprocidad de intereses en diversas áreas. Asimismo, la alternativa de la sensatez (que sin duda pasa por una profundización de vínculos de todo tipo) encuentra el antecedente favorable de la implementación creciente de estilos de cooperación más dialogada y respetuosa.

En esa precisa dirección, los obstáculos a vencer, que muchas veces se refieren a prácticas concretas y más o menos formalizadas, son, en verdad,

[10] *"Búsqueda",* Montevideo, 9 de octubre de 2008, p. 7. *"Crisis global y fracaso de Doha reavivaron interés de Unión Europea en un acuerdo político y comercial con el Mercosur."*

múltiples. En ese sentido, por cierto que no ayuda, como ya se ha dicho, la fragmentación y debilidad de los procesos de integración actualmente en curso en América Latina. Tampoco coadyuva en la mejor perspectiva la inclusión de propuestas rígidas en las ofertas europeas respecto al tema de las disciplinas en temas especialmente sensibles (propiedad intelectual, compras gubernamentales, normas de competitividad, regulación de servicios, etc.), que mucho hacen recordar a los formatos clásicos de los *"TLCs norteamericanos"* bilaterales, y que ha llevado a varios países del continente (como Ecuador, Bolivia y Venezuela) y a organizaciones sociales latinoamericanas a denunciar la posibilidad de un *"ALCA europeo"*.

El fracaso reiterado de las negociaciones entre los bloques regionales de la región y otros bloques o actores extra-zona consolida la tentación del bilateralismo, con el menoscabo de la estrategia de la negociación bloque a bloque, que siempre ha sido defendida por la Unión Europea para afirmar su postura pro-integracionista. Asimismo y en esa misma línea de privilegiar a los procesos de integración como centros estratégicos de la negociación y de la agenda internacionales, la utilización de procedimientos y estrategias que la propia UE ha confirmado en su proceso (como el reconocimiento de las asimetrías, el tratamiento preferencial de las economías pequeñas, la participación social y la transparencia como claves de la negociación birregional) sería muy importante para ampliar las posibilidades de éxito. Pero resulta bastante obvio que no se pueden exigir estos comportamientos *"virtuosos"* y *"sensatos"* a la Unión Europea, cuando en América Latina priman la fragmentación, la dispersión, cuando no la perplejidad, en relación a las prioridades y objetivos centrales en temas clave como integración y estrategias compartidas de inserción internacional.

Razones e incertidumbre

Hace algunos años las expectativas y el fervor integracionista en la región, en especial en el MERCOSUR, originaban especulaciones y pronósticos mucho más auspiciosos que los actuales. Pensemos, por ejemplo, en los anuncios y proyectos que siguieron a la crisis 2001-2002 en el Cono Sur. Los contextos, desde entonces hasta hoy han variado dramáticamente. Sin embargo, pese a las circunstancias vividas y a aquellas que están en curso, los *"costos"* de *"salirse"* y de no estar en la región siguen siendo mucho mayores. Más allá de los discursos, no parece plausible sostener hoy que,

finalmente, las opciones *"por la región"* o *"por el mundo"* han devenido dicotómicas. Si ello es así, como creemos, los países del continente no pueden sensatamente implementar estrategias confiables para *"estar en el mundo"* sin estar *"en la región"*, o peor aún, *"contra la región"*. Sin embargo, ¿cómo se resuelve, de la mejor manera y con la urgencia que exigen las demandas de las sociedades de la región, ese cúmulo vastísimo de obstáculos y disonancias que tanto están afectando los procesos de integración regional en América del Sur?

Esa interrogación, que tal vez sea la clave primordial de toda estrategia de inserción internacional para los países del continente, como dijimos, requiere de una definición política. No puede resultar un mero resultado presentado como una *"consecuencia natural"* de la coyuntura, de la geografía, de la historia, de la economía o del comercio. El diseño de una política exterior y mucho menos las prácticas y estrategias de integración regional y de inserción internacional no pueden verse ni resolverse desde esos *"ojos de cerradura"*. Su atención adecuada requiere de definiciones políticas consistentes, legítimas desde sus procedimientos de decisión, formuladas como clave transversal de visiones estratégicas de desarrollo y competitividad. Esa es – creemos – la vía más adecuada para los países sudamericanos en procura de encontrar un *"lugar"* dinámico en un mundo cada vez más complejo e incierto.

Reflexiones en torno a vieja y nueva integración

José Paradiso

Durante el último medio siglo, el ideal unificador latinoamericano plasmó en dos pulsaciones integradoras: la primera transcurrió entre los años cincuenta y la segunda mitad de los setenta; la segunda se inició en los ochenta y se prolonga hasta hoy. En ocasiones se las identifica como viejo y nuevo regionalismo. En cada ciclo pueden identificarse distintos momentos: el inicial de la primera pulsación cubrió los diez años que se extienden desde la segunda mitad de los cincuenta hasta la segunda de los sesenta; fueron tiempos de preparación y lanzamiento de las primeras experiencias integradoras – Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, Mercado Común Centroamericano –. En el segundo tramo, también de una década de duración, la nota característica fue la sensación de crisis e intensos debates sobre alcances y significados. La segunda pulsación, que arranca en los años ochenta, admite una periodización que corresponde, en términos aproximados, a cada una de las tres décadas que ha abarcado: la inicial, los noventa y lo que va del nuevo siglo.

Durante la primera pulsación, el objetivo central era el desarrollo económico identificado con la industrialización, inicialmente sustitutiva de importaciones y orientada hacia la exportación de bienes no tradicionales después. No se trataba solo de objetivos "materiales", sino de un conjunto amplio de valores y aspiraciones de las sociedades involucradas: capacidad de decisión, realización de la justicia social, preservación de las identidades

culturales, prosecución de "un lugar en el mundo". A lo largo de su segunda fase, y a la luz de resultados menos prometedores que los esperados – tanto en materia de desarrollo como de integración –, se entablaron intensos debates sobre ambos capítulos y se buscaron caminos alternativos en medio de un clima teñido de expresiones nacionalistas.

La ALALC y el proyecto centroamericano habían surgido en momentos en que se vislumbraba una tendencia mundial hacia la integración de grandes bloques o unidades continentales, se había respaldado en los estudios de la Comisión Económica para América Latina. Apenas habían pasado cuatro años del Tratado de Montevideo, cuando el presidente chileno Eduardo Frei, líder de un partido democrático con un explícito programa integracionista, hizo un llamado a un grupo de destacados economistas comprometidos con los objetivos del proceso de integración para que hicieran un diagnóstico sobre la situación por la que ésta atravesaba y sugirieran medidas para apurar la marcha. Frei pensaba que los métodos adoptados para plasmarla resultaban lentos y embarazosos y apelaba a una necesaria institucionalidad que impulsara vigorosamente la formación del Mercado Común Latinoamericano. Convencido de que la integración era vital para impulsar un desarrollo basado en la industrialización, argumentaba que ello solo se lograría mediante compromisos gubernamentales y decisiones políticas del más alto nivel. Señalando un camino, mencionaba que había elevado al Congreso de su país un proyecto de reforma constitucional que incluía la autorización para concurrir a la creación de órganos con capacidad supranacional y adelantaba tres sugerencias destinadas a otorgarle mayor legitimidad al proceso integrador: la participación institucional de las fuerzas del trabajo – toda vez que *"la integración requiere, como condición esencial, anchas bases populares"*, asegurar que los países de menor desarrollo relativo se beneficien equitativamente y acrecentar el intercambio con países desarrollados, fueran economías de mercado o regímenes socialistas, para superar los clásicos problemas de estrangulamiento externo de las economías en vías de desarrollo[1].

La palabra *acelerada* incorporada al título del Informe presentado por los cuatro especialistas reflejaba su coincidencia con las apreciaciones de quién los había convocado y sus recomendaciones, incluyendo el

[1] José Antonio Mayobre/ Raul Prebisch/ Felipe Herrera/ Carlos Sanz de Santamaría. Hacia la integración acelerada de América Latina. México FCE 1965.

fortalecimiento del sistema un institucional dotándolo de "organismos ejecutivos de acción y coordinación con atribuciones adecuadas" también en línea con la demanda de grandes decisiones de carácter político. Advertían que de lo que se trataba al promover la integración no era solo responder a las exigencias de la técnica, ni de la constitución de un gran espacio económico dilatando los horizontes cultural, científico y tecnológico de cada país, sino de "alcanzar mayor gravitación política en el plano internacional y robustecer la posición de la región en sus relaciones con otros bloques". Casi en paralelo con estas formulaciones algunos de los países de menor desarrollo relativo del flanco andino comenzaban a hacer un balance crítico de su lugar dentro del esquema comercial general instituido en la capital uruguaya.

El empeño nacional desarrollista que animaba a estas inquietudes se nutría, como diría Celso Furtado, de un espíritu herético y heterodoxo que se proponía pensar por sí y desde sí, apartándose, cuando fuera necesario, de las convenciones de la ciencia institucionalizada. Los objetivos integradores marchaban a la par de las apelaciones a favor de un orden internacional que contemplara las necesidades de las sociedades menos desarrolladas. Esta reivindicación, que se había hecho sentir desde los años de la inmediata postguerra en todas las instancias multilaterales de las que formaban parte los países latinoamericanos, encontró un ámbito propicio en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, convocada para 1964 merced al empuje impuesto por la emergencia de nuevos estados recientemente descolonizados. Durante los trabajos previos, en una conferencia realizada en la ciudad cordobesa de Alta Gracia, los gobiernos de la región – los más importantes de ellos de signo democrático – fueron capaces de concertar posiciones, constituyendo un consenso que se extendió a un amplio conjunto de países periféricos. Por entonces, Raul Prebisch había dejado su puesto en la CEPAL, y como Secretario-General de UNCTAD, ponía todo su esfuerzo en lo que consideraba un requerimiento central para hacer viable el desarrollo de la región: la transformación de las estructuras del comercio internacional. Habida cuenta de las asimetrías que dominaban las relaciones internacionales, era necesario que los países industrializados hicieran concesiones unilaterales

En esa etapa inicial, dos aspectos centrales de los balances y debates sobre la integración la constituían la "cuestión institucional" y sus efectos sobre el desarrollo nacional. Ambos estaban conectados y remitían a distintas concepciones del interés nacional y, por extensión, a distintas formas de nacionalismo. La apelación a mayor institucionalidad conducía en línea recta

hacia la supranacionalidad, un tema que despertaba demasiada susceptibilidad que algunos preferían soslayar y otros defendían con franca convicción. Por otra parte, una fuerte resistencia al proyecto integrador venía del lado de quienes sostenían que el mismo no era compatible con las aspiraciones nacionales de desarrollo, pues les pondría un freno o lo distorsionaría. Las menciones al interés nacional podían venir de sectores económicos deseosos de conservar sus posiciones detrás de barreras proteccionistas o de políticos o técnicos que suscribían doctrinas semiautárquicas.

Las controversias se hicieron más intensas después que, en abril de 1967, la cumbre presidencial realizada en Punta del Este decidiera crear un Mercado Común Latinoamericano a partir de 1970 y en un plazo no superior a los quince años. Pero ahora se sumaban discrepancias vinculadas con un cierto derrumbe de las expectativas desarrollistas instaladas desde 1949/50 y de los aires reformistas con que habían iniciado los sesenta: los desempeños económicos no eran satisfactorios, la tendencia al estancamiento era inocultable, la industrialización había producido efectos distintos a los esperados y se profundizaba en las sociedades un cuadro dual que concentraba modernidad y consumo diversificado, en un extremo, y una creciente masa de desocupados y marginados, en el otro. Nada de esto podía dejar de vincularse con un fenómeno que se tornaba dominante en la escena mundial: la concentración económica protagonizada por grandes unidades trasnacionales. América Latina aparecía profundamente penetrada por una estructura de conglomerados diversificados geográficamente, y en este contexto era inevitable que surgieran interrogantes sobre la función y los beneficiarios reales de la integración.

En 1968 el sociólogo español José Medina Echavarría, un hombre decisivo en la trayectoria de la CEPAL, sintetizaba las reacciones ante los problemas a que hacía frente la región en la presencia de dos generaciones desarrollistas. La primera, surgida en los años de la inmediata postguerra y principalmente motivada por una actitud ética ante las condiciones del atraso, se había entusiasmado con la formulación de un programa de acción planificada en la que la idea de desarrollo se concebía solo económicamente como simple crecimiento de la tasa de crecimiento. La segunda generación, que tendía a ocupar un lugar central desde la segunda mitad de los sesenta, constataba que las cosas no marchaban como habían previsto sus antecesores, tomaba en cuenta las restricciones internas del sistema, pero dirigía su mirada hacia causalidades externas, criticaba el concepto de crecimiento, sostenía un

desarrollo distributivo, y, sobre todo, un esfuerzo para recuperar la autonomía, de aumentar la capacidad de decisión estatal, políticas nacionales deliberadas para obrar sobre los patrones de consumo y amplificarlo[2].

Se han realizado numerosos estudios dando cuenta, muy pormenorizadamente, de los grandes debates que dominaron la escena latinoamericana en la frontera entre las décadas del sesenta y el setenta. Representantes de las dos generaciones mencionadas por Medina Echavarría eran protagonistas de un fenomenal despliegue intelectual estimulado por su compromiso activo con una realidad política, social y económica que los mortificaba y que, en ocasiones los condenaba al exilio por el imperio de experiencias autoritarias que no eran ajenas a las vicisitudes del desarrollo, pero se respaldaban en estímulos y complicidades externas. El enfoque crítico no solo hacia camino en el campo económico sino que se propagaba entre sociólogos y politicólogos instalando densos interrogantes sobre el papel de distintos sectores sociales o sobre las posibilidades de la acción política dentro de las instituciones representativas.

En relación con el tema de la integración, y dejando de lado las posturas de la ortodoxia económica – inclinada a mantenerla dentro de los marcos comercialistas, y, naturalmente, sin prevenciones respecto de las consecuencias de la trasnacionalización –, el espectro, tanto en el plano descriptivo como en el normativo, era muy diverso. Tal vez podía sintetizárselo en tres vertientes principales: la que resistía en nombre de esquemas semiautárquicos, la que apelaba a formas más profundas de integración que condujeran a la Unión Económica, y la que procuraba hallar una vía intermedia. En cierto modo, la tensión entre la primera y la segunda remitía a dos formas de nacionalismo, el que se abroquelaba en los límites territoriales y el que tomaba como referente el espacio continental. Probablemente nadie expresó esta diferencia en términos tan elocuentes como lo haría el chileno Felipe Herrera. En 1969 decía: *"Creo que existen dos significados de nacionalismo en América Latina. Uno es la connotación convencional y que yo definiría como la afirmación de cada nación para mantener su propia identidad y propósitos. El otro significado tiene que ver con su connotación regional más amplia – Nacionalismo con mayúsculs – que representa el*

[2] José Medina Echavarría. "Los supuestos políticos de una crítica económica" En Instituto latinoamericano de planificación económica y social. "Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina" Universitaria/Siglo XXI Santiago de Chile 1970.

renacimiento del movimiento hacia la unión que emergió, sin consolidarse, en los primeros años del siglo XIX... El nacionalismo convencional ha sido una fuerza vital al otorgar expresión propia e identidad a la relación entre el hombre y su propio territorio, su historia y sus aspiraciones. Sin embargo, en ocasiones se ha convertido en un elemento negativo…durante muchas décadas las clases dirigentes en algunos países han especulado con este concepto para mantener el statu quo…Hoy, en un momento en el cual América Latina se está moviendo en un proceso de integración económica, hay indicios de que tiende a renacer este viejo tipo de nacionalismo convencional, que está erosionando la posibilidad de alcanzar un nacionalismo real, dinámico y creativo, instrumento efectivo para superar no solo el subdesarrollo económico sino, particularmente, el político".

En la óptica de Herrera, en una época de pueblos continentes y de mercados comunes, la evolución de nacionalismo de fronteras estrechas al nacionalismo continental era la principal carta de triunfo de la que podía valerse Latinoamérica. Por cierto, esto lo llevaba a abogar a favor de un marco institucional consolidado. *"No es un problema de delegación de soberanías sino, más bien, de afirmación de ellas en escenarios más amplios y con mayor cocción de vigencia futura. Porque las soberanías asfixiadas en espacios estrechos son las que más riesgo corren de ser avasalladas"*[3].

Protagonista principal de estos debates fue Celso Furtado, seguramente una de las miradas más penetrantes y apasionadas sobre los dilemas que debía sortear la región en una época de concentración del poder económico y despliegue trasnacional. No obstante su cercanía conceptual y afectiva con los principales defensores de la opción regionalista, podía advertirse en sus trabajos acentos singulares y un especial celo por las formas que este proceso podía adquirir. Para Furtado, en las condiciones mundiales de ese tiempo, la clave del desarrollo era la existencia de un sistema nacional de decisiones que obrara como marco básico para la definición de criterios valorativos; un sistema económico articulado capacitado para autodirigirse en función de los intereses del colectivo nacional. No depositaba demasiadas expectativas en las zonas comerciales ni en uniones aduaneras, pero admitía que en la definición de las estrategias nacionales tendrían un peso creciente los agrupamientos regionales, bien que ellos serían

[3] Felipe Herrera Nacionalismo, regionalismo, internacionalismo. América Latina en el contexto internacional Instituto para la integración de América Latina. Buenos Aires 1970.

"esencialmente un medio destinado a ampliar el horizonte de opciones de los centros nacionales de decisión, frente a los centros de influencia mundial. Las agrupaciones regionales que favorezcan las posibilidades de dominación de estos últimos, actuarán contra el desarrollo. En América Latina, la articulación multinacional para transformarse en instrumento efectivo de desarrollo requiere la previa recuperación del Estado como centro básico de decisiones…Las tentativas de integración de economías nacionales desarticuladas y controladas desde el exterior, servirán apenas para aumentar los costos y hacer más remotas la vuelta al desarrollo"[4]. Debe decirse que en ese momento, las negociaciones iniciadas años antes por algunos países andinos preocupados por los escasos beneficios que obtenían de ALALC se coronaban en la ciudad de Cartagena en un proyecto subregional de características innovadoras por sus alcances y profundidad.

Nunca como en esos años, la integración estuvo tan intensamente sometida al escrutinio del conjunto de las ciencias sociales. Nunca esa indagación le debió tanto a las perspectivas críticas. Objetivos, obstáculos y alternativas de profundización estaban en el centro del análisis. Se ha mencionado ya lo referente a sentido y alcances de la institucionalidad – incluida la hipótesis supranacional – y la articulación de la integración con las oportunidades del desarrollo económico y social, pero había muchos otros aspectos que merecían la atención de los estudiosos: se hablaba del papel del Estado y de los hombres de negocio, de la brecha entre el conocimiento de funcionarios y un pequeño núcleo de académicos y el conjunto de la opinión pública, del rol de los partidos políticos, de los intelectuales y de las universidades. También de la urgencia de poner a la decisión política al comando del proceso y de constituir un consenso básico en torno de un proyecto. Resumía el sociólogo argentino que enumeraba estos temas: *"Mientras la opinión pública se mantenga dividida y no se fortalezcan los grupos de presión organizados favorables a la integración, es decir, mientras no se propague la "ideología integracionista" y se haga explícita su importancia para el desarrollo de cada país y para la elevación de los niveles de vida, continuarán predominando intereses estrechos a los que habrán de subordinarse los acuerdos intergubernamentales de unificación económica"*[5].

[4] Celso Furtado La concentración del poder económico en los Estados Unidos y sus reflejos en América Latina Centro Editor de América Latina. Buenos Aires 1969. También Los vientos del cambio. FCE. México 1993.

[5] Jorge Graciarena. Una perspectiva política de la integración latinoamericana. En Poder y clases sociales en América Latina. Paídós Buenos Aires 1969.

Que la voluntad política y la difusión en el ámbito de la opinión pública eran elementos claves para que la idea y practica de la integración prosperaran era algo que algunos de sus sostenedores habían planteado tempranamente. Veamos otra vez los términos en que se expresaba Felipe Herrera, en diciembre de 1964, en ocasión de la primera sesión plenaria del Parlamento Latinoamericano: *"Ese tratado* – se refería a un Tratado General de Integración – *tendrán que hacerlo los dirigentes políticos que tienen la responsabilidad del gobierno de nuestros países y del manejo de sus relaciones exteriores. Ellos darán vigencia a los esquemas teóricos de los técnicos y para hacerlo necesitarán la movilización de la opinión pública que nadie puede interpretar mejor que los señores representantes de la institución parlamentaria, esencia de las formas democráticas de organización de la sociedad latinoamericana. Nada podremos hacer los técnicos si la integración no suscita en su torno el gran respaldo político de los pueblos de nuestros países".* Para el, entonces presidente del BID, la dimensión parlamentaria de una comunidad económica permitiría *"una movilización de ideas que operarían como factor dinamizante de todo el proceso"* y, cualquiera fuera la estructura que adoptara, *"lo fundamental es que signifique la movilización política hacia la integración".*

En cierto modo, los debates eran prueba de un proceso que encontraba demasiados obstáculos y que hacia fines de los setenta mostraba señales inequívocas de agotamiento, abriendo camino al escepticismo. Todos los esquemas atravesaban una fase crítica. La primera oleada integradora y las expectativas que había suscitado parecían desvanecerse, y poco podía hacer el intento de rehabilitarla a través del relevo de Alalc por Aladi. Muchos factores habían contribuido a componer ese nuevo escenario, entre ellos las políticas ortodoxas que en esa época habían retornado a la región, rehabilitando los dictados monetaristas contra los cuales la heterodoxia se había batido incansablemente desde los años cincuenta. Curiosamente lo harían reivindicando el derecho de cada país a fijar "soberanamente" el curso de su economía, y no precisamente porque se pensara en términos de contar con el Estado como centro básico de decisiones.

Sin embargo, durante el transcurso de los ochenta, las cosas parecieron tomar un nuevo rumbo, permitiendo que se insinuara una nueva pulsación integradora. Visto en perspectiva, la cantidad de iniciativas en que fue plasmando esta tendencia resulta verdaderamente impresionante. En 1984, respondiendo a una propuesta ecuatoriana canalizada a través del Sela y

CEPAL se realizó en Quito una Conferencia Económica Latinoamericana en cuyo transcurso se aprobó un "Plan de acción" que incluía expresamente el propósito de fortalecer todas las formas asociativas vigentes. Comentando este hecho, el director ejecutivo de la Comisión decía: "La cita de Quito ha significado el reencuentro de América Latina y el Caribe con el camino de su unidad mediante el refuerzo de sus sistemas de cooperación e integración y de la renovación del mercado regional como sustento para iniciar un proceso de reactivación económica fundado en el esfuerzo propio de todos los países"[6].

Por la misma época se suscribieron numerosos acuerdos bilaterales y uno trilateral entre Colombia, México y Venezuela; pero acaso la novedad más resonante y de mayores consecuencias tendría por protagonistas a Brasil y Argentina, y se materializaría entre 1985 y 1989. En noviembre del primer año, en un encuentro en la ciudad fronteriza de Iguazú, los presidentes de ambos países anunciaron la intención de fortalecer el vínculo bilateral y explorar conjuntamente nuevos caminos en la búsqueda de un espacio económico regional latinoamericano. Entre 1986 y 1989 se formalizaron veintiséis protocolos y más de cuarenta actas y anexos firmados en el transcurso de cinco encuentros cumbres, culminando con la firma del Tratado de Integración Cooperación y Desarrollo. La renovada onda integradora se hizo sentir en los propios marcos de ALADI y en el Grupo Andino. Paralelamente se fue registrando una cantidad de iniciativas en materia de consulta y concertación de posiciones ante las más urgentes cuestiones políticas y económicas que afrontaba la región: la negociación de la deuda, el impacto de la situación por la que atravesaba la economía internacional – incluyendo la marcha de la ronda del GATT –, y el enrarecimiento del clima continental como resultado de las actitudes belicistas de Washington en Centroamérica.

Durante el tramo final de los ochenta, un documento de CEPAL registraba del siguiente modo la activación de los procesos integradores: *"Hoy parece viable que el proceso de integración centroamericano se reconstruya, que el ritmo de actividades del Grupo Andino retome su dinamismo, que Aladi se transforme en un auténtico foro regional de comercio y financiamiento y que el Sela articule y consolide los numerosos esfuerzos de cooperación emprendidos en su seno".* El informe daba cuenta de un conjunto de circunstancias que favorecían esa activación, pero al mismo tiempo

[6] Enrique Iglesias. Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina CEPAL Santiago de Chile 1984.

adelantaba una advertencia premonitoria de posibles desnaturalizaciones de lo que parecía retomar la marcha. Entre los indicadores favorables computaba un nuevo escenario político creado por las restauraciones democráticas y de la nueva diplomacia regional caracterizada por diálogos frecuentes y directos en niveles ministeriales y presidenciales, pero señalaba la necesidad de que la integración se insertara definitivamente en los modelos doctrinarios de la política latinoamericana y evitara la deriva comercialista: "*La visión estrictamente comercialista ha impedido que en América Latina y el Caribe los procesos de integración y cooperación adquieran su dimensión real en las políticas económicas globales de cada país…es necesario comprender que la integración y la cooperación no se reducen simplemente a lograr el mayor número posible de compraventa, constituye un desafío de relevancia para los gobiernos, partidos políticos, intelectuales, trabajadores, entidades empresariales y organismos internacionales. Frente a la visión fenicia de la integración se debe anteponer una concepción de interdependencia real y permanente. La tarea no es fácil ni de corto plazo, pero es ciertamente impostergable"*[7].

Todo este movimiento no podía explicarse por la gravitación de un solo factor, pero sin duda mucho influyó el proceso democratizador que se produjo a lo largo de la década. Como retomando el hilo interrumpido por las imposiciones militarizadas, no solo se renovaban las disposiciones cooperativas, sino que se las informaba de equivalentes objetivos y los mismos valores de la fase anterior: desarrollo, autonomía, afirmación de la paz, equidad distributiva, sumándosele ahora el respeto de los derechos humanos y un mayor compromiso con las instituciones democráticas. Todo ello fue parte de una fugaz primavera durante la cual se creyó que el fin de los regímenes militares también terminaba el ciclo de la ortodoxia económica. El propio Prebisch se aventuró a comentar que veía indicios de que se estaba resquebrajando la confianza en las virtudes de esas fórmulas[8]. En el mismo artículo Prebisch advertía que sería funesto para la periferia, tratar de volver a un tipo de desarrollo cuyas fallas habían "llevado a propugnar un pretérito liberalismo económico con un ingente costo político y social"; lo cierto es que lejos de retroceder, la ortodoxia preparaba nueva y más profunda ofensiva. Ciertas prácticas del nacional-desarrollismo – esas fallas a las que se refería

[7] CEPAL. Integración regional: desafío y opciones.Santiago de Chile 1989.
[8] Pensamiento Iberoamericano, CEPAL/Instituto de Cooperación Iberoamericana Madrid 1982.

Prebisch – habían debilitado las defensas de los sistemas estatales. La internacionalización de las actividades económicas impulsada por un notable salto tecnológico y la cartilla de instrucciones para adaptarse al tono de los tiempos – Estado mínimo, privatizaciones, desregulaciones, aperturas competitivas – obrarían como un arma de destrucción masiva. Como aquel ingenio neutrónico que seleccionaba los objetos a destruir, erosionaba las capacidades de decisión pública y desarticulaba el tejido social.

La nueva fase del capitalismo provocaba y a la vez se beneficiaba de otras grandes rupturas, tanto en el plano de las relaciones de poder como de los sistemas de creencias. El efecto dominó que fue dando cuenta, uno tras uno, de los regímenes del este europeo, y culminó con el derrumbe de la Unión Soviética, daba vuelta a la página de un sistema bipolar presidido por dos superpotencias, y propagaba la imagen de un momento unipolar cuyo protagonista parecía asegurarse la primacía por un tiempo no definido. El campeón dominaba el centro del *ring* generando menos temores que admiración y constituyéndose, para muchos, en el país faro. Simultáneamente se difundía la idea de la marcha hacia la constitución de un conjunto de grandes bloques regionales: América del Norte, Europa y el oriente asiático serían polos de un sistema compatible con el capitalismo globalizado, que, lejos de actuar como sistemas cerrados, se abrirían a los flujos comerciales y financieros, estimulando la búsqueda de competitividad de cada uno de los estados que los integraban. A la vez, las representaciones más efectistas sobre el triunfo del capitalismo sobre su principal antagonista del siglo hallaban un texto más sofisticado, que, en la consagración de la fórmula democracia liberal y economía de mercado, daba por clausurada la búsqueda de alternativas, complementándose funcionalmente con su antagonista del choque de civilizaciones que sumaría a la ecuación la dimensión de seguridad.

Había, frente a este conjunto de circunstancias, dos posibilidades: optar por una adaptación pasiva, en ocasiones dando por positivo todo lo que ocurría en el mundo, otras veces entre resignada y fatalista matizada con justificaciones presentadas como saber pragmático; o reconocer los hechos pero esforzándose por encontrar alternativas creativas y eludiendo la lógica de los extremos. Por cierto, el camino que siguieron los países latinoamericanos ante este dilema no fue homogéneo, y en su elección influyó una cantidad de factores: el perfil productivo con el que se ingresaba a la fase neoliberal, el tamaño de su mercado interior, la configuración de la estructura social, el sistema político – incluyendo forma de presidencialismo, cultura política,

sistema de partidos –, la densidad del aparato estatal, la conformación de los cuadros técnicos de gobierno, etc.

Era inevitable que los proyectos latinoamericanos sintieran el impacto de un nuevo orden mundial que, sea dicho de paso, estaba en las antípodas del que en el pasado había informado las demandas de la región y derivaran hacia los patrones de lo que empezó a denominarse "nuevo regionalismo", un término con el que se mencionó la proliferación de iniciativas, tanto en el centro como en la periferia, y un conjunto de rasgos que las caracterizaban, empezando por el carácter abierto y fuertemente comercialista. El mayor esfuerzo para orientarlos en esa dirección fue el Informe elaborado por la CEPAL, en 1994. La verdad es que la mención a una "transformación productiva con equidad" no parecía suficiente para tomarlo como expresión de una adaptación activa. En cierto modo, la Comisión se desmentía a sí misma al señalar que en la década anterior los dominaba un clima de escepticismo – cuando en rigor había celebrado su activación –, y su fundamentación de "lo nuevo" estaba demasiado cercana a las prescripciones neoliberales, como para dar testimonio de verdadera creatividad. No era del todo equilibrada la caracterización de las antiguas experiencias de integración subrayando su componente industrial-proteccionista, ni el reconocimiento de que los procesos actuales eran impulsados por empresas trasnacionales que evaluaban sus actividades locales en términos de objetivos globales no se acompañaba con alguna advertencia crítica; en suma, déficit de penetración en el análisis y asepsia valorativa. Como decía Celso Furtado, refiriéndose a muchos de los discursos de la época: "escasa preocupación por el verdadero significado de las cosas"[9].

La versión de nuevo regionalismo que, como capítulo del pensamiento dominante encontró mayor eco, trajo consigo una serie de "sustracciones" conceptuales. Casi proscribió el término desarrollo, y cuando lo mencionó, fue regresando a las definiciones que lo asimilaban a crecimiento, operación conceptual que significaba soslayar todo lo que las ciencias sociales latinoamericanas habían hecho para enriquecerlo con visiones integradas del hombre y la sociedad y abrir camino a políticas aptas para plasmarlas. Del mismo modo, apenas se reconoció que la progresiva conciencia del agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva podía haber llevado, naturalmente, hacia políticas de apertura económica con participación de

[9] Celso Furtado El capitalismo global. FCE. México 1999.

exportaciones no tradicionales que tendían a buscar desemboques más allá del mercado regional.

Algunos analistas han señalado que la expresión más destacada del nuevo regionalismo en el continente americano fue la propuesta de creación de un Area de Libre Comercio de las Américas, insinuada por el presidente Busch, a mediados de 1990, y formalizada por su sucesor demócrata a fines de 1994, en la cumbre de Miami. Al margen de lo que este proyecto significaba en cuanto a profundización de los ajustes estructurales, su presencia actuó como un elemento de fragmentación de los procesos latinoamericanos, tendencia que se acentuó cuando, bloqueado el Alca, Washington optó por la alternativa de tratados bilaterales de libre comercio – vaciados en el mismo molde – que encontraron a un grupo de países dispuestos a suscribirlos o a dejarse tentar por ellos. Las razones de esta disposición fueron múltiples: estrategias de inserción en la economía mundial, cálculos de oportunidad, afinidades ideológicas o el desencanto ante la marcha de los ensayos multilaterales de los que formaban parte.

El Mercosur se constituyó en este contexto y se acomodó a estas circunstancias. Tal vez, el apartamiento del espíritu y de las formas en que se habían materializado los acuerdos iniciales entre Brasil y Argentina fue el indicador más elocuente de la naturaleza de este ajuste. De todos modos, sus primeros pasos fueron auspiciosos, mucho más que lo habían sido los primeros tramos de la experiencia de los años sesenta. No solo en términos económicos, sino por la forma en que pareció penetrar en algunos segmentos de las sociedades involucradas, penetración de lo cual sería testimonio la proliferación de iniciativas asociativas surgidas espontáneamente. Mientras "derramaba" hacia el cuerpo social, se convertía en referente de nuevas adhesiones y de diálogos birregionales. Sin embargo, el "encantamiento" comenzó a menguar durante la segunda mitad de los años noventa, por la convergencia de factores internos y externos. De la pérdida de dinamismo darían cuenta las reiteradas promesas de relanzamiento en las que se comprometían las más altas autoridades políticas de los países miembros. Sin duda, sigue habiendo mucho más que lo que se percibe, pero menos de lo que latía en el imaginario unificador.

Con la llegada del nuevo siglo, las cosas tomaron un nuevo rumbo por la convergencia de dos hechos que se vinculaban entre sí: se morigeraba la ofensiva de la ortodoxia económica, en buena medida ante la evidencia de sus resultados. y se producían cambios sustanciales en el orden político regional

caracterizado de un modo bastante superficial como un "giro hacia la izquierda". Naturalmente, cada país encaró esta reacción a partir de sus singularidades y de los daños provocados por un sismo neoliberal que habilitaría, en ciertos casos, el surgimiento de renovadas narrativas revolucionarias que concitan adhesión entre los pueblos involucrados y proponen la irradiación transfronteriza de sus liderazgos.

La tercera fase de la segunda pulsación integradora prometía, ahora por una mayor "afinidad programática" de gobiernos y partidos que participaban de la crítica a las orientaciones de la década anterior y suscribían ideales latinoamericanistas, un fortalecimiento de la integración sacándola de la impasse en que venía desenvolviéndose a pesar de reiteradas promesas de relanzamiento. En el entusiasmo, pocos advirtieron los factores nuevos y viejos que habrían de interferir para la realización de tales expectativas. A gobiernos democráticos compelidos a retomar senderos de desarrollo, reparar los daños sociales y ratificar sus mandatos electorales, no les resultaría fácil eludir las representaciones estrechas del interés nacional, incluyendo su manifestación territorialista. Como ocurriera en el pasado, la disposición cooperativa chocaría con exigencias coyunturales que, en ausencia de "una ideología integracionistas inscripta en la conciencia de la ciudadanía", no podían posponerse en nombre de beneficios a futuro.

En suma, el escenario que se nos presenta cuando va concluyendo la primera década del siglo no permite conclusiones definitivas: un Mercosur que avanza trabajosamente en medio de recurrentes y fastidiosas controversias, mostrando más logros que los que se perciben, pero sin profundizar el inicial arraigo en la ciudadanía y menguando la petición de nuevas filiaciones; trascendiendo sus límites una convergencia sudamericana con distinto lenguaje técnico pero amplias potencialidades para avanzar en materias respecto de las cuales la compatibilización de intereses resulta menos engorrosa; por fin, un Alba que se proyecta desde el área centroamericana con tonos más radicales y una dinámica contagiosa pero no siempre prudente en su despliegue internacional.

En auxilio de la confusión acuden otros factores: la proliferación de acuerdos multilaterales, bilaterales y birregionales, que componen una intrincada red que solo pueden interpretar unos pocos iniciados y en tanto tal compromete la disposición de una sociedad limitada a confiar en los resultados; la tendencia de cada país a definir "alianzas estratégicas múltiples" que, al no ordenarse jerárquicamente, corren el riesgo de desnaturalizar tal calificación

sin serlo, verdaderamente, ninguna de ellas; por último, criterios de inserción internacional y orientaciones de política exterior, en ocasiones con fuerte carga ideológica, que se mantienen dentro de los estrechos límites de los procedimientos unilaterales sin considerar sus efectos sobre los proyectos supuestamente compartidos.

A la luz de estas realidades, existe una cantidad de razones para insistir en la demanda de renovación de los enfoques con que se abordan los movimientos integradores en la región. Las habituales referencias a "nuevo y viejo regionalismo", para mencionar las dos pulsaciones registradas desde mediados del siglo anterior parecen insuficientes, entre otras cosas porque prescinden de enfoques estructurales y de largo plazo capaces de aportar revelaciones significativas por su consideración de una experiencia histórica que modela la relación de la región con el mundo, las articulaciones entre su adentro y su afuera y construye un sustrato cultural identitario. En otros trabajos hemos tratado de argumentar que el *status* periférico, la cohabitación con un poder hegemónico en el espacio geopolítico hemisférico, sumados a la configuración cultural mencionada como "latinoamericaneidad", que se constituye en diálogo con esos dos rasgos estructurales, explican buena parte de las singularidades que señalan la trayectoria de la región, incluyendo la continuidad de un ideal unificador y la relación dialéctica entre sus manifestaciones integradoras y fragmentadoras[10].

Más específicamente, los nuevos abordajes a que nos referimos deberían sustentarse sobre un programa de investigación interdisciplinario –tal vez colocado bajo el rótulo de "ciencias sociales de la integración" – que capitalice, profundizándolos y recuperando su perspectiva crítica, los análisis y debates registrados durante la primera pulsación integradora. No es nuestra intención – tampoco estaríamos en condiciones de hacerlo – proponer los contenidos de ese programa; solo nos atrevemos a sugerir algunos de sus capítulos: a) cuál es el rol – y las posibilidades – de convergencia de modelos de desarrollo articulados en torno de patrones de adaptación creativa a las condiciones del orden mundial – tal vez siguiendo los lineamientos de los que algunos investigadores denominan *neoestructuralismo*[11]; b) cómo se constituyen

[10] José Paradiso/Mariana Luna Pont. Paz y guerra en la trayectoria latinoamericana. Universidad e integración. Aualcpi. Buenos Aires junio 2003.

[11] Osvaldo Sunkel. The precarious sustainability of democracy in Latin America. Fundacao Alexandre de Gusmao/Instituto de Pesquisa de Relacoes Internacionais. II Conferencia Nacional de Política Externa e Política Internacional. Rio de Janeiro. Noviembre 2007.

intereses del colectivo asociativo, y cuáles las traducciones del concepto de interés nacional – formaciones nacionalistas – que integran o fragmentan; c) de qué forma las "pertenencias múltiples" afectan a la voluntad unificadora, y cuál es el balance consolidado de los vínculos individuales con países o esquemas del Norte; d) cuáles son las causas profundas del denominado "déficit institucional" – interrogante que orienta la búsqueda hacia la relación del sistema político y los procesos de decisión -; e) de qué modo los enfoques comparativos pueden ilustrar acerca de las singularidades de cada experiencia unificadora/integradora; f) cómo se articulan los trayectos de corto y largo plazo, y cuáles los instrumentos aptos para suscitar el interés y la adhesión de los ciudadanos; g) cuál es el significado de colocar a la política al comando del movimiento unificador/integrador.

El último de los interrogantes nos alienta a agregar una nota final a este ejercicio de reflexión. Parece oportuno iniciarla con la mención de los comentarios que el sociólogo Ralph Daharendorf hiciera hace algunos años respecto de la marcha del proceso europeo. Quejándose amargamente por el hecho de ver a los políticos del continente marchando a la zaga de las fuerzas económicas, y por su disposición a convertir el sueño común en una empresa casi exclusivamente económica, decía: "No acepto esa falsa comunidad que es esencialmente egoísmo económico. Hay una profunda deshonestidad en muchos políticos cuando aseguran que las fuerzas económicas nos harán llegar a la unidad política. Además del riesgo de desnaturalización que comporta dejar el proyecto en manos de las fuerzas económicas, ello puede provocar el creciente desinterés de los ciudadanos que ya empiezan a preguntarse ¿para que Europa?".

Hemos visto que, desde los tiempos de la primera pulsación, se reconocía que la suerte de las experiencias en curso dependía de la decisión política. En rigor, la referencia a esta dimensión podía aludir a cosas distintas: a) a quién le cabría la conducción del proceso; b) la continuidad y consistencia del compromiso con el mismo; c) su horizonte cualitativo o el desemboque final trascendiendo los territorios de la economía. En verdad, en muchos casos y por diversas razones, estas apelaciones prescindían de las formas democráticas, pero aquellos que las tenían como condición del proceso podían contar con partidos y programas, liderazgos y participación, carreras parlamentarias, compromisos con lo público y disposición de la herramienta estatal. Muy distinto es el contexto actual: no se cuestionan las instituciones democráticas pero la política y los políticos distan mucho de ser lo que eran.

También aquí el saldo de las tendencias del capitalismo globalizado y las recetas neoliberales resultó devastador: concentración del poder, complejos mediáticos con enorme penetración y capacidad de manipulación, resignación de la búsqueda de autonomía, desafección de lo público, desarticulación del instrumento estatal, crisis de las formas de representación. Como alguna vez se dijera: en la era del privatismo, se privatizó la política". El resultado: descrédito y repliegue del interés ciudadano.

Desde este escenario se advierte el sentido de demanda de rehabilitación de lo político. Llámeselo así o menciónelo como reinvención, retorno, resignificación o cualquier otro término equivalente, siempre evoca una misma necesidad: restituirle los atributos que lo califican como una actividad orientada hacia la transformación positiva de las condiciones de vida de los hombres y capaz de devolver entidad sustantiva a la práctica del gobierno. Rehabilitarla significa rescatarla de la insignificancia en medio de la cual la veía desenvolverse Castroriadis, jerarquizarla por vía de la recuperación de capacidades de control, reglamentación y negociación; restituirle la aptitud para encauzar un proyecto colectivo en el que se pone en juego el bien del común y la posibilidad de diseño de un futuro que lo preserve.

Obviamente, esto necesita materializarse en dos planos: doméstico y externo, y en cada uno de ellos comporta la construcción de un "agregado de poder" que potencie y haga posible la realización de aquellas capacidades. En el orden interno, mediante una amplia coalición política y social, transformadora y sustentable; en el plano externo, mediante el instrumento de la unidad regional. Sólo una política puesta sobre pies firmes y capaz de recuperar el crédito de sus destinatarios naturales podrá respaldar las decisiones que demanda un proceso integrador que eluda las "visiones minúsculas" del economismo y ponga el rumbo hacia la mayor unidad posible, pero a su vez, solo la integración concebida en clave de "política de horizonte amplio" podrá aumentar las capacidades individuales de control, reglamentación y negociación, y, de este modo, recuperar credibilidad y recursos para la política. De ahí la simultaneidad de dos movimientos que, en la marcha, están en condiciones de retroalimentarse hacia adentro y entre sí. En este sentido, vuelven a parecerme pertinentes las opiniones de un gran político europeo: *"En la reflexión y el debate sobre el futuro de Europa, vuelvo a encontrar el sentido de hacer política, la motivación ideal del empeño de trasmitir a las nuevas generaciones el hilo de la onda histórica de la que somos partícipes, las claves de una más profunda comprensión*

de las lecciones del pasado y los imperativos del presente…Es a través del discurso sobre Europa que la política puede lograr fuerza de atracción, participación y papel efectivo de nuestra sociedad; porque es en ese terreno, en aquella perspectiva que ella puede salir de la estrechez nacional en la cual se ha venido sumergiendo cuando no degenerando, pediendo espesor cultural y moral, reduciéndose a mero juego de poder y está, en definitiva, mostrándose incapaz de dar respuestas valederas a los mayores desafíos de nuestro tiempo, a las inquietudes y a las legítimas expectativas de los ciudadanos"[12].

[12] Giorgio Napolitano. Europa política (mimeo).

Conversibilidade do Real e Inserção Internacional da Economia Brasileira[1]

José Tavares de Araujo Jr.[2]

1. Introdução

Uma das metas de política externa do governo Lula tem sido a de ampliar a participação do real nas transações internacionais. Duas iniciativas nesta direção foram tomadas recentemente. A primeira foi o convênio de pagamentos em moeda local assinado pelos bancos centrais da Argentina e do Brasil em setembro de 2008, que eventualmente poderá ser estendido a outros países da América do Sul. A segunda iniciativa foi a proposta de firmar convênios similares a este entre o Brasil, Rússia, Índia e China, o chamado grupo dos *Brics*, que foi abordada na primeira reunião de chefes de Estado deste grupo de países em 16 de junho de 2009.

Como veremos adiante neste trabalho, estas iniciativas só produzirão resultados substantivos se o real se tornar plenamente conversível no futuro próximo. A desastrosa experiência internacional da década de 1930 mostrou que o destino de convênios de pagamentos em moedas inconversíveis é o de

[1] Trabalho preparado para o seminário sobre integração da América do Sul organizado pela *Fundação Alexandre de Gusmão* (FUNAG) e o *Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais* (IPRI) no Rio de Janeiro em 23 de julho de 2009. Sou grato a Ana Carolina Areias pelo auxílio na coleta de dados e da bibliografia aqui usada.

[2] Doutor em economia pela Universidade de Londres e diretor do *Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento* (CINDES).

gerar um entulho burocrático para os países signatários, cuja remoção irá requerer, mais tarde, longas rodadas de negociações bilaterais (Arraes, 1994). Entretanto, a evolução da política monetária brasileira nos últimos 15 anos indica a disposição do governo em estabelecer a conversibilidade plena do real. O primeiro sinal foi dado em 1999, quando o Brasil aceitou formalmente as obrigações do artigo VIII dos estatutos do FMI, tornando o real conversível para transações em conta corrente. Outras medidas importantes foram tomadas na presente década. Em 2005, por exemplo, o Conselho Monetário Nacional (CMN) promoveu a unificação dos mercados de câmbio e flexibilizou o prazo para a internação das divisas oriundas de exportações. Em 2006, a Lei 11.371 conferiu competência ao CMN para permitir que as receitas de exportação sejam mantidas no exterior por prazo indeterminado e, assim, aboliu uma norma cambial que vigorava no país desde 1933. Em abril de 2009, a Resolução 3.719 do Banco Central autorizou o recebimento em reais das receitas de exportações de bens e serviços. À luz destas medidas, o último *Trade Policy Review* da Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre o Brasil avaliou que o real já está próximo da conversibilidade plena.[3]

Este artigo visa discutir três temas interligados: (a) porque interessa ao Brasil concluir o processo de reformas que irá transformar o real em moeda conversível; (b) os obstáculos domésticos e internacionais que o governo enfrentará ao buscar este objetivo; (c) os impactos externos da conversibilidade, tanto no âmbito das relações econômicas com os países da América do Sul, quanto no plano multilateral. A seção 2 mostra que, não por acaso, o tema da conversibilidade da moeda nacional está na agenda atual de política monetária não apenas no Brasil, mas também na China, Índia e Rússia. A seção 3 comenta as peculiaridades do caso brasileiro e sugere, com base em lições da história, algumas providências que poderão contribuir para superar as elevadas barreiras à entrada no clube restrito de moedas internacionais. Por fim, a seção 4 resume os argumentos do texto.

2. Conversibilidade e inserção internacional dos *Brics*

Quando uma moeda se torna conversível, os benefícios que o país aufere não se restringem aos impactos econômicos imediatos, como redução dos

[3] *"Foreign exchange regulations were liberalized further during the period under review, although the reform has run short of achieving full convertibility of the real."* (OMC, 2009, p. 8)

custos das transações internacionais para os agentes privados e aumento dos ganhos de *seigniorage* por parte do governo, mas incluem também recursos de natureza simbólica e política que são fundamentais para sustentar o poder de barganha do país em negociações internacionais. Como mostrou Cohen (1998), a entrada de um novo sócio no clube de emissores de moedas internacionais altera a hierarquia de poder do sistema monetário internacional e, consequentemente, cria novos mecanismos de criação e distribuição de riqueza na economia mundial.

A experiência histórica dos dois últimos séculos revela que todos os tipos de efeitos produzidos pela conversibilidade são significativos, até mesmo aqueles pouco visíveis, como os ganhos de *seigniorage*, que resultam da diferença entre o custo de emissão e o valor da moeda. Os Estados Unidos, por exemplo, em meados da década passada, recebiam do resto do mundo cerca de 11 a 15 bilhões de dólares anuais em decorrência da circulação internacional de sua moeda (Cohen, 1998). O processo gerador desses benefícios foi descrito, de forma irônica, pelo jornalista Thomas Friedman no *New York Times* de 3 de julho de 1994:

> *The United States has an advantage few other countries enjoy: It prints green paper with George Washington's and Ben Franklin's and Thomas Jefferson's pictures on it. These pieces of green papers are called "dollars." Americans give this green paper to people around the world, and the give Americans in return automobiles, pasta, stereos, taxi rides, hotels rooms and all sorts of other goods and services. As long as these foreigners can be induced to hold those dollars, either in their mattresses, their banks or in their own circulation, Americans have exchanged green paper for hard goods. (Citado por Cohen, 1998, p. 124)*

Para uma economia como a brasileira, cuja moeda tornou-se inconversível em 1933, e cujo mercado de câmbio permaneceu submetido a controles administrativos rigorosos nas sete décadas seguintes, o retorno à conversibilidade parecia, até recentemente, uma alternativa fora do alcance do país. Em 2002, Pérsio Arida sugeriu que esta hipótese seria viável a médio prazo, e foi criticado por Belluzzo e Carneiro (2003), sob o argumento de que "*num horizonte de tempo previsível, a nossa moeda não passará a denominar contratos, constituir-se em referência de preços e muito menos*

será demandada como ativo de reserva por terceiros países." No ano seguinte, Arida apresentou uma versão mais elaborada de sua proposta num seminário organizado pela *Bolsa de Mercadorias & Futuros*, que contou com a participação de vários estudiosos do mercado de câmbio, e a tese da conversibilidade do real também foi recebida com ceticismo (Gleizer, 2005).

No entanto, a política macroeconômica em vigor desde 1999, baseada no regime de metas de inflação, câmbio flutuante e disciplina fiscal, bem como a gradual simplificação das normas cambiais executada pelo Banco Central neste período, criaram, num prazo bem mais curto do que supunham os críticos de Arida, algumas das condições necessárias à transformação do real em moeda conversível. De fato, para atender aos requisitos apontados por Belluzzo e Carneiro (2003), não basta uma década de políticas consistentes, sobretudo numa economia que operou durante 70 anos sob o fantasma da vulnerabilidade externa. Ao lado da confiança na estabilidade da política econômica brasileira, outro fator crucial para promover o uso internacional do real seria a ampliação do coeficiente de abertura comercial da economia, que ainda é muito baixo, sobretudo quando comparado com os seus parceiros no grupo dos *Brics*, como indica a tabela 1. Ademais, para se tornar conversível, o real terá que disputar mercados regionais com outras moedas, e este desafio não é trivial, como veremos na seção 3. Mas, apesar destes obstáculos, as evidências comentadas a seguir sugerem que, na próxima década, não apenas o real, mas também as moedas da China, Índia e Rússia terão uma participação crescente nas transações internacionais.

Tabela 1 - Brics: Produto Interno Bruto e Comércio Exterior em 2007

País	PIB (1)	Exportações (2)	Importações (3)	Grau de Abertura (2+3)/(1) %
Brasil	1.467	160,6	126,6	19,6
China	3.523	1.218,0	955,8	61,7
Índia	1.198	145,4	215,5	30,1
Russia	1.334	355,5	245,4	45,0

Fontes: Unctad, FMI.

2.1. A conversibilidade do rublo

É interessante notar que o tema da conversibilidade tem estado presente na agenda de política econômica dos *Brics* desde o final da década passada. Na Rússia, a crise financeira de 1998 havia provocado uma forte desvalorização do rublo, levando o governo a centralizar as operações de câmbio e restabelecer controles similares àqueles vigentes na antiga União Soviética. No entanto, em maio de 2003, o então Presidente Vladimir Putin anunciou o retorno do país à estratégia de liberalização gradual que havia sido implementada na segunda metade da década de noventa. Alguns meses mais tarde, o parlamento russo aprovou uma nova legislação cambial que removeu diversos controles sobre o movimento de capitais e definiu que em 2007 o rublo seria plenamente conversível. Posteriormente, esta meta foi antecipada para 1º de julho de 2006.

As medidas anunciadas em 2003 foram recebidas com ceticismo pelos especialistas em economia russa:

> *"If this ambitious goal is achieved, it will greatly improve the operating conditions for Russian businesses (especially energy companies) and will foster a more auspicious climate in Russia for foreign investors. But any such move will entail serious risks and will probably be infeasible, particularly if 2006 remains the target date. It is doubtful that the Russian banking system and capital markets are capable of sustaining such a rapid transition to full convertibility. If convertibility is established prematurely, it could lead to wild swings in capital flows, the collapse of Russia's fragile banking sector, and a severe financial crisis."* (Kramer, 2004)

Além da fragilidade do sistema bancário, outras deficiências da economia russa também poderiam ser citadas para apoiar a visão acima. Em primeiro lugar, a transformação do regime soviético em economia de mercado ainda está por ser concluída, conforme atesta o intricado processo de negociação entre o governo russo e a OMC, que se arrasta há 16 anos, sem previsão de encerramento.[4] Em segundo lugar, a economia russa é pouco diversificada e

[4] Ver a reportagem *"Why Russia is turning back on the World Trade Organization"* na edição de 18.06.09 de *The Economist*.

muito dependente da indústria de petróleo, o que acentuaria sua vulnerabilidade externa após a liberalização da conta de capitais. Por fim, o governo russo vem adotando, desde 2003, uma política macroeconômica de alto risco, que é a de tentar manter manter a taxa de câmbio quase fixa em relação a uma cesta de duas moedas, o euro e o dólar, juntamente com uma política fiscal expansionista.

Entretanto, o crescimento exponencial dos preços de petróleo na presente década, que saltaram de US$ 26 por barril em 2002 para US$ 145 em julho de 2008, e as condições favoráveis da economia mundial, sustentaram o desempenho da economia russa até o último trimestre de 2008. Assim, a disposição do governo em manter a conversibilidade do rublo só veio a ser testada no início de 2009, quando o preço do barril de petróleo havia caído para um patamar de US$ 40, e o PIB sofrido uma contração da ordem de 10% no primeiro trimestre. Contrariando os rumores veiculados na imprensa internacional quanto ao restabelecimento dos controles cambiais, o Primeiro-Ministro Vladimir Putin defendeu enfaticamente a manutenção da conversibilidade em 27 de fevereiro:

> *"Some speak about the need to establish control over capital flows. It is possible in theory* ***but it would mean abandoning ambitious plans of turning the ruble into a regional currency****. […] It would be a shame to lose such an advantage. The crisis will pass and we need to create the basis for future economic development."* (Reuters, 27.02.09) (Grifo meu)

2.2. A conversibilidade da rúpia

Na Índia, a intenção do governo em tornar a rúpia conversível também é explícita, embora a estratégia adotada até o presente tenha sido bem mais cautelosa que a da Rússia. Desde o ínicio a década de noventa, o Banco Central Indiano vem introduzindo mudanças graduais na legislação cambial do país. Em 1997, este processo foi avaliado por um grupo de especialistas em política monetária, sob a coordenação do Banco Central, que encaminhou ao Primeiro-Ministro Manmohan Singh um documento com recomendações sobre as medidas a serem tomadas nos anos seguintes. Em março de 2006, Singh solicitou ao banco central uma nova avaliação, que deu origem ao minucioso relatório divulgado quatro meses depois, contendo cerca de 60

providências específicas que seriam adotadas em tres etapas, entre julho de 2006 e novembro de 2010. Desde então, este roteiro tem sido executado rigorosamente (Reserve Bank of India, 2006).

A experiência indiana permite esclarecer três aspectos importantes sobre os vínculos entre conversibilidade da moeda nacional e abertura da conta de capitais. O primeiro diz respeito ao aparente paradoxo entre o forte conteúdo ideológico do debate sobre riscos e benefícios da liberalização financeira e o fato de que, nos últimos 25 anos, as mudanças foram introduzidas, tanto nos países industrializados, quanto no resto do mundo, por governos progressistas e conservadores, independentemente das peculiaridades de cada economia. Uma explicação conhecida para este fenômeno é a de Bhagwati (1998): as mudanças foram feitas para atender os interesses de *Wall Street*.[5] Entretanto, tais interesses não seriam tão poderosos se o mercado financeiro mundial não tivesse sido afetado pela revolução nas tecnologias de informação das últimas décadas.

Na época em que as transações financeiras internacionais eram feitas por correio, telefone, telégrafo e rádio, apenas alguns agentes econômicos eram capazes de acompanhar o cotidiano de determinados mercados, num número reduzido de países. Atualmente, qualquer pessoa, sem sair de casa, pode observar na tela do seu computador a evolução de qualquer mercado, em qualquer parte do mundo, a um custo incomparavelmente menor do que aquele vigente há 30 anos atrás. Além disso, no passado, quando surgiam novidades no mercado de um país distante, os operadores de outras regiões levavam certo tempo para entendê-las. Este prazo poderia variar entre semanas ou meses, dependendo da importância do evento e do país. Não raro, fatos relevantes eram ignorados pela maioria dos operadores. Atualmente, a difusão mundial das informações é instantânea, assim como as análises dos fatos novos. Conforme notaram Bordo, Eichengreen e Kim (1998):

> *Capital markets require information. Hence, the efficiency with which information is disclosed, transmitted, and processed can circumscribe the extent of the market. There is good reason to think, therefore, that*

[5] *"Wall Street's financial firms have obvious self-interest in a world of free capital mobility since it only enlarges the arena in which to make money. It is not surprising, therefore, that Wall Street has put its powerful oar into the turbulent waters of Washington political lobbying to steer in this direction."* (Bhagwati, 1998, p. 12)

> *changes in the facility with which these functions are carried out are a critical determinant of the scope of financial market integration.* (p. 20)

A segunda lição da experiência indiana refere-se à diferença entre abertura comercial e liberalização financeira. As reformas comerciais costumam ser similares na maioria dos países porque consistem, basicamente, na redução de tarifas de importação e na eliminação de barreiras não tarifárias. No entanto, a abertura da conta de capitais, quando implementada de forma sensata, implica um ajustamento da legislação nacional aos novos padrões operacionais do mercado financeiro gerados pela revolução nas tecnologias da informação. Assim, em cada país a reforma terá um perfil particular, posto que não se trata de uma simples remoção de controles, mas da modernização dos instrumentos de regulação e supervisão dos fluxos de capitais. Tal reforma depende de vários fatores locais, como o formato do sistema bancário nacional, hábitos de consumo e poupança da população, tamanho da economia e sua inserção internacional, história recente da política econômica, grau de independência do banco central, etc. No caso da Índia, por exemplo, várias normas cambiais não foram afetadas pelas mudanças em curso no país, e outras sofreram pequenos ajustes, como os limites de aprovação automática para empréstimos externos, e a supervisão dos investimentos externos das firmas indianas.

O terceiro aspecto importante da experiência indiana é o de confirmar que, entre os *Brics*, o principal fator que motiva os governos a promover a conversibilidade de suas moedas não é o de atrair capitais, mas o de criar moedas regionais. Esta justificativa é explícita no caso da Rússia, como vimos na declaração de Putin, ao defender a manuntenção da reforma cambial de 2006, e também está presente no caso brasileiro, conforme indica o convênio assinado com a Argentina em 2008. Tais interesses similares decorrem de uma peculiaridade da economia mundial contemporânea: *em contraste com o declínio radical dos custos de comunicação, os custos de transporte permaneceram relativamente estáveis nos últimos 30 anos*. Consequentemente, o processo de globalização dos mercados financeiros e de outros bens e serviços não afetou a localização geográfica de inúmeras atividades, como mineração, agro-negócio, e demais indústrias cuja competitividade internacional depende dos custos de transporte. Ou seja:

além de acentuar o caráter doméstico das estruturas produtivas e preservar os padrões clássicos de comércio, a estabilidade dos custos de transporte não alterou os fundamentos econômicos das iniciativas de integração regional. Estes fatos são especialmente relevantes para uma economia como a indiana, cuja pauta de comércio exterior é diversificada e cujas transações com países vizinhos são significativas. Em 2006, por exemplo, produtos industrializados representaram cerca de 70% das exportações do país e 50% das importações, e o intercambio com outros países da Ásia e do Oriente Médio correspondeu a 47% das exportações e a 34% das importações (OMC, *Trade Policy Review*: India, 2007).

Assim, para os *Brics*, uma das formas de elevar sua influência nos foruns multilaterais é a de promover a integração comercial e monetária com os países vizinhos. Na verdade, esta tem sido uma estratégia tradicional na história do capitalismo industrial: a regionalização é, com frequência, uma etapa inicial do processo de internacionalização das moedas nacionais. Por exemplo, entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, o dólar não era usado em transações internacionais, exceto no comércio bilateral Canadá–Estados Unidos. Além disso, naquela época, os únicos países que mantinham parcelas relevantes de suas reservas em dólar eram Canadá e Filipinas (Cohen, 1998; Eichengreen, 1998). Na presente década, entre os *Brics*, a economia que mais avançou neste tipo de estratégia foi a China, conforme comentamos a seguir.

2.3. A conversibilidade do renminbi[6]

O renminbi (RMB) tornou-se conversível para transações em conta corrente em dezembro de 1996, quando o governo chinês aderiu formalmente às normas do artigo VIII dos estatutos do FMI. Desde então, o debate sobre conversibilidade plena do RMB e abertura da conta de capital tem sido frequente na imprensa e em textos acadêmicos (Yang e Leatham, 2001; Li, 2004, 2006; Luo e Jiang, 2005). Na prática, o RMB vem adquirindo funções de moeda regional desde o início desta década, como notou Jing Li:

[6] O *renminbi*, que em chinês significa *moeda do povo*, tornou-se o padrão monetário da China em 1969. O *yuan*, frequentemente mencionado na imprensa, é o valor de uma unidade de *renminbi* (cf. Enciclopédia Britânica, www.britannica.com).

> *If you travel in the Asian region, you will notice that the Chinese renminbi is appearing more often in shops and restaurants, driven by the rapid growth in mainland tourist volumes. Will Chinese renminbi be the next world currency? Since 2000, RMB internationalization has attracted great attention from the policymakers and the academics both at home and abroad. There is a sizable RMB circulation in China's neighboring countries and economies, even RMB can be fully convertible in some developed countries, some of the neighboring countries and economies treated RMB as a reserve currency.* (2006, p. 1)

Embora o governo tenha introduzido recentemente algumas medidas liberalizantes na legislação cambial, como a de facilitar investimentos de firmas chinesas no exterior, e a de ampliar o limite para compras individuais de moeda estrangeira, que passou a ser de US$ 50 mil desde fevereiro de 2006, os controles sobre a entrada de capitais e repatriação de divisas continuam rigorosos. De fato, conforme descreve o *Trade Policy Review* da OMC sobre a China divulgado em abril de 2008, as prioridades do governo ainda estão concentradas em outros aspectos da agenda de reformas institucionais em curso no país desde a morte de Mao Tsé-Tung em 1976. Nos últimos três anos, por exemplo, pelo menos cinco mudanças importantes foram aprovadas pelo Congresso Nacional: a criação da Comissão Nacional de Combate à Corrupção, e as leis de imposto de renda sobre lucros empresariais, defesa da concorrência, falências, e direito à propriedade. Além disso, o governo deu continuidade ao processo de modernização do país em várias outras áreas, como controle ambiental,[7] apoio às atividades de ciência e tecnologia, proteção ao consumidor, e revisão dos marcos regulatórios nos setores de transporte aéreo, energia, serviços postais e telecomunicações.

Existe consenso entre os analistas da economia chinesa de que, antes de abrir a conta de capital, restariam ainda três desafios a serem enfrentados pelo governo: reformar o sistema bancário, estruturar o mercado de capitais e melhorar a gestão do setor produtivo estatal,

[7] Uma das linhas de atuação nesta área tem sido a de restringir as exportações de bens intensivos em energia e recursos naturais.

que continua a ter um papel central na economia. Outro fator que explica a cautela do governo em estabelecer a conversibilidade plena do RMB é o fato de que 70% das reservas oficiais do país, que em 2007 alcançaram a cifra de US$ 1,5 trilhão, estão aplicadas em dólar. Logo, medidas intempestivas que possam desestabilizar a moeda americana não interessam à China.

Todavia, entre os *Brics*, a China é o país que dispõe de melhores condições para promover a regionalização de sua moeda. Além de ser a terceira maior economia do mundo, com um coeficiente de abertura comercial superior a 60%, tem uma estrutura de comércio exterior bem diversificada, onde os produtos industrializados representam cerca de 90%, e cujos principais parceiros comerciais são países da Ásia, como mostra a tabela 2. A Rússia, cujo grau de abertura também é alto, possui duas desvantagens sérias: pauta de comércio pouco diversificada e altamente direcionada à União Europeia. A Índia compete com a China nos mercados asiáticos, e o Brasil enfrenta as dificuldades discutidas na próxima seção.

Tabela 2 - Comércio Exterior da China em 2007

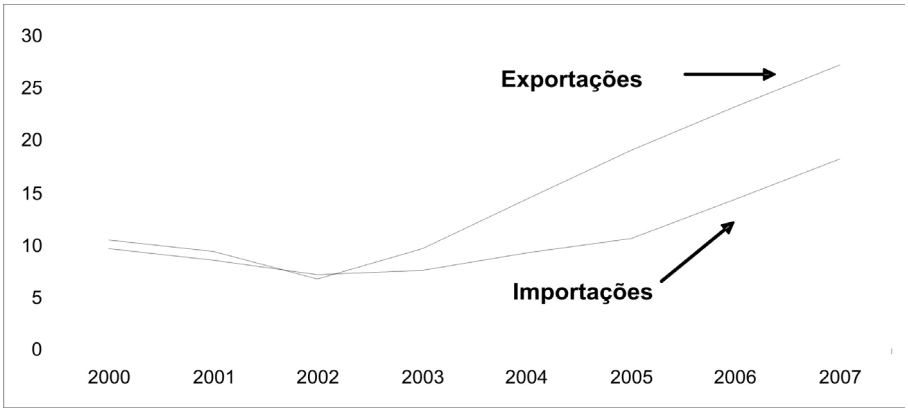
	Exportações	Importações
1. Estrutura		
Bens de capital e material de transporte	47,4	43,2
Bens de consumo	29,0	10,9
Produtos químicos	5,0	11,2
Produtos minerais e siderúrgicos	7,6	24,5
Produtos agrícolas	3,3	7,1
Produtos semi-manufaturados	7,7	3,1
Total	**100,0**	**100,0**
2. Distribuição geográfica		
Ásia	42,8	54,0
Europa	21,8	12,6
Estados Unidos	19,1	7,3
África e Oriente Médio	6,7	8,9
Outros países	9,6	17,2
Total	**100,0**	**100,0**

Fonte: OMC

3. Perspectivas do real como moeda regional

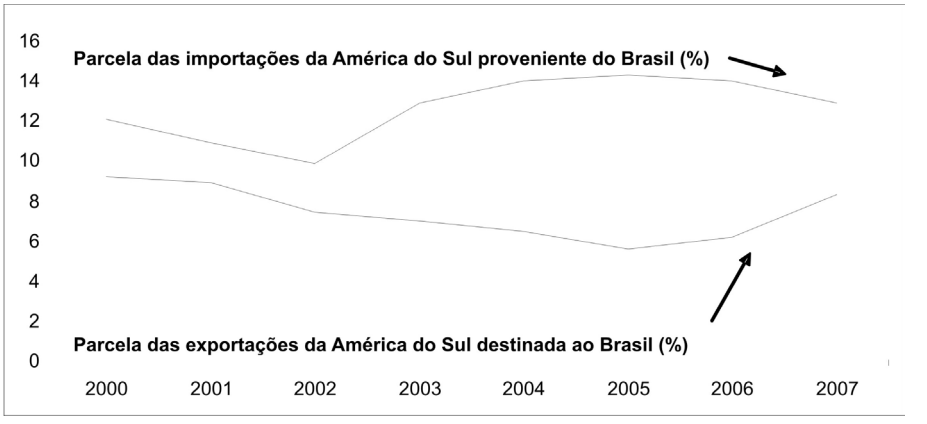
Sob a ótica das restrições externas, dois obstáculos dificultam a transformação do real em moeda regional: (a) o reduzido grau de abertura da economia brasileira; (b) o volume incipiente de comércio com os países da América do Sul, não obstante o relativo dinamismo dos últimos anos, indicado no gráfico 1. Após haver sofrido uma queda da ordem de 30% entre 2000 e 2002, o intercâmbio com a região cresceu rapidamente no período 2002–2007: as exportações saltaram de US$ 6,7 bilhões para US$ 27,1 bilhões, enquanto que a importações registraram um desempenho mais modesto, passando de US$ 7 bilhões para US$ 18,2 bilhões. No entanto, estas transações representaram menos de 16% do comércio exterior do Brasil em 2007. Além disso, da perspectiva do conjunto da região, a integração comercial com o Brasil também é pouco relevante, como mostra o gráfico 2. Nesta década, das exportações totais dos países vizinhos, a parcela destinada ao Brasil oscilou entre 6% e 9%, e, do lado das importações, a parcela proveniente do Brasil variou entre 10% e 14%.

Gráfico 1 - Comércio do Brasil com os Países da América do Sul



Fonte: SECEX/MDIC

Gráfico 2 - Importância Relativa do Comércio do Brasil com a América do Sul



Fonte: ALADI

Até o início dos anos noventa, o fracasso das iniciativas de integração regional na América do Sul eram explicados por um quarteto de fatores perversos: meio século de protecionismo generalizado na região, duas décadas de governos militares em vários países, políticas macroeconômicas inconsistentes e precariedade da infraestrutura de transporte. Hoje em dia, o único fator remanescente daquela época são os custos de transporte elevados. No entanto, a integração regional avançou pouco devido, em grande medida, ao surgimento de duas restrições novas e interdependentes: o estilo de política industrial aplicado no Brasil após a abertura comercial e a estrutura da tarifa externa comum (TEC) do Mercosul.

Como vimos na seção anterior, duas características centrais da economia mundial nas últimas décadas tem sido as as tendências simultâneas em direção à globalização de mercados e à regionalização de determinadas cadeias produtivas. Neste contexto, o foco da política industrial não pode estar restrito à promoção do crescimento da produção e do emprego em ramos selecionados, tal como era usual na época em que vigorava o modelo de substituição de importações. Para que o sistema produtivo doméstico seja capaz de operar sob os novos padrões de competição internacional, é preciso incorporar à politica industrial um cuidado adicional, que é o de avaliar o impacto dos incentivos governamentais sobre as condições de concorrência

na indústria que irá receber os benefícios e nos demais setores vinculados àquela indústria.

Com frequência, os resultados imediatos da politica industrial são os de elevar o poder de mercado das firmas estabelecidas no ramo privilegiado pelo governo, e gerar condições adversas ao desempenho do sistema produtivo nacional. Tais resultados não prejudicam só os consumidores finais, mas também alteram as relações intersetoriais da economia, posto que aquelas fimas passam a dispor de maior capacidade para extrair rendas de seus provedores de insumos, e elevar os custos de produção nos setores que adquirem os bens e serviços que elas produzem. Assim, quando estas distorções ocorrem, os setores prejudicados se tornam pouco competitivos internacionalmente, mas como o mercado doméstico continua protegido por tarifas de importação e custos de transporte significativos, os efeitos líquidos da política industrial são o de reduzir o grau de abertura da economia, e impedir que as firmas nacionais adotem as estratégias de expansão típicas do mundo contemporâneo, que são as de competir globalmente a partir de estruturas produtivas integradas regionalmente.

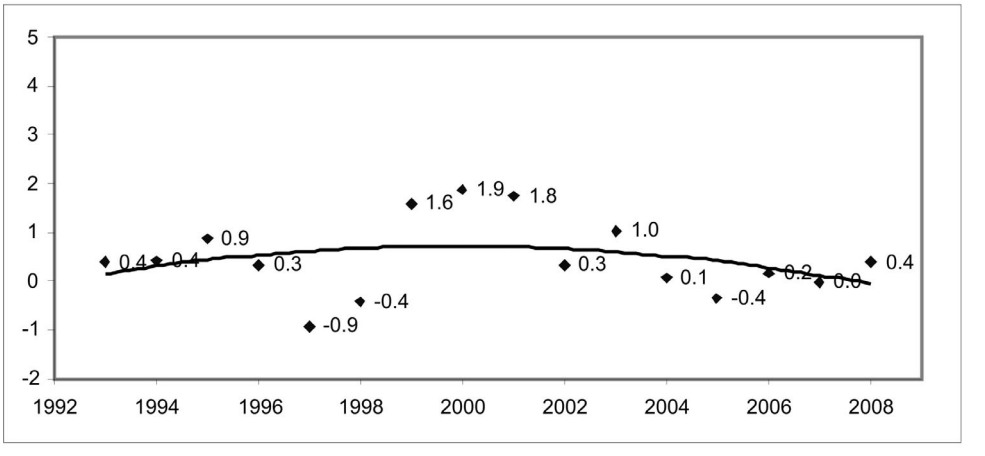
A TEC ampara justamente este tipo de política industrial ao conceder proteção supérflua a oligopólios internacionais como a indústria automobilística, e aqueles que operam nas indústrias de bens intermediários. No Brasil, os fabricantes de bens intermediários contam ainda com o apoio de medidas antidumping frequentes e igualmente desnecessárias (Tavares e Miranda, 2008). Portanto, para levar adiante sua meta de ampliar a participação do real nas transações internacionais, o governo brasileiro terá que enfrentar dois desafios não triviais: eliminar os privilégios que, há vários anos, têm sido auferidos por um conjunto de firmas poderosas, e negociar com os parceiros do Mercosul a reforma da TEC.

Por outro lado, cabe notar que, nesta década, o governo foi capaz de remover certos obstáculos à conversibilidade do real que anteriormente pareciam insuperáveis. Estudos recentes, como os de Franco e Pinho (2005), Goldfajn e Minella (2005), Goldstein (2005), e Mendes (2005), descreveram a regulamentação cambial brasileira como um emaranhado de restrições, cuja análise requer "*vocação para a arqueologia para aventurar-se neste universo de normas cambiais antigas e muitas vezes envelhecidas que permanecem em vigor até hoje*." (Goldstein,

2005, p. 96) Entretanto, nos últimos quatro anos, o Banco Central aboliu, de forma gradual e discreta, alguns dos símbolos mais notáveis daquele emaranhado, como o mercado dual de câmbio, a obrigação de repatriar divisas e a proibição de usar a moeda nacional em transações internacionais.

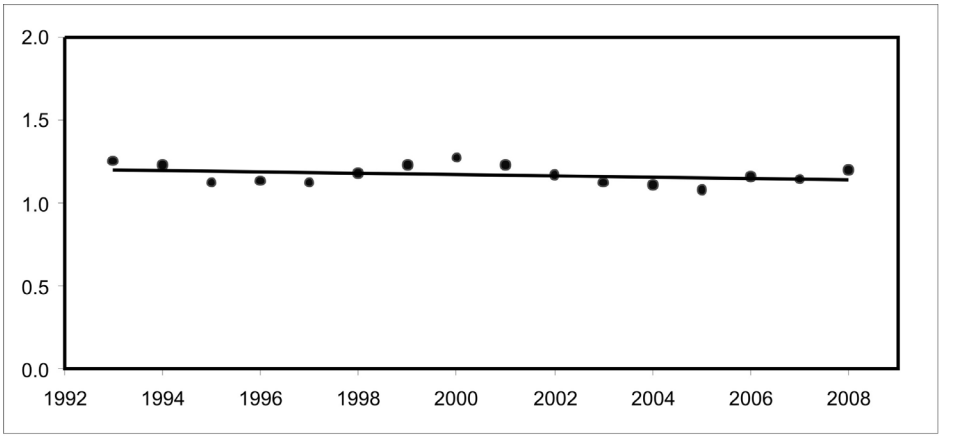
Além disso, a política macroeconômica em vigor no Brasil deste 1999 criou condições para que o governo introduza na agenda de negociações regionais um tema que, até hoje, foi tratado apenas de forma retórica: a cooperação monetária. Existe consenso na literatura que instabilidade cambial é um entrave à integração que independe do estágio em que se encontram os demais obstáculos (Giavazzi e Pagano, 1988; Tavares, 1992; Baumann, 2005). Este problema se torna simples de resolver quando as políticas nacionais são baseadas em metas de inflação e câmbio flutuante, como revelou a experiência entre Austrália e Nova Zelândia nas duas últimas décadas. O gráfico 3 indica que, desde 1993, as diferenças entre as taxas anuais de inflação nos dois países foram, quase sempre, inferiores a 1%; e, mesmo nos anos da crise asiática, as diferenças se mantiveram abaixo de 2%. Em consequência, a política de cambio flutuante adotada nos dois países gerou uma paridade bilateral virtualmente fixa neste período, como registra o gráfico 4.

Gráfico 3 - Austrália e Nova Zelândia: Diferença entre as taxas de inflação



Fonte: FMI

Gráfico 4 - Austrália e Nova Zelândia: Taxa de Câmbio Bilateral



Fonte: FMI

Por fim, é importante lembrar que, se o Brasil e os demais *Brics* forem capazes de criar moedas regionais, o impacto desta mudança no âmbito multilateral será provavelmente modesto. De fato, o mercado internacional de moedas opera como um oligopólio diferenciado onde os líderes do mercado são protegidos por dois tipos de barreiras à entrada: economias de rede e fidelidade dos usuários às marcas estabelecidas. Isto explica porque a libra perservou sua posição como principal moeda de reserva nas primeiras décadas do século XX, quando a Inglaterra já havia deixado de ser o centro do capitalismo há muito tempo. Pela mesma razão, não foram cumpridas as previsões de que o euro iria ameaçar a liderança do dólar na presente década (Bergsten, 1997). Nos últimos 20 anos, a participação diária do dólar nas transações internacionais tem se mantido na faixa de 40% a 45%, e o euro apenas ocupou o nicho que antes era atendido pelo marco alemão e o franco francês (ver tabela 3). Uma eventual entrada coletiva do real, renminbi, rublo e da rúpia neste mercado certamente o tornaria mais diversificado e provocaria, talvez, o declínio das posições detidas pelo yen, a libra e o franco suisso, e/ou das demais moedas que atualmente representam uma fatia da ordem de 15% a 20% das transações. Mas, o espaço que hoje é ocupado pelo dolar e o euro dificilmente seria afetado.

Tabela 3 - Participação das principais moedas nas transações internacionais

Ano / Moeda	1989	1995	2001	2005
Dólar	45.0	41.5	45.2	43.2
Euro	—	—	18.8	18.5
Marco Alemão	13.5	18.5	—	—
Yen	13.5	12.0	11.4	8.3
Libra	7.5	5.0	6.6	7.5
Franco Suisso	5.0	3.5	3.1	3.4
Franco Francês	1.0	4.0	—	—
Outras	14.5	15.5	14.9	19.1

Fonte: Bank for International Settlements.

4. Conclusão

Este artigo procurou mostrar que o objetivo do governo Lula visando ampliar a participação do real nas transações internacionais é pertinente porque sua realização traria benefícios inequívocos à economia brasileira, além de fortalecer o poder de barganha do país em negociações internacionais. Durante os últimos dez anos, os fundamentos domésticos para a execução desta tarefa foram cuidadosamente preparados, através da atualização gradual da legislação cambial e da consolidação da política de metas de inflação. Entretanto, para concluir este processo, o governo terá que enfrentar três desafios. O primeiro é de abolir a proteção aduaneira que atualmente é concedida aos principais oligopólios estabelecidos no país. Esta medida é indispensável para ampliar o coeficiente de abertura da economia, mas o poder político das firmas protegidas não é desprezível. O segundo desafio é complementar ao primeiro, e consiste em reformar da TEC ou, eventualmente, eliminá-la, e qualquer uma destas opções demandaria um árduo processo de negociação com os membros do Mercosul.

O terceiro desafio é o de implantar na América do Sul um sistema de cooperação monetária similar àquele que vigora entre Austrália e Nova Zelândia. Em tese, este sistema é bem simples, porque não requer instituições supranacionais, e nem mesmo mecanismos de consulta entre os governos: basta que a economia líder demonstre competência na execução de sua

política macroeconômica, e que suas metas de inflação sirvam de referência para os países vizinhos. Embora a harmonização de políticas macroeconômicas seja um dos objetivos enunciados no Artigo nº 1 do Tratado de Assunção, que lançou o Mercosul 1991, e tenha estado presente na retórica da integração latino-americana há mais de meio século, nenhum governo da região jamais demonstrou interesse efetivo em adotar compromissos deste tipo.

Em síntese, os obstáculos para transformar o real em moeda regional não são novos nem pequenos. Há, contudo, uma novidade importante: esta é a primeira que as condições internas da economia brasileira são compatíveis com a formulação de metas desta natureza.

Referências

Arida, Pérsio (2002) *"Por uma Moeda Plenamente Conversível"*, Valor Econômico, 12.11.02, São Paulo.

Arida, Pérsio (2005) *"Conversibilidade: O Caso Brasileiro"*, ***in*** Gleizer (2005), pp. 93-111.

Arraes, Maria Celina (1994) *"O Conceito de Conversibilidade: Uma Perspectiva Histórica"*, mimeo.

Baumann, Renato (2009) *"Integração da América do Sul: Dois Temas Menos Considerados"*, **Seminário sobre integração da América do Sul**, Palácio Itamaraty, 23.07.09, Rio de Janeiro.

Belluzzo, Luiz Gonzaga, e Carneiro, Ricardo (2003), *"O Mito da Conversibilidade ou Moedas não são Bananas"*, Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica, São Paulo.

Bergsten, Fred (1997) *"The Dollar and the Euro"*, **Foreign Affairs**, Vol. 76, Issue 4, New York.

Bhagwati, Jagdish (1998) *"The Capital Myth: The Difference between Trade in Widgets and Dollars"*, **Foreign Affairs**, Vol. 77, Issue 3, New York.

Bordo, Michael, Eichengreen, Barry, e Kim, Jongwoo (1998) *"Was There Really an Earlier Period of International Financial Integration Comparable to Today?"*, **NBER Working Paper** no. 6738.

Cohen, Benjamin (1998) **The Geography of Money**, Cornell University Press, New York.

Eichengreen, Barry (1998) *"The Euro as a Reserve Currency"*, **Journal of the Japanese and International Economies**, Vol. 12, pp. 483-506.

Giavazzi, Francesco, e Pagano, Marco (1988) *"The Advantage of Tying One`s Hands"*, **European Economic Review**, Vol. 32, no. 5.

Goldstein, Sergio (2005) *"Aspectos Jurídicos da Flexibilização Cambial Brasileira"*, Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais, Vol. 29, pp. 96-108.

Franco, Gustavo, e Pinho Neto, Demósthenes (2005) *"A Desregulação da Conta de Capitais: Limitações Macroeconômicas e Regulatórias"*, ***in*** Gleizer (2005), pp. 211-240.

Gleizer, Daniel Luiz (org.) (2005) **Aprimorando o Mercado de Câmbio Brasileiro**, Bolsa de Mercadoria & Futuros, São Paulo.

Goldfajn, Ilan, e Minella, André (2005) *"Capital Flows and Controls in Brazil: What Have We Learned"*, **NBER Working Paper** no. 11640.

Kramer, Mark (2004) *"Toward Full Convertibility of the Ruble? Benefits, Pitfalls, and Prospects"*, **PONARS Policy Memo** 350, Harvard University.

Li, Jing (2004) *"Regionalization of the RMB and China's Capital Account Liberalization"*, **China & World Economy**, Vol. 12., No. 2, Beijing.

Li, Jing (2006) *"RMB as a Regional International Currency: Cost-benefit Analysis and Roadmap"*, **International Conference on European Financial Integration and China**, Centre for European Studies, Fudan University, China.

Luo, Robin Hang, e Jiang, Chun (2005) *"Currency Convertibility, Cost of Capital Control and Capital Account Liberalization in China"*, **Journal of Chinese Political Science**, Vol. 10, no.1, Beijing.

Organização Mundial do Comércio (2007) **Trade Policy Review: India**, Genebra. (www.wto.org)

Organização Mundial do Comércio (2008) **Trade Policy Review: China**, Genebra. (www.wto.org)

Organização Mundial do Comércio (2009) **Trade Policy Review: Brazil**, Genebra. (www.wto.org)

Mendes, Antônio (2005) *"Câmbio: Aspectos Jurídicos"*, ***in*** Gleizer (2005), pp. 43-55.

Reserve Bank of India (2006) **Report of the Committee on Fuller Capital Account Convertibility**, (www.rbi.org.in).

Tavares de Araujo, José (1992) *"A Opção por Soberanias Compartidas na América Latina: O Papel da Economia Brasileira"*, **Revista de Economia Politica**, Vol. 12, no. 1, São Paulo.

Tavares de Araujo, José, e Miranda, Pedro (2008) *"Antidumping e Antitruste: Peculiaridades do Caso Brasileiro"*, **Breves Cindes nº 8**, Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, Rio de Janeiro. (www.cindesbrasil.org)

Yang, Jian, e Leatham (2001) *"Currency Convertibility and Linkage between Chinese Official and Swap Market Exchange Rates"*, **Contemporary Economic Policy**, Vol. 19, no. 3.

A integração da América do Sul como espaço geopolítico*

*Luiz Alberto Moniz Bandeira***

O processo de integração entre o Brasil e a Argentina, iniciado em 1985-1987 pelos presidentes Raúl Alfonsín (1983-1989) e José Sarney (1985-1990), não visava apenas à formação de simples união aduaneira. Tinha também objetivo político e estratégico. A perspectiva era a de que a Argentina e o Brasil constituíssem um polo de gravitação na América do Sul, núcleo de um futuro mercado comum, fundamento para a formação de um Estado supranacional, algo similar à União Europeia. Este aspecto foi, de certo modo, eclipsado pelo Tratado de Assunção, que os governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Carlos Menem (1989-1999) celebraram em 26 de março de 1991, instituindo o Mercosul, marcado, entretanto, pelo vezo livre-cambista e neoliberal, dominante, àquele tempo, no Brasil e na Argentina. O processo de integração entre estes dois países, que seria gradual (10 anos),

* Texto escrito para apresentação no Seminário sobre Integração da América do Sul, promovido pela FUNAG-IPRI, no dia 23 de julho de 2009, no salão nobre da biblioteca do Palácio Itamaraty Rio de Janeiro.

** Luiz Alberto Moniz Bandeira é doutor em Ciência Política, professor titular de História da Política Exterior do Brasil na Universidade de Brasília (aposentado) e autor de mais de 20 obras, entre as quais Brasil, *Argentina e Estados Unidos (Da Tríplice Aliança ao Mercosul); De Martí a Fidel (A revolução cubana e a América Latina); Presença dos Estados Unidos no Brasil;* e *Formação do Império Americano (Da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque),* que lhe valeu ser eleito Intelectual do Ano 2005 pela União Brasileira de Escritores (UBE), ganhando o Troféu Juca Pato.

setorial (bens de capital) e administrado, sofreu séria distorção, no sentido de um "regionalismo aberto", como ensaio para a implantação da área de livre comércio das Américas, pretendida pelos Estados Unidos. A incorporação do Paraguai e do Uruguai, em virtude de suas características econômicas e interesses diferentes do Brasil e da Argentina, determinou a abertura de inúmeras e enormes brechas na união aduaneira, cujo prazo para a sua formação foi reduzido de dez para cinco anos.

Entretanto, dentro das condições existentes, o embaixador Celso Amorim, como chanceler no governo do presidente Itamar Franco (1992-1995), desenvolveu e ampliou a Iniciativa Amazônica, lançada pelo Brasil em 1992, e alargou o processo de integração às repúblicas do Pacífico, costurando uma série de acordos com os Estados da Comunidade Andina de Nações (CAN), de modo a criar em dez anos a Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA). Esta perspectiva de integração regional não se limitou aos aspectos comerciais. Houve acordo sobre a necessidade de promover a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA), a fim de modernizar as relações e potencializar a proximidade sul-americana, rompendo os obstáculos fronteiriços e formando um espaço ampliado, através de obras e articulações nas áreas de transportes, energia e comunicações.

Durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1999 e 1999-2003), que sucedeu o presidente Itamar Franco, não se falou mais em ALCSA, porém os acordos de livre comércio com outros países da região continuaram a ser negociados. O projeto, na realidade, não fora abandonado. E o presidente Fernando Henrique Cardoso, no ano 2000, convocou uma reunião de cúpula dos chefes de Estado da América do Sul, realizada em Brasília, durante os dias 31 de agosto e 1º de setembro. O objetivo foi discutir a integração regional do espaço econômico da América do Sul, notadamente as interconexões energética e viária, com financiamento do BID e da CAF (Corporación Andina de Fomento), mediante o entendimento entre "o Mercosul ampliado e a Comunidade Andina (CAN),[1] com a aproximação crescente da Guiana e do Suriname". Conforme o

[1] Em abril de 1998, os quatro Estados do Mercosul celebraram com os Estados da Comunidade Andina de Nações (CAN) um acordo-quadro que previa a criação de uma zona de livre comércio entre os dois blocos a partir de janeiro de 2000. O intercâmbio com o CAN, no ano 2000, alcançou um montante da ordem de US$ 5,5 milhões, 29% maior do que em 1999, sendo os fluxos de comércio mais importantes os registrados entre Brasil e Venezuela e Brasil e Colômbia. Dados da Confederação Nacional da Indústria (CNI), Brasília.

presidente Fernando Henrique Cardoso, salientou, "um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina será a espinha dorsal da América do Sul como espaço econômico ampliado. Deve, portanto, ser visto como um objetivo político prioritário". [2]

Com efeito, a Cúpula de Brasília visou não apenas à integração física, econômica e comercial da América do Sul. Havia um objetivo de integração geopolítica que se evidenciou, sobretudo, no fato de não haver sido o México convidado para participar do encontro. Ante o ressentimento manifestado pelo presidente **Ernesto Zedillo** Ponce de León, o presidente Fernando Henrique Cardoso alegou que o México não fora convidado porque o plano de interconexões, constante da agenda da Cúpula, não poderia chegar à América do Norte. A verdade, porém, é que ele estava a retomar o conceito geopolítico, i. e., o conceito de América do Sul, animado pelo chanceler Celso Amorim, no governo do presidente Itamar Franco, a fim de pautar a política exterior do Brasil. E o presidente Fernando Henrique Cardoso entremostrou o caráter político da Cúpula de Brasília, ao dizer que era "o momento de reafirmação da identidade própria da América do Sul como região onde a democracia e a paz abrem a perspectiva de uma integração cada vez mais intensa entre países que convivem em um mesmo espaço de vizinhança".[3]

A afirmação de uma "identidade própria", diferenciada da América do Norte, preocupou Washington. [4] E o presidente Fernando Henrique Cardoso explicitou ainda mais o objetivo político prioritário, e estratégico, da integração da América do Sul, como espaço econômico, ao declarar, em 2001, que o "Mercosul é mais que um mercado, o Mercosul é, para o Brasil, um destino", enquanto a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), proposta pelos Estados Unidos, era "uma opção", à qual poderia aderir ou não. [5] Essa declaração repercutiu e Henry Kissinger, em sua obra *Does America Need a Foreign Policy*?, [6] observou que o Mercosul tendia a apresentar a mesma

[2] Cardoso, Fernando Henrique - "O Brasil e uma nova América do Sul", Valor Econômico, 30 de agosto de 2000.
[3] Cardoso, Fernando Henrique - "O Brasil e uma nova América do Sul", Valor Econômico, 30 de agosto de 2000.
[4] **Rohter, Larry – "South American Trade Bloc Called Mercosur Under Siege", in *The New York Times*, New York, 24.3.2001.**
[5] Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso, na Reunido de Cúpula do Mercosur, na ocasião da Reunião do Conselho do Mercado Comum, Assunção, 22 de junho de 2001.
[6] Kissinger, Henry. *Does America Needs a Foreign Policy?*. New York: Simon & Schuster, 2001, p. 152 - 163.

tendência da União Europeia, que buscava definir uma identidade política europeia, não apenas distinta dos Estados Unidos, mas em manifesta oposição aos Estados Unidos. [7] Conforme assinalou, "especialmente no Brasil, há lideres atraídos pela perspectiva de uma América Latina politicamente unificada confrontando os Estados Unidos e o NAFTA" [8], o North American Free Trade Agreement, que entrara em vigor em 1º de janeiro de 1994, criando a área de livre comércio entre os Estados Unidos, Canadá e México. Na sua percepção, enquanto a ALCA era concebida como simples área de livre comércio, o Mercosul configurava uma união aduaneira, transfronteiriça, que teria, por sua natureza, tarifas mais elevadas para o mundo (tarifa externa comum) que entre os Estados associados, e pretendia evoluir para um mercado comum". E isto não convinha porque, provavelmente, "afirmaria a identidade latino-americana (sic) como separada" e, se necessário, oposta aos Estados Unidos e à NAFTA. "(...) Tudo isso tem criado um potencial debate entre Brasil e os Estados Unidos sobre o futuro do Cone Sul" – Kissinger reconheceu[9].

A perspectiva não era, entretanto, a integração da América Latina, mas a integração da América do Sul, região geograficamente definida, com características específicas, que a distinguiam no cenário internacional e que as suas peculiaridades e a contiguidade geográficas criavam uma agenda comum de desafios e oportunidades, conforme reconhecida pelos presidentes, no Comunicado Conjunto da Cúpula de Brasília. E, na Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Guayaquil (Equador), entre 26 e 27 de julho de 2002, foi aprovado o "Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e InfraEstrutura para o Desenvolvimento", manifestando o propósito de construir "um futuro de convivência fecunda e pacífica, de permanente cooperação" e declarando "a América do Sul como Zona de Paz e Cooperação".

América Latina ou América do Sul

Ao circunscrever o processo de integração à América do Sul, o Brasil resgatou um conceito essencialmente geopolítico, em virtude das características

[7] Kissinger, Henry. *Does America Needs a Foreign Policy?*. New York: Simon & Schuster, 2001, p. 152 - 163.
[8] Id., ibid., p. 152.
[9] Id., ibid., p. 163.

econômicas, políticas e culturais, que diferenciam da América do Norte. Já na década de 1820, George Hegel, nas aulas sobre a filosofia da história mundial, salientou o contraste entre a América do Sul, onde o catolicismo predominava, e a América do Norte, uma terra de seitas, protestante, onde o comércio constituía o principal princípio, um principio muito simples, ainda que não fosse tão firme como na Inglaterra.[10] E, apontando a América como a terra do futuro, previu uma "contenda entre a do Norte e a América do Sul, na qual deveria manifestar-se a importância da História Universal". [11] Não explicitou que tipo de contenda. Porém, referiu-se ao México como um país à parte, tanto da América do Norte, representada pelos Estados Unidos, e a América do Sul, que compreendia o Brasil e os países de língua espanhola. Também o escritor francês Michel Chevalier, na introdução ao livro *Lettres sur l'Amérique du Nord*[12], publicado em 1837, fez uma observação semelhante à de Hegel, ao comparar a América do Sul com a Europa meridional, católica e latina, e a América do Norte, onde predominava uma população protestante e anglo-saxônica.

Tudo indica que o conceito de América Latina, integrando o México e demais países da América Central, foi usado pela primeira vez pelo intelectual e político chileno Francisco Bilbao Barquín (1823-1865), em conferência pronunciada em Paris em 24 de junho de 1856. Alguns meses depois, em 2 de setembro do mesmo ano, o escritor e diplomata colombiano José María Torres Caicedo (1830-1889), em um poema intitulado "*Las dos Américas*", referiu-se a "*la raza de la América latina, al frente tiene la sajona raza, enemiga mortal que ya amenaza, su libertad destruir y su pendón*", e acrescentou que "*la América del Sur está llamada a defender la libertad genuina, la nueva idea, la moral divina, la santa ley de amor y caridad",* pois *"el mundo yace entre tinieblas hondas:— en Europa domina el despotismo, de América en el Norte, el egoísmo, sed de oro e hipócrita piedad*". Posteriormente, em 1861, Torres Caicedo lançou as "*Bases para la formación de una Liga LatinoAmericana*". E, no mesmo ano, em artigo publicado pela *Revue des Races Latines*, L. M. Tisserand denominou como

[10] "Amerika ist somit das Land der Zukunft,in welchen sich ins vor uns liegenden zeiten, etwa im Streite von Nord- und Südamerika,die weltgeschichtliche Wichtigkeite offenbaren sol". Hegel, Band I, 1994, p.208.
[11] Id. Ibid., p.208.
[12] Chevalier, Michel. *Lettres sur l'Amérique du Nord.* Librairie de Charles Gosselin et Cie, 1837. 2 vol

l'Amérique Latine o que até se conhecia, na Europa, como *Nouveau Monde* ou *Amérique du Sud* ou *républiques hispanoaméricaines*. O abade Emmanuel Domenech (1825-1903), autor de *Journal d'un Missionnaire au Texas et au Mexique 1846-1852*, consolidou o conceito de América Latina, como "*le Mexique, l'Amérique Centrale et l'Amérique du Sud*".

O conceito de América Latina, desenvolvido para demonstrar as diferenças, contrastes e mesmo antagonismos com a América do Norte, tal como Chevalier e Tisserand expressaram e difundiram, passou a integrar o panlatinismo, ideal que encapava as pretensões imperialistas da França, sob o reinado de Louis Bonaparte (Napoleão III) e foi manipulado para legitimar a intervenção da França no México (janeiro 1862 – março 1867), onde fora entronizado o arquiduque Ferdinand Maximilian, irmão do imperador da Áustria. O propósito de Napoleão III era construir um Império Latino, em oposição à Grã-Bretanha, e necessitava estabelecer um elo de identidade com a Ibero-América de forma a legitimar sua pretensão. Mas ai o conceito de América Latina, integrando o panlatinismo conforme divulgado por Chevalier, então conselheiro de Estado de Napoleão III, e Tisserand, já se distanciava da formulação de Torres Caicedo, que lhe dera um caráter defensivo frente à expansão dos Estados Unidos, e de Francisco Bilbao, em cuja obra *La América en Peligro*, de 1862, não somente denunciou o despotismo europeu e sua política de expansão como proclamou a necessidade de defender o México contra a França.

Àquele tempo, William H. Seward, secretário de Estado do presidente Abraham Lincoln, convidou o Brasil para intervir no México, juntamente com os Estados Unidos. Mas, embora o imperador D. Pedro II não aprovasse, pessoalmente, a iniciativa de Napoleão III,[13] seu governo não aceitou o convite, alegando que não tinha maior interesse na questão. [14] Essa atitude do governo de D. Pedro II deveu-se ao fato de que o Brasil considerava o México fora de sua esfera de preocupação e nunca aspirou a ter qualquer interferência nos países daquela região, considerada como pertencente à órbita de influência dos Estados Unidos. De fato, no curso do século XIX, o Brasil absteve-se de qualquer envolvimento na América do Norte, Central e Caribe, ao mesmo

[13] Dom Pedro II, 1956, p. 62.
[14] Ofício de Miguel Maria Lisboa a Benevenuto Augusto de Magalhães Taques, Washington, 20/10/1961. Taques a Lisboa, 07/11/1861. Missões Diplomáticas Brasileiras. Legações Imperiais na Europa. Arquivo Histórico do Itamaraty 233/3/11 e 235/2/1.

tempo em que resguardava a América do Sul como sua esfera de influência. Dentro da América do Sul, porém, o interesse fundamental do Brasil, desde os tempos da colonização, cingiu-se, particularmente, aos países da Bacia do Prata – Argentina, Uruguai, Paraguai e, de certo modo, Bolívia, e o que amplificou ainda mais a importância geopolítica da região, primeiro para Portugal, durante a colonização, e para o Brasil, foi o fato de que o abastecimento de Mato Grosso, Goiás e parte de São Paulo dependia, quase que totalmente, da navegação fluvial.[15] O bloqueio da livre navegação através dos rios da Bacia do Prata configurava *casus belli* para o governo imperial.

Com as repúblicas do Pacífico, separadas por florestas e pela cordilheira dos Andes, as relações do Brasil nunca adquiriram maior peso e densidade, até a primeira metade do século XX. O interesse primordial do Brasil consistiu em buscar solução para as questões de limites e de navegação fluvial, através do Amazonas,[16] e daí as missões de Duarte da Ponte Ribeiro (1851), Miguel Maria Lisboa (1853), João da Costa Rego Monteiro, Felipe Lopes Neto, Joaquim Maria Nascentes de Azambuja (1866-1867)[17], enviadas às repúblicas do Pacífico (Peru, Equador, Colômbia e Venezuela). A doutrina do *uti possidetis* serviu de base para a demarcação das fronteiras, com a prevalência da ideia da nacionalidade, que conferiu à política brasileira coerência, racionalidade e continuidade como Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno salientaram[18]. E o que o Brasil tratou de assegurar foi sua soberania sobre a Amazônia, antes de abrir o rio à navegação internacional, e evitar que as repúblicas do Pacífico fossem induzidas pelos Estados Unidos a atacá-lo ao norte, aproveitando seu envolvimento na guerra contra o Paraguai (1864-1870).[19]

Pauta da política exterior do Brasil

O conceito de América do Sul e não o conceito de América Latina, muito genérico, e sem consistência com seus reais interesses econômicos, políticos e geopolíticos, foi que sempre pautou, objetivamente, a política exterior do Brasil, cujos interesses, desde o século XIX até a metade do século XX,

[15] Moniz Bandeira, 3ª. Edição, 1998, pp. 21-87.
[16] Teixeira Soares, 1972, p. 213. Santos, 2002, pp. 75-86, 99-109.
[17] Vide Teixeira Soares, 1971, pp. 17-21.
[18] Cervo & Bueno, 2ª edição, 2002, pp. 87-107
[19] Teixeira Soares, 1971, pp. 17-21.

se concentraram, sobretudo, na região do Prata, ou seja: Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia, que conformavam sua vizinhança e com os quais havia fronteiras vivas comuns, i. e. fronteiras habitadas. José Maria da Silva Paranhos, Barão do Rio Branco, quando ocupou o cargo de ministro das Relações Exteriores (1903-1912), buscou consolidar as fronteiras do Brasil, com todos os seus vizinhos, e sua política exterior pautou-se por diretrizes similares às do tempo da monarquia (1822-1889), ao considerar o continente uma espécie de condomínio, em que o Brasil exerceria livremente sua influência sobre a América do Sul, enquanto as Américas do Norte e Central, bem como o Caribe teriam os Estados Unidos como polo de gravitação. Quando Panamá se separou da Colômbia, com o apoio dos Estados Unidos (1903), Rio Branco, não obstante lamentar o acontecimento, não protestou. Somente reconheceu a nova república de acordo com a Argentina e o Chile, de maneira a manter a unidade dos três países, com os quais pretendia estabelecer um acordo diplomático, conhecido como ABC (Argentina, Brasil e Chile). Mas, em 1908, ele reagiu energicamente porque os Estados Unidos estavam a favorecer o Peru no litígio sobre os territórios de *Purus* e *Juruá*, afirmando o "direito nosso (brasileiro) de atuar politicamente nesta parte sem ter que pedir licença ou dar explicações" ao governo americano, que, segundo suas palavras, não devia se envolver "para ajudar nossos desafetos, nas questões em que estamos empenhados".[20] E um ano depois, 1909, ameaçou romper as relações com os Estados Unidos, se o presidente William Howard Taft executasse o *ultimatum* dado ao Chile para pagar dentro de dez dias o montante de US$ 1 milhão, reclamado pela empresa norte-americana Alsop & Co.[21] Entretanto, em 1910, Rio Branco não atendeu a um apelo da Nicarágua para ajudá-la impedir que um barco de guerra americano continuasse a apoiar uma revolução que lá estava a ocorrer.[22] O Brasil não tinha interesse na questão. E somente, unido à Argentina e ao Chile, configurando o bloco conhecido como ABC, atuou, em 1915, como mediador para evitar uma guerra entre o México e os Estados Unidos, cujos soldados haviam ocupado a cidade portuária de Vera Cruz, a pretexto de capturar um

[20] Telegrama de Rio Branco a Joaquim Nabuco, Embaixador de Brasil em Washington. 10.11.1908. Ibid.
[21] Entrevista do Embaixador José Joaquim de Lima e Silva Moniz de Aragão, que foi secretário particular do Barão do Rio Branco. Rio de Janeiro, 1971.
[22] Telegrama de Rio Branco à Embaixada do Brasil em Washington, 16.6.1910. Telegramas expedidos – AHI – 235/4/1.

carregamento de armas alemãs, transportado pelo navio *Ypiranga*, da Companhia Hamburg-Süd.[23] Em 1927, no entanto, o diplomata Ronald de Carvalho, em "Relatório Reservado sobra a Política Exterior do Brasil e a dos Países da América do Sul", organizado por ordem do então chanceler Octavio Mangabeira, deixou bem clara a pretensão do Brasil, ao assinalar, após definir vários objetivos a cumprir, que "voltaremos a ocupar, em virtude do crescimento natural de nossa população e do desenvolvimento das nossas riquezas, o lugar que nos cabe na América do Sul" ou, sem outras palavras, a preeminência que tivera durante o século XIX.[24]

Oswaldo Aranha, quando embaixador em Washington, tomou, em 1935, atitude semelhante à do Barão do Rio Branco, em face da intromissão dos Estados Unidos nos assuntos do Brasil com os países vizinhos. Advertiu o Secretário de Estado, Summer Welles, de que "nada explicava o nosso (brasileiro) apoio aos Estados Unidos em suas questões na América Central, sem atitude recíproca de apoio ao Brasil na América do Sul".[25] E, posteriormente, na condição de ministro das Relações Exteriores do presidente Getúlio Vargas (1930-1945), assinou, com Enrique Ruiz-Guiñazú, chanceler da Argentina, o Tratado de 21 de novembro de 1941, cujo objetivo era "estabelecer, de forma progressiva, um regime de intercâmbio livre, que permitisse chegar a uma união aduaneira /.../, aberta à adesão dos países limítrofes", i. e., aberta à adesão dos países da América do Sul. A Argentina configurava-se cada vez mais importante parceiro comercial do Brasil, escoadouro natural para seus produtos agrícolas e manufaturas. E o presidente Getúlio Vargas, durante a Conferência do Rio de Janeiro, após a qual rompeu as relações com os países do Eixo, não quis constrangê-la ou que o Brasil dela se afastasse, porquanto considerava a amizade entre os dois países "parte integrante de um programa de governo". [26]

O entendimento do Brasil era de que havia duas Américas, distintas não tanto por suas origens étnicas ou mesmo diferença de idiomas, mas,

[23] Vide Moniz Bandeira, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003, pp. 128-130.
[24] Relatório Reservado sobre a Política Exterior do Brasil e dos países da América do Sul. Organizado por ordem de Sua Exa. o senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores pelo 1° official da Secretaria de Estados, Ronald de Carvalho (Do Gabinete do Ministro). Rio de Janeiro, 1927. Arquivo do Autor.
[25] Carta de Oswaldo Aranha a Getúlio Vargas, Washington, 9.4.1935. AGV – doc.18, vol. 18.
[26] Vargas, 1995, p. 454.

principalmente, pela geografia, com as implicações geopolíticas, e esse foi o parâmetro pelo qual se orientou a política exterior do Brasil. Henry Kissinger percebeu claramente esta diretriz e, em *Does America Need a Foreign Policy*?, comentou que o Brasil via seu relacionamento com os Estados Unidos como similar a dois pilares gêmeos (*twin pillars*), cabendo-lhe organizar a América Latina, enquanto cabia aos Estados Unidos a mesma tarefa, na América do Norte, duas empresas trabalhando em harmonia, através de frequente intercâmbio, e articulando seus propósitos comuns".[27] A América Latina, a que Henry Kissinger se referiu, significava, em realidade, a América do Sul, como se pode claramente inferir da frase, porquanto a América do Norte, compreendida como o México e os países da América Central, era a área de responsabilidade dos Estados Unidos.

América do Sul e América do Norte

Conforme ressaltou João Augusto de Araújo Castro, embaixador do Brasil em Washington (1971-1975)[28], o Brasil jamais considerou suas relações com os Estados Unidos como um capítulo das relações entre os Estados Unidos e a América Latina e deseja cooperar com todos os países do continente, mas não queria ser confundido com qualquer um deles, nem sequer admitia ser confundido com sua totalidade[29]. Com efeito, o Brasil não somente não queria ser confundido com a América Latina, em geral, como não aceitava tal conceito então generalizado e adotado pelas instituições multilaterais, para enquadrar toda uma região onde os diversos Estados apresentavam enormes disparidades e assimetrias. O Brasil não queria ser diluído em um conjunto de países, dos quais se diferenciava pela sua dimensão territorial, demográfica e econômica. Entretanto, mesmo quando o Brasil se referia à América Latina, o que estava subjacente era a ideia de América do Sul, da qual assumiu abertamente a liderança, quando o presidente Juscelino Kubitschek lançou, em 1958, a Operação Pan-americana, visando a reformular os termos do

[27] Kissinger, 2001,p. 159

[28] "Exposição aos estagiários da Escola Superior de Guerra". Washington, 22.06.1974; "Exposição aos estagiários da Escola Superior de Guerra". Washington, 17.06.1975, in Araújo Castro, 1982, pp. 283-284 e 315-316.

[29] "Exposição aos estagiários da Escola Superior de Guerra". Washington, 22.06.1974; "Exposição aos estagiários da Escola Superior de Guerra". Washington, 17.06.1975, in Araújo Castro, 1982, pp. 283-284 e 315-316.

relacionamento com os Estados Unidos. "Verifico que no Brasil - e creio que nos demais países do continente – amadureceu a consciência de que não convém mais formarmos um mero conjunto coral, uma retaguarda incaracterística, um simples fundo de quadro" – declarou Kubitschek.[30] Naquelas condições, o continente significava, sobretudo, o continente sul-americano. E o formidável impulso que tomara o processo de industrialização do Brasil, em consequência da implantação do parque siderúrgico de Volta Redonda, foi que adensou e robusteceu sua pretensão de assumir sua liderança *vis-à-vis* dos Estados Unidos.

A Operação Pan-americana, cujo sentido o presidente John Kennedy desvirtuou ao lançar, em 1961, a Aliança para o Progresso, com um caráter assistencialista, resultou na criação da Área Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), atendendo a uma proposta patrocinada pela Argentina, Brasil e México. De acordo com o Tratado de 18 de fevereiro de 1960, que estabeleceu a ALALC, os países signatários comprometiam-se a estabelecer uma zona de livre comércio, no prazo de 12 anos, i. e., até 1972, mediante um processo gradual de eliminação de todas as restrições, cotas e gravames entre os países e, para consegui-lo, criou-se um sistema de listas, negociadas periodicamente. Esse processo de integração se restringia ao intercâmbio de bens e não incluía áreas como serviços, infraestrutura, investimentos estrangeiros, políticas agrícolas, balança de pagamentos, tarifa externa comum ou outras políticas de coordenação econômica e/ou política. A criação da ALALC possibilitou um incremento do comércio regional. Mas diante de diversos problemas, como a falta de coordenação e a rigidez dos prazos e mecanismos, que não permitiam outras formas de negociação, afigurou-ser difícil a implantação da área de livre comércio até 1972, o Protocolo de Caracas (1969) estendeu o prazo para 31 de dezembro de 1980. Concomitantemente, dentro do esquema da ALALC, alguns países organizaram-se no Pacto Andino (1969), com um compromisso de maior integração econômica.

Apesar de prorrogado o prazo para a criação da área de livre comércio, a impossibilidade de cumpri-lo levou os países latino-americanos a efetuaram uma rodada de negociações, a qual levou à reformulação da ALALC, substituída pela ALADI, com a celebração do Tratado de Montevideo de 12

[30] Discurso, in *Correio da Manhã*, 22/06/1958, última página. Vide Moniz Bandeira, 2ª. Edição, 1978, pp. 382-382.

de agosto de 1980. Todas as concessões até então acordadas passaram a formar parte do patrimônio histórico do novo organismo. Mas, diferentemente da ALALC, a ALADI não tinha como meta criar uma zona de livre comércio, dentro de um prazo determinando, mas permite acordos bilaterais de preferências tarifárias ou mecanismos similares. Seu objetivo fora criar um mercado comum por meio de uma série de iniciativas multilaterais flexíveis e diferenciadas, de acordo com o nível de desenvolvimento de cada país. Os mecanismos do Tratado de 1980 configuram o marco básico para os convênios e tratados para as negociações. E a ALADI constituiu uma estrutura mais aberta que a ALALC, pois possibilitava a integração ou negociação com países fora da zona.

Comunidade Andina de Nações

O receio de que Brasil e Argentina, sob ditaduras militares, que defendiam a revisão do conceito de soberania, viessem a formar um eixo autoritário e tratassem de estabelecer uma supremacia dual, tanto econômica quanto política e militar, sobre o resto da América do Sul, levou à criação da Comunidade Andina de Nações, (CAN) uma organização regional econômica e política, com personalidade jurídica, constituída por Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia, e ao estabelecimento, mediante o Protocolo de Trujillo (10/03/1996), do Sistema Andino de Integração (SAI), i. e., composto por um conjunto de órgãos e instituições que deviam trabalhar estreitamente vinculados entre si, com os objetivos de aprofundar a integração sub-regional andina e promover sua projeção internacional.

A criação do mercado sub-regional cristalizou-se, posteriormente, no Acordo de Cartágena, celebrado em 26 de maio de 1969 e conhecido, até 1996, como Pacto Andino. Seu objetivo era lograr desenvolvimento equilibrado e harmônico entre seus membros, acelerar seu crescimento e formar um mercado comum aos países da região andina. E a fim de alcançar tais objetivos considerou-se a adoção de um programa de redução de tarifas e um programa de liberalização e o estabelecimento de uma tarifa externa comum. O Grupo Andino criou a Corporación Andina de Fomento (CAF), encarregada de financiar projetos na região, a Corte Andina de Justiça, para examinar alguns assuntos de caráter legal que pudesse ser motivo de controvérsias entre os membros. E, como parte da política industrial, foram estabelecidos programas setoriais de modo a

promover o desenvolvimento de indústrias em forma racional e ganhar com as economias de escala, com mercados mais amplos, e obter maior poder de negociação.

O Pacto Andino, mediante a Decisão 24, instituiu um regime comum de tratamento para os investimentos estrangeiros, limitando a entrada de capitais e estipulando especificações sobre a propriedade de estrangeiros, que poderiam deter 100% do total do capital de uma empresa, a remessa de capitais e *royalties*, assim como o reinvestimento de capital registrado (restringido sob a forma de una empresa mista com 51% de capital nacional), os níveis de emprego de estrangeiros, entre outros, ademais de assinalar os que no podiam investir (bancos, telecomunicações). A Decisão 24, regulamentando o capital estrangeiro, determinou o abandono do Grupo Andino pelo Chile, em 1976, uma vez que a ditadura militar implantada pelo general Augusto Pinochet, após derrubar o governo do presidente Salvador Allende (1970-1973) implementou uma a política econômica extremamente liberal incompatível com as políticas de integração pautadas no Acordo de Cartágena.

A crise econômica dos anos 80 e a liberalização do mercado em alguns países da região nos anos 90 debilitaram o Grupo Andino, que se na Comunidade Andina de Nações, composta atualmente por cinco países - Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia - com uma população total de 120 milhões de habitantes em uma superfície de 4.710.000 km2. Em 3 de agosto de 2004, os presidentes Alejandro Toledo, do Peru, e Carlos Mesa, da Bolívia, firmaram um acordo bilateral, possibilitando o intercâmbio comercial entre os dois países, livre de tarifas. E desde 1° de janeiro de 2005, foi efetivada a livre circulação dos cidadãos, entre os cinco países, sem necessidade de visto, uma das condições requeridas para a constituição gradual do Mercado Comum Andino.

O Mercosul

A CAN, sem um polo industrial, em torno do qual pudessem gravitar os demais países da América do Sul. O presidente Juan Domingo Perón já havia assinalado, em 1953, que o processo de integração regional só poderia ser promovido a partir da união da Argentina, Brasil e Chile (Pacto ABC), países que constituíam a "*unidad econômica más extraordinaria del mundo entero* (sic)*, todo para el futuro*", dada disponibilidade de recursos que

possuíam.[31] Segundo acentuou, era "*indudable que, realizada esta unión, caerán en su órbita los demás países sudamericanos, que no será favorecidos ni por la formación de un nuevo agrupamiento y probablemente no podrán realizar en manera alguna, separados o juntos, sino pequeñas unidades"*.[32] Três décadas depois, na primeira metade dos anos 1980, esse projeto de integração não mais se podia contar com o Chile, que se havia retirado da CAN, sob a ditadura militar do general Augusto Pinochet, e perdera grande parte de seu parque industrial, devido às políticas neoliberais, lá aplicadas, sob inspiração dos Chicago's Boys.

Entretanto, o entendimento entre o Brasil e a Argentina já se delineara, em 1980, quando o presidente João Batista Figueiredo (1979-1985) realizou uma visita oficial a Buenos Aires (a primeira de um chefe de Estado brasileiro desde 1935) e lá assinou com o general Rafael Videla, chefe da Junta Militar argentina, uma série de protocolos de cooperação entre os dois países. Esses protocolos visavam a promover a interconexão entre os sistemas elétricos dos dois países; eliminar a bi-tributação e a evasão fiscal; construção da ponte internacional sobre o Rio Iguaçu; e cooperação científica e tecnológica. Também abrangiam a área militar, para a fabricação conjunta de aviões – o caça-bombardeiro AX e o bimotor CX – e mísseis; fornecimento entre a Siderbras e Fabricaciones Militares de Argentina; colocação em órbita comum de um satélite de comunicações; bem como no campo da energia atômica.

Essa tendência se desenvolveu, quando, no começo de 1985, o presidente da Argentina, Raúl Alfosín, propôs ao presidente eleito do Brasil, Tancredo Neves, promover um processo de integração "para fortalecer la democracia, afrontar la deuda externa y posibilitar la modernización productiva". Com o falecimento de Tancredo Neves, José Sarney, como vice-presidente, assumiu o governo do Brasil e levou a proposta adiante, firmando com o presidente Raúl Alfonsín, em 30 de Novembro de 1985 a Declaração de Foz do Iguaçu. Em seguida, em 29 de julho de 1986 foi firmada a Ata para a Integração Argentino-Brasileira, estabelecendo o programa de integração e cooperação entre Argentina e Brasil, com base nos princípios do gradualismo, flexibilidade, simetria, equilíbrio, tratamento preferencial frente a terceiros mercados, harmonização progressiva de políticas e participação do setor empresarial.

[31] Discurso pronunciado na Escuela Nacional de Guerra em 11 de novembro de 1953. in PERÓN, 1973, pp. 77-89.
[32] Id., ibid., pp 83-84.

O programa de integração era setorial, a começar pelo de bens de capital. Após a assinatura da Ata do Alvorada, em 6 de Abril de 1988, o presidentes Sarney e Alfonsín firmaram, em 29 de outubro do mesmo ano, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, prevendo a conformação de um espaço econômico comum ao Brasil e Argentina, dentro de um prazo máximo de dez anos, em que os dois países deveriam harmonizar suas políticas aduaneira, comercial, agrícola, industrial e de transportes e comunicações, bem como coordenar suas políticas monetária, fiscal e cambial.

Esse processo foi reformulado pela Ata de Buenos Aires (7 de julho de 1990), que antecipou o prazo para a formação da união aduaneira entre os dois países para 31 de dezembro de 1994, e o Acordo de Complementação Econômica nº 14, em dezembro do mesmo ano, instituiu o cronograma para a criação de uma Zona de Livre Comércio. O Tratado de Assunção firmado pelo Brasil e a Argentina, com a adesão do Paraguai e do Uruguai, confirmou o prazo de cinco anos, i. e., 31 de dezembro de 1994, para a implantação da união aduaneira, com a criação a criação de um espaço econômico comum os quatro países. E, ainda que representasse um avanço no processo de integração, ele refletiu o espírito mercantilista e livre-cambista da época, como o próprio nome – Mercado Comum do Sul – indicou. Ele foi concebido como um ensaio para a liberalização geral do comércio, de conformidade com a ideologia neoliberal e livre-cambista dos governos dos presidentes Collor de Mello, do Brasil, e Carlos Menem, da Argentina. E funcionou como instrumento adicional para a aceleração da liberalização da economia brasileira, sem discrepar das grandes linhas do Consenso de Washington, transformando o programa bilateral de integração Brasil-Argentina, com mecanismos graduais e adaptados às peculiaridades dos diversos setores econômicos, em um esquema automático e acelerado de redução e eliminação de tarifas. A incorporação do Uruguai e do Paraguai cujas tarifas eram mais baixas, dado serem países importadores, forçou a redução da Tarifa Externa Comum (TEC), favorecendo assim o processo geral de liberalização do comércio, sem propor, efetivamente, os mecanismos para a coordenação de políticas macroeconômicas.

A entrada em vigor da Tarifa Externa Comum, em 1º de janeiro de 1995, marcou o início efetivo da existência da união aduaneira, apesar de várias perfurações. E o Mercosul concluiu em 1996 acordos de livre comércio com o Chile e a Bolívia, e em 1998 um Acordo de Cooperação com o com a Comunidade Andina de Nações (CAN), denominado "Acordo marco para

a criação da zona de livre comércio entre a Comunidade Andina e o MERCOSUR", efetivada, finalmente, em outubro de 2004.

A outra vertente do processo de integração entre o Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai pode ser denominada "Mercosul político". Em 25 de junho de 1996, foi firmada em São Luís (Argentina) a Declaração Presidencial sobre Diálogo Político, criando o Mecanismo de Consulta e Concertação Política (MCCP), com o objetivo, entre outros, de buscar coordenar posições sobre questões internacionais de interesse comum. Os entendimentos foram institucionalizados por meio da Decisão 18/98, que criou o Foro de Consulta e Concertação Política; em 24 de julho de 1998, foi firmada em Ushuaia (Argentina) a Declaração Política do Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz; outros acordos de cooperação foram alcançados nas áreas judiciária e de segurança interna entre os quatro países do Mercosul, Bolívia e Chile; e o Protocolo de Ushuaia (1998) instituiu oficialmente a "cláusula democrática", através do seu artigo 1º, estabelecendo que "a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo".

A UNASUL

O presidente Lula da Silva, desde o início do seu mandato em 2003, demonstrou que a integração da América do Sul era sua prioridade número um que sua política exterior e que trataria de robustecer o Mercosul, aprofundando os vínculos com a Argentina, seu principal sócio, e a parceria estratégica com a Venezuela e no Mercosul. A base econômica e não exclusivamente política deveria lastrear as relações do Brasil com os demais países da América do Sul e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) desempenhou importante papel no adensamento dessa política e passou a dar tratamento semelhante ao concedido a produtos nacionais nos financiamentos da Finame bens de capital fabricados na Argentina, Uruguai e Paraguai. O BNDES também aprovou um crédito de US$ 200 milhões para a ampliação de um gasoduto na Argentina, com a construção e montagem da tubulação, em um trecho de 508 quilômetros, expandindo a capacidade de transporte de gás natural da Companhia de Investimentos de Energia (Ciesa), ligada à filial da Petrobras (Petrobras Energia S/A, ex-Perez Companc), através dos gasodutos General San Martín e Neuba II, e

ampliando a oferta de gás natural e eletricidade na região da Grande Buenos Aires.

O presidente Lula da Silva deu continuidade ao projeto de integração física e energética e explicitou e enfatizou ainda mais o projeto de formação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações, criada finalmente na Terceira Reunião dos Presidentes da América do Sul, em 8 de dezembro de 2004, na cidade de Cuzco (Peru), quando foi assinada a Declaração de Cuzco pelos presidentes e representantes[33] dos 12 países da região, i. e., os quatro países do Mercosul (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai), os cinco da Comunidade Andina (Venezuela, Colômbia, Peru, Equador e Bolívia), bem como o Chile, Suriname e Guiana. Na ocasião, o presidente Lula anunciou a construção da Rodovia Inter-oceânica, que o Brasil e o Peru estavam a implementar. Era muito mais do que um projeto bilateral. Interessava a todos os países da região. Conforme ressaltou o embaixador Celso Amorim, que dera início à formação da ALCSA, em 1993, e voltara ao cargo de chanceler com o presidente Lula da Silva, a Comunidade Sul-Americana de Nações, baseada inicialmente em uma área de livre comércio e em projetos de infra-estrutura, iria reforçar a capacidade de negociação dos países da região, aumentando seu poder de barganha os grandes blocos econômicos, e admitiu a possibilidade de que ela viesse a gerar um processo de integração semelhante ao da União Europeia, objetivo estratégico do Brasil.

O Brasil, ao encorajar, na reunião de Cuzco, o lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações, depois denominada União de Nações Sul-americanas (UNASUL), teve um objetivo estratégico, visando a tornar não propriamente a si próprio, mas o conjunto dos países do subcontinente, uma potência mundial, não só econômica, como também política. Sua dimensão ultrapassava, de longe, o caráter meramente comercial. O Brasil compreendera que a consecução de tal objetivo passava pela sua integração com a Argentina e, em uma segunda etapa, com todos os demais países da América do Sul. A união da Argentina e do Brasil não significava uma soma de dois países, mas uma multiplicação de fatores, como certa vez o presidente Arturo Frondizi (1958-1962) ressaltou.[34] E a união dos demais

[33] Os presidentes, Néstor Kirchner, da Argentina; Lucio Gutiérrez Equador; Nicanor Duarte, Paraguai; e Jorge Batlle, do Uruguai, não participaram da reunião por diversos motivos, mas deixaram claro seu apoio à decisão.

[34] Entrevista ao Autor, Buenos Aires, 1975.

países da América do Sul com o Brasil e a Argentina, em uma comunidade econômica e política, conformaria uma grande potência, como enorme peso no cenário mundial.

Tornava-se necessário, portanto, criar um quadro institucional, um organismo mais amplo, para abarcar e agregar todas as nações da América do Sul que não participam plenamente do Mercosul, com o objetivo de promover a realização de vários projetos de integração, não só econômica e comercial, mas também de comunicação, infraestrutura, transporte, energética, educacional, cultural, científica e tecnológica. A celebração do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) foi um fato de grande significação histórica. A UNASUL passou a ter uma personalidade jurídica, com a forma de uma organização internacional, com um Conselho de Chefes de Estado e de Governo, um Conselho de Ministros de Relações Exteriores e um Conselho de Delegados. Constitui um avanço no sentido da coordenação de políticas. E dentro desse marco institucional deve concretizar-se o projeto do Banco do Sul e do gasoduto desde a Venezuela, passando pelo Brasil até a Argentina. Dificuldades, divergências, contradições há e sempre haverá, em virtude da enorme assimetria que existe entre os países da América do Sul, principalmente entre o Brasil e seus vizinhos. Não há, porém, qualquer perspectiva para os países pequenos se não se unirem e formarem um amplo espaço econômico comum, de modo a alcançarem melhor inserção nacional.

O Brasil constitui, por si só, enorme espaço econômico, não obstante a assimetria existente entre os 26 Estados que o compõem. Adquire um peso internacional maior. Maior, porém, seria o peso da América do Sul integrada. Composta por doze Estados, dentro de um espaço contíguo, possuía, em 2007, uma população total de 294 milhões de habitantes (2008), cerca de 67% de toda a América Latina e o equivalente a 6% da população mundial (6.706.993.152 - 2008 est.), com integração linguística, pois imensa maioria falava português ou espanhol, e detinha uma das maiores reservas de água doce e biodiversidade do planeta, além de imensas riquezas em recursos minerais, pesca e agricultura. E não apenas sua população era quase equivalente à dos Estados Unidos (307.212.123, est. 2008). Seu território, cerca de 17 milhões de quilômetros quadrados, era o dobro do território americano, com 9.631.418 quilômetros quadrados. Em tais circunstâncias, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), com um PIB da ordem US$ 3,031 trilhões, para o qual o Brasil concorria com US$ 1,990 trilhão

(est. 007)[35], dois terços de toda a América do Sul, podia representar não apenas um espaço econômico autônomo, mas também um espaço geopolítico, opondo-se ao esforço dos Estados Unidos no sentido de promover a integração subordinada da América do Sul ao seu próprio espaço econômico, através da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e/ou dos tratados de livre comércio com alguns países da região. E a crise desencadeada pela tentativa separatista de Santa Cruz de la Sierra e demais departamentos da Media Luna da Bolívia, em 2008, evidenciou capacidade política de UNASUL de influenciar e obter importantes resultados no sistema internacional, em que prevalecerão os grandes blocos, constituídos pelos Estados Unidos, União Europeia, Rússia, China e Índia.

Referências bibliográficas

1. ALMEIDA, Paulo Roberto . **Mercosul**: textos básicos. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; Fundação Alexandre de Gusmão, 1992.

2. AMORIM, Celso. A Alca possível. **Folha de São Paulo**, São Paulo 8 de jul. 2003.

3. _____. **Depoimento:** a Alexandra de Melo e Silva. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/ CPDOC, 2003. 37 p. datilogr.

4. ARAÚJO CASTRO, J. A. – Araújo Castro (Coletânea de Discursos). Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982.

5. BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. A Alca e o Brasil**:** principais pontos. - Resumo do trabalho: **A Alca e o Brasil**, concluído em março de 2003 no âmbito do Instituto de Estudos Avançados da USP - Documento original.

6. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Política externa em tempos de mudança**: a gestão do ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

[35] De acordo com o método da paridade do poder de compra.

7. _____. **Política externa**: democracia, desenvolvimento; gestão do Ministro Celso Amorim no Itamaraty, agosto de 93 a dezembro de 94. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

8. CERVO, Amado Luiz. & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. São Paulo: Ática, 1992.

9. FERREIRA, Oliveiros S. **A crise da política externa**: autonomia ou subordinação? Rio de Janeiro: Revan, 2001.

10. FLECHA DE LIMA, Paulo Tarso. **Caminhos diplomáticos**: 10 anos de agenda internacional, 1985-95. Rio de Janeiro: F. Alves, 1997.

11. GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**. Porto Alegre: UFRGS; Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 1999.

12. _____ (Org.). **ALCA e Mercosul:** riscos e oportunidades para o Brasil. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; Fundação Alexandre de Gusmão, 1999.

13. KISSINGER, Henry. **Does America Needs a Foreign Policy?**. New York: Simon & Schuster, 2001.

14. MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **As relações perigosas**: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

15. _____. **Brasil, Argentina e Estados Unidos**: conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul). Rio de Janeiro: Revan, 2003.

16. _____. **Relações Brasil - EUA no contexto da globalização**. São Paulo: SENAC, 1999. v. 1 (Presença dos Estados Unidos no Brasil, 3ª ed.) - v. 2 (A rivalidade emergente, 2ª ed).

17. PERÓN, Juan D. – **La hora de los pueblos.** Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1973.

18. RICUPERO, Rubens. **O Brasil e o dilema da globalização**. São Paulo: SENAC, 2001.

19. SARAIVA, José Flávio Sombra. **Foreign policy and political regime**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

20. SARNEY, José. Mercosul, o perigo está chegando. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 abr. 1997.

21. SILVA, Luiz Inácio Lula da; AMORIM, Celso; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **A política externa do Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; Fundação Alexandre de Gusmão, 2003.

22. SOARES, Álvaro Teixeira. **O gigante e o rio**. Rio de Janeiro: Ed. do Autor, 1957.

23. _____. **História da formação das fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro: Conselho Federal de Cultura, 1972.

24. VIGEVANI, Tullo. MARIANO, Marcelo Passini. **ALCA**: o gigante e os anões. São Paulo: SENAC, 2003.

25. VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1998.

Latinoamérica, identidad e integración

Milda Rivarola

En esta nueva convocatoria de la FUNAG a reflexionar sobre la Integración de América del Sur, parece pertinente tratar un aspecto nuclear a cualquier proceso integrador, el de la construcción de una conciencia e identidad para esta región americana. Cuestión finalmente ligada a la de una cultura y de una ciudadanía comunitaria, tan a menudo subalternizada en los debates y las resoluciones de Cumbres y Foros regionales.

Lo complejo de la cuestión se revela en el mismo plano semántico: desde que los estadounidenses se apropiaron del gran gentilicio "americano", las muchas identificaciones propuestas – latinoamericano, indoamericano, iberoamericano, suramericano – terminan relegadas a la condición de derivaciones menores. Nos sitúan como una parte separada de algo mayor, en búsqueda de señas identitarias propias.

Las interrogantes del "qué somos", o, más bien, del "qué queremos ser", subyacen a la dimensión socio-geográfica ambicionada por el proceso integrador. En la más visionaria de sus propuestas, lo que surgió desde subregiones mercosureñas y andinas, pasaría ahora por una etapa suramericana, hasta cubrir todo el espacio continental al sur del Rio Bravo. Podría abarcar y acabar en esa Latinoamérica propuesta por M. Chevalier durante el imperio de Napoléon III, o esa Indoamérica ofrecida a la generación de la Reforma de Córdoba por Haya de la Torre, en el primer cuarto del siglo XX.

Si etimológicamente la integración se refiere al acto de restaurar, reparar un todo originario, reconstruir lo que en algún momento estuvo intacto o íntegro *(integer)*[1], el proceso trabaja sobre más de una connotación. Puede remitir a una historia anterior común, al pasado vivido – con sus conflictos y acuerdos – de manera compartida. Pero también se refiere a la historia del presente, a la coyuntura actual, a los eventos que las colectividades hoy viven en común. Y a la construcción voluntaria de una historia futura, con visiones y objetivos para el tiempo venidero. A una "búsqueda de las líneas comunes a partir de los agravios y necesidades que sufren los pueblos de la región" para lograr una "interdependencia productiva… haciendo de las diferencias un sistema"[2].

Sea cuales fueren los espacios y términos acotados, esa nueva configuración política supone – parafraseando a Renan – la voluntad de los pueblos de converger en una región, cuya existencia sería "*un plebiscito de todos los días*". Requiere un cierto involucramiento cotidiano, basado en la posesión y recuerdo de "*muchas cosas en común*" por la pluralidad de naciones e individuos concernidos. Notemos que a fines del siglo pasado fue literalmente un plebiscito el que cuestionó el Tratado de la Unión, en ese nuevo megaestado europeo que no sabría prescindir de nuevas formas de ciudadanía.

Como señaló respecto a Europa Jean Monnet, finalmente: "*Nuestra unión no es de Estados, sino de personas".* También en el caso que nos ocupa, es el involucramiento activo de lo que da en llamarse sociedad civil – déficit hoy compartido por la CAN y el Mercosur – el que permitirá trasegar de una integración de mercados sin memoria compartida a una Unión basada en identidades, culturas y derechos "transciudadanos".

Los intentos mercosurianos

En forma tímida y con ambición limitada, Mercosur buscó sumar ciudadanía al proyecto integracionista, atender sectores sociales y económicos, en paralelo a las diversas iniciativas nacionales, locales y de la sociedad organizada de participar en las instancias regionales. Al "Mercosur político", la Carta sobre Compromiso Social en el 2000, se suma el Consenso de

[1] Alemian, C., *Integración y desintegración en América latina*, en *www.corredordelasideas.org/docs/.../alemian_Integracion_corr.doc*
[2] *Ibid.*

Buenos Aires (2003) que asume el carácter político, valórico y social de la integración regional, comprometiéndose a impulsar la participación de la sociedad civil, y a fortalecer los órganos correspondientes.

Pero el Foro Consultivo Económico y Social sigue lamentando su escaso peso institucional, la falta de participación efectiva como órgano consultivo, y demandando mayor transparencia y acceso a la información. Por su parte, el Mercosur Temático ha creado instancias como la Reunión Especializada de Cooperativas (2001), mientras el "Mercosur Sociolaboral" logró ciertos resultados con el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur (1997), la Declaración Sociolaboral del Mercosur, y el Observatorio del Mercado de Trabajo y la Comisión Sociolaboral.

Los Foros de Competitividad de las Cadenas Productivas iniciaron su tarea con una Primera Conferencia Regional de Empleo (2004), convocando a líderes sindicales y patronales. Asumiendo un gradualismo en su carácter electivo, el Parlasur establecido en un protocolo de la Cumbre de Montevideo (2005) busca avanzar en una fase de integración política, mientras se busca cierta inclusión social en instancias creadas a partir de la Cumbre de Córdoba (2006): el Instituto Social del Mercosur – para luchar contra la pobreza y la desigualdad –, el Observatorio de la Calidad Democrática – para monitorear indicadores de la cláusula democrática del Mercosur, o la Escuela de Gestión Pública, para formación en políticas y gestión de la integración[3].

Entre las iniciativas nacionales, Uruguay integró una Comisión Sectorial para el Mercosur, con entidades empresariales y sindicales, empresas públicas y gobierno central y departamental, como órgano asesor en la adopción de medidas relativas al proceso de integración. La red Mercociudades, con más de 60 urbes de los Estados miembros, aporta desde 1995 a la construcción de una agenda social regional desde estrategias locales.

Desde organizaciones de sociedad civil, el Mercosur Social y Solidario surge como plataforma de acción reuniendo ONG's argentinas, brasileñas, chilenas, paraguayas y uruguayas, para fortalecer la participación ciudadana y consolidar la democracia. Desde la Cumbre de Córdoba, esas iniciativas sociales y no gubernamentales se reúnen en paralelo con sectores sindicales, PyMEs, municipios, productores rurales y académicos. Las Cumbres Sociales

[3] Álvaro Artigas (Coord.). La integración regional y comercial en América del Sur, en *Notre Europe*, Estudios e Investigaciones n°54.

mantenidas desde entonces en las capitales de la región dialogan sobre los temas que competen a la sociedad en el proceso integrador.

Tras el Tratado de Asunción (1991), instituciones no gubernamentales, artistas e intelectuales organizan, con el membrete del Mercosur, actividades puntuales de intercambio cultural: exposiciones de arte, festivales y encuentros, debates, seminarios y publicaciones. Sin un programa común que los vertebre en objetivos coordinados, estas iniciativas dispersas entretejen redes e instalan circuitos en el espacio semivacío asignado por el Mercosur a la cultura.

Un caso paradigmático es la Bienal del Mercosur, establecida en Porto Alegre desde 1997, basada en el esfuerzo conjunto del sector privado y social y de los gobiernos central, estadual y municipal, con un objetivo cultural proyectado regionalmente y abierto al resto de Sudamérica.

De cualquier modo, la frecuente apelación a la participación ciudadana, y la inclusión por parte de la burocracia mercosuriana, condujo a enfatizar la agenda social desde las instancias intergubernamentales, más que a impulsar el empoderamiento y la participación efectiva de la ciudadanía al proceso regionalizador. Pese a la retórica de apertura, persiste la intencionalidad de una "integración desde arriba", en la cual las sociedades resultan objeto más o menos preferencial, pero no sujetos activos.[4]

Estos esfuerzos – de diversa pretensión y resultados – resultan hasta hoy insuficientes para concitar una identidad comunitaria, en una región escindida por persistentes asimetrías, y retrasada por la lenta integración de sus mercados. Las asimetrías, aún más intensas entre naciones de una futura Unión o Comunidad Suramericana, precisan, entonces, ser enfrentadas en el futuro, no sólo con instrumentos de compensación económica y comercial, sino, y sobre todo, con políticas socioculturales más ambiciosas y sistémicas.

Del ausente plebiscito a las recurrentes encuestas

Señalar el fuerte sesgo intergubernamental del proceso mercosureño es ya un lugar común. Hasta los ensayos periodizadores de su trayectoria – neoliberal en sus orígenes, socialdemócrata en la actualidad – basados en el signo político de los gobiernos, dan cuenta del peso de los Ejecutivos en la

[4] A Servin, "¿Convidados de piedra?, Ciudadanía e integración regional, en CEGRE-CIEI-CIEM-CRIES, Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe, Nº 7, Año 2008-9.

dirección del proceso, al margen de sociedades y las personas a las que esta integración concierne.

También aquí – como respecto a las de la burocracia de Bruselas – las decisiones de nuestras instituciones mercosurianas siguen siendo vistas con desapego y desinterés por el ciudadano común. Esa ausencia de mecanismos efectivos para "acercar nuestra América" a los americanos permite una "ajeneidad" respecto a la integración que ni siquiera la reciente elección popular de su órgano legislativo, ese Parlasur de tan bajo perfil y tan limitadas atribuciones políticas, podría o sabría conmover.

Porque la gente puede identificarse con una comunidad, pero les resulta naturalmente muy difícil reconocerse colectivamente en un mercado (Frank Pfetsch). Es por eso que la integración económica de las últimas décadas, pensada con variables niveles de compromiso por el Mercosur o la CAN, está revelando sus múltiples limitaciones.

La construcción de una Comunidad o Unión Sur o Latinoamericana precisa de la voluntad e interés colectivo por participar activamente en la construcción supraestatal. El reto es pasar de una idea vaga de Nuestra América, a una realidad que los ciudadanos – los hoy miembros de los Estados nacionales y los futuros ciudadanos latinoamericanos de pleno derecho – vivan en todos los ámbitos de su cotidianeidad: "en casa, en la sociedad civil, en la comunidad local, en la escuela, en la universidad, en el trabajo"[5].

No ya la "voluntad", ni siquiera la percepción social de la integración busca ser consultada en los Estados miembros a través de instrumentos estadísticos oficiales, como Encuestas de Hogares o similares. Es una Corporación privada, Latinobarómetro, la que mide las cifras de esa opinión regional, y que de manera previsible está registrando tendencias menos favorables en los últimos años.

Dada la escasa atención prestada – fuera de círculos gubernamentales o académicos especializados – por los sistemas educativos y la prensa, centrales en la construcción de opinión e identidad, este posicionamiento de la población latinoamericana respecto al proceso integrador remitiría a bases más intuitivas que informadas o críticas.

Según sus últimas cifras, aunque la mayoría de los latinoamericanos aprueba la integración económica, desconfía de la integración política y es

[5] Frutos, J.T. y Hernández R., E: *La ciudadanía europea como reto cultural, educativo y democrático*, en http://www.contraclave.org/educacion/Acercar%20Europa.pdf

contraria a la libre circulación de personas en la región. E incluso esa primera aceptación original está mermando: la tasa de población que era favorable a mercados integrados (85% en el 2005) perdió doce puntos porcentuales (73%) para el 2008. La directora de esta Encuesta graficó esta actitud: la gente dice "*tráiganme bienes; no me traigan problemas, no me traigan política, no me traigan gente, tráiganme bienes*".[6]

La opinión respecto a la integración política decayó en similar medida: desde el 71% en el 2002, al 60% en el año pasado, con notables sesgos por regiones. Mientras argentinos, paraguayos y uruguayos están más predispuestos hacia la cooperación política (70 a 80%), la mitad de la población de ciertos países centroamericanos es contraria a esa fase superior de los procesos integradores.

Sea por resabios nacionalistas, cultura de desconfianza o desidia de las burocracias integracionistas en fomentar conciencia regional, 84% de los latinoamericanos insiste en el respeto a los límites territoriales de cada Estado-nación, y menos de la mitad (46%) apoyaría el libre tránsito de ciudadanos a través de estas fronteras. Curiosamente, en un país de límites geográficos tan abiertos en la práctica como el Paraguay, esta aceptación cae al 36%.

Las viejas ideas-fuerza de nación, soberanía, patria, autonomía, independencia, aun vertebran las mentalidades latinoamericanas. Marta Lagos concluye: "*Mientras no existan políticas de acercamiento de los pueblos, más allá de sus gobernantes, difícilmente aumentará la confianza entre los pueblos y con ello las posibilidades de integración regional*". Este proceso sigue siendo percibido "*como una oportunidad, pero a la vez una amenaza. ¿Queremos más globalización y menos integración*?" ¿Propugna la gente un espacio supranacional "*más comercial y menos humano*?"[7]

Una comunidad imaginada

Quizá sea lícito abusar de otra definición clásica, la de Benedict Anderson, para la nación, y entender la Unión latino o indoamericana como "*una comunidad política imaginaria*" en la que, pese a desconocernos entre millones de personas, tengamos en mente y memoria la imagen viva de nuestra

[6]Entrevista a Marta Lagos, 24.VI.09, en http://www.elpais.com.co/paisonline/notas/Junio242009/int6.html

[7] *Ibid.*

comunión. Con una imaginación que llene cuestiones que ignoramos u olvidamos, cuya fuerza de agregación o cohesión sea más intensa que las muchas diferencias del presente. Y concordar, abusando de Ortega y Gasset, que en esa apropiación imaginaria "*defendemos nuestro mañana, no nuestro ayer*".

Aunque el sentido de pertenencia, la conciencia de identidad latinoamericana cuente efectivamente con respaldo de heroes y mitos, de lenguas y fechas, de un arte, paisajes y memorias compartidas. No se trata sólo de la muy lejana de la subyugación colonial, que además de las lenguas latinas, el cristianismo y la encomienda, nos legó cánones urbanísticos y raíces de un arte propio, sus grandes críticos – Bartolomé de las Casas – y sus humildes santos – Fray Martín de Porres.

La comunidad imaginada cuenta sobre todo con la memoria de esa patria grande que se opuso inútilmente a la escisión de América en decenas de Estados Naciones[8]. Puede remontarse a la "nación continental independiente", esa Colombia soñada por Miranda, con su Congreso General propuesto en la Constitución de la I República venezolana (1811), con sus principios de amistad y unión "*con los demás habitantes del Continente Colombiano*" que quisieran asociarse a la causa. O a esa emparentada "Dieta" o Congreso General de las colonias rebeladas contra la Metrópoli, soñada por Mariano Moreno.

O a esa unión de Grandes Estados mentada por Bolívar en la Carta de Jamaica, la República Mexicana, una asociación de Estados centroamericanos, Nueva Granada unida a Venezuela, etc. Tras constatar, a mediados del XIX que: "*La idea de Confederación de la América del Sur…, no ha producido los resultados que debían esperarse. Los Estados han permanecido Des-Unidos*", Francisco Bilbao concluye "*Hemos aumentado las dificultades, pedimos mucho más que lo que antes se había imaginado. No es sólo una alianza para asegurar el nacimiento de la independencia contra las tentativas de la Europa, ni únicamente en vista de intereses comerciales. Más elevado y trascendental es nuestro objeto. Unificar el alma de la América. Identificar su destino con el de la República*"[9].

---

[8] Vale recordar aquí la cínica opinión de Metternich respecto a nuestro proceso independentista, "*Si el imperio brasileño puede fortalecerse y abarcar la totalidad de las colonias portuguesas* (en América), *al menos nos libraremos de ver otra colección de repúblicas democráticas cubriendo la mitad del continente americano*".

[9] Citado por C. Alemián, *op.cit*.

Lo que para este integracionista "*avant la lettre*" suponía ya una Confederación del Sur, "*gran nación americana*" basada en principios republicanos, desde la Plata a los Andes y el Amazonas, sin hegemonismos internos pero capaz de enfrentar el creciente poderío de los Estados Unidos. Con un "cerebro pensante", la Universidad de la Confederación del Sur, dedicada a las tradiciones, lenguas e historia de nuestros pueblos.

En esa misma línea pensaron la América José de San Martín y Artigas, para quien la autonomía nacional era condición previa a la producción de una voluntad americana. En una nota redactada hace casi dos siglos (29.VII.1819), ofrece a Bolívar "*la mayor cordialidad por la mejor armonía y la unión más estrecha,* <porque> *firmarla es obra de sostén por intereses recíprocos"*.

Un siglo más tarde, Manuel Ugarte sigue abogando por una integración regional, ya de explícito carácter antiimperialista. Tras la Revolución rusa, resurge el sueño de una Unión Latino Americana, cuyos principios redacta José Ingenieros (Renovación, 1925) para "*coordinar la acción de los escritores, intelectuales y maestros de la América latina, como medio de alcanzar una progresiva compenetración política, económica y moral, en armonía con los ideales nuevos de la humanidad*".

La Unión se formalizaría en "*una Confederación que garantice su independencia y libertad contra el imperialismo de los Estados capitalistas extranjeros, uniformando los principios fundamentales del Derecho público y privado y promoviendo la creación sucesiva de entidades jurídicas, económicas e intelectuales de carácter continental*".

A ese reconocimiento colectivo de América coadyuvaron dos radicales procesos de inicios del siglo XX – la Reforma de Córdoba y la revolución mexicana – de influencia sobre Haya de la Torre, cuya Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) orienta una nueva generación en un movimiento expandido continentalmente. En la segunda mitad del siglo, el aporte de las Teorías de la Dependencia, la Cepalina y de la Liberación – trascienden con fuerza propia las limitadas fronteras nacionales, ganando dimensión latinoamericana.

Felipe Herrera busca enriquecer la orientación de la CEPAL con una suerte de "*nacionalismo continental*", rearticulación entre países que, remontándose al mito de una unidad pasada, se fundaría en proyectos regionales del presente para recomponer la fragmentación americana tras los procesos independentistas. La vocación de

interdependencia estaría facilitada por la vecindad, los lazos históricos y la reafirmación cultural[10].

A través de su historia, su pensamiento y sus artes, la América Latina del siglo XX se mira a sí misma y empieza a ser leída en su especificidad, sin perder su carácter universal. La pieza documental de Eisenstein en *Viva México*, esos *booms* de cartelera que fueron la reflexión sobre el totalitarismo del *Brazil,* de T. Williams, la nostalgia de la utopía de *La Misión,* de R. Joffe, o la mirada al populismo de la *Evita,* de A. Parker, permiten el diálogo de experiencias americanas con la historia mundial. En el plano académico o religioso, la asociación en la crítica a la ortodoxia marxista de Gramsci y Mariátegui, o la relevancia otorgada por la condena del Vaticano a la Teología de la Liberación, dieron a las ideas latinoamericanas un lugar propio en el pensamiento occidental.

La construcción de la conciencia regional puede asumir el aporte al arte del siglo XX que supusieron en música el tango rioplatense, en artes plásticas el muralismo mexicano, o en literatura, la escuela de Realismo Fantástico de novelistas de toda América Latina. Contamos, indudablemente, con un ayer cultural concreto sobre el cual imaginar la comunidad del mañana.

Identidad y ciudadanía latinoamericana

La construcción de una identidad sigue siendo, de cualquier modo, problemática. Vivimos de modo más o menos intenso nuestra pertenencia al Brasil, Colombia, Cuba, México o Argentina, y en segunda instancia podemos sentirnos caribeños, andinos o rioplatenses. Esas múltiples identidades se entremezclan además con otros anclajes identitarios que responden a grupos étnicos o de género, doctrinas políticas y grupos generacionales.

Es difícil sostener una homogeneidad lingüística o cultural de América latina. La pertenencia no puede anclarse en elementos como la lengua, porque las dos grandes latinas conviven aún con decenas de lenguas indígenas y dialectos de origen africano. La expansión formal del cristianismo oscurece el anticlericalismo de sectores ilustrados o el sincretismo con religiones prehispánicas, y convive con diversos cultos afroamericanos. Menos aún puede

[10] Devés Valdés en "Redes intelectuales, integración y sociedad civil en torno a las ideas de Felipe Herrera". *Corredor de las Ideas*, San Leopoldo, Unisinos, 1999, citado por Alemian, *op.cit.*

preciarse de identidad étnica un continente tan "enmarañado" con centenares de pueblos con orígenes y culturas propias.

Nuestra identidad no podría construirse sobre una imposible uniformización cultural, ni reactivamente contra "otros" (norteamericano, europeo, asiático o africano) con los que nos ligan la historia y el presente. Habermas plantea basar la identidad europea en la pertenencia al liberalismo y la democracia: más que a una identidad cultural, la ciudadanía desarrolla lealtades a principios que garanticen sus derechos y libertades. Esta propuesta puede entroncar con lo mejor de las tradiciones libertarias y democráticas americanas, oponiéndose a los nacionalismos parroquiales y autoritarismos políticos que aún amenazan nuestra convivencia en el siglo XXI.

En este sentido, también sirve la distinción de Dahrendorf, entre una ciudadanía "*teórica o blanda*", es decir, conciencia o sentimiento de integrar una comunidad, de portar ciertas aspiraciones y valores comunes, y otra superior, la ciudadanía "*concreta o fuerte*", basada en derechos civiles y políticos (el voto, una ley para todos, libertades de expresión o asociación, tránsito, residencia y trabajo) con instituciones jurídicas que las garanticen a nivel supranacional.

Más que etapas distintas y sucesivas, se trata de procesos complementarios e interrelacionados. El desafío es doble: identitario y democrático. De un modo aun confuso, supone un sentimiento de pertenencia a América, una convivencia entre distintas naciones e historias, culturas y etnias, y una participación ciudadana activa en sus procesos políticos y decisorios. La legitimidad democrática de la integración exige la participación en un espacio público transnacional, donde las sociedades encuentren canales de diálogo, asuman derechos y obligaciones supranacionales, y ocupen el lugar que les pertenece, en un proceso regionalista más abierto y transparente.

La construcción de una identidad americana requiere, en su etapa superior, salvar los distintos "déficits democráticos", entendiendo que la ciudadanía – tanto la nacional como una futura ciudadanía supraestatal o transnacional – implica, además de una identidad, el disfrute de una serie de libertades y derechos, logrados con su participación a través de conflictos históricos[11].

[11] Parte de estas ideas están reseñadas en http://www.historiasiglo20.org/europa/ciudadident.htm

Educación y cultura para la integración

Como se sostuvo desde el Mercosur Social y Solidario, la dimensión cultural "*define las bases simbólicas sobre las cuales construir un proceso"* integrador. *Esto implica no sólo una redefinición de las identidades culturales, sino el desafío de construir un espacio cultural regional que se reconozca en el pluralismo*". Una cultura integradora "*requiere convocar tradiciones, símbolos y representaciones de todos y todas, para crear un nuevo imaginario social ... exige nuevas miradas sobre los actores sociales, los procesos que generan, y como se entrelazan lo universal y lo particular que nos une, rescatando la diversidad presente en nuestras sociedades y en nuestra historia*"[12].

La Unión Europea implementó, desde los años 80, programas para fomentar la conciencia comunitaria, con la *Europa de los pueblos*, y, más recientemente, con la iniciativa de cooperación comunitaria *Cultura 2000*. Esta asume la cultura como "*elemento esencial de la integración europea*", ya que posee un relevante valor socio-económico; fomenta la cohesión social, y contribuye a la creación de ciudadanía. El factor cultural e identitario resulta imprescindible para lograr "*la plena adhesión y participación de los ciudadanos en la construcción europea*"[13].

También nosotros precisamos reflexionar sobre las relaciones recíprocas entre una identidad americana (en su particularidad, y en su apertura al mundo) y los procesos educativos y culturales. La legitimidad de un proyecto regional originalmente basado en estrategias mercadológicas requiere el aval de imaginarios colectivos, la inclusión de identidades sociales, el alimento de las diversidades, la aceptación de conflictos y consensos. Si los procesos culturales conforman principios configuradores de la cohesión social, ningún proyecto comunitario es pensable al margen de los argumentos cifrados que provee la cultura[14].

---

[12] Seminario *Desafíos en la Construcción para la Integración Regional*, 30.X.2007, en http://www.mercosursocialsolidario.org/index.php?option=com_content&task=view&id=395&Itemid=96

[13] Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo No 508/2000/CE, citada por Frutos y Hernández, *op. cit*.

[14] Ticio Escobar, *Cultura e integración: el compromiso de los conceptos*, conferencia en el Memorial de São Paulo, 12 de junio de 2007. A continuación se recogen ideas y propuestas de este crítico de arte- hoy Secretario de Cultura del Paraguay- sobre la integración cultural.

Eso implica reorientar conductas y conocimientos colectivos, reformular expectativas, usos y costumbres bien diversos. E involucra esos lugares difusos donde se procesa la identidad y se construye el sentido: espacios no institucionalizados y difícilmente alcanzables por políticas públicas. Estas "regiones de lo cultural" sólo pueden ser movilizadas a partir de circuitos de participación ciudadana, que prevean la repercusión de la integración del mercado sobre la cultura cotidiana, y fomenten la aptitud de los distintos sectores sociales para evaluar y asumir estos impactos.

Con frecuencia las identidades preexistentes exacerban sus diferencias en los procesos de integración, aceleran sus movimientos de confrontación, colisión o cruce. Una futura comunidad latinoamericana desafía a construir una nueva macro-identidad (conciencia de un "nosotros americano"), desde distintas identidades (nacionales y sectoriales) que reinterpretan sus posiciones en el nuevo marco supranacional. A transitar desde formatos localistas de las identidades y desde una concepción de ciudadanía forjada en los límites del Estado-Nación.

Cultura, política y mercado

Se entiende la cultura como un sistema simbólico, articulado con el tecnológico y vinculado con formas de organización social. Es un conjunto de bienes y haceres simbólicos, redes de sentido que levantan las sociedades para autocomprenderse y legitimarse; formas a través de las cuales ellas se reconocen y se diferencian; acervos patrimoniales, figuras, discursos colectivos y estilos de vida que les permiten imaginarse, recordar y proyectarse hacia el futuro. Según esta acepción, las políticas y derechos culturales abarcan la identidad y la memoria, las creencias, los conceptos y las ideologías, los lenguajes, las costumbres y tradiciones, el patrimonio, etc.

Las políticas culturales no pueden producir contenidos, sino administrar canales, circuitos, formas institucionales. No deben ni saben crear cultura (a cargo de agentes de la sociedad civil), sino promover condiciones aptas para su creación. Garantizar la libertad expresiva y crítica, impulsar condiciones efectivas de participación, estimular la creación, proteger el patrimonio, fomentar el desarrollo del pensamiento, apoyar la institucionalización de lo cultural, etc.

Deben imaginar mecanismos para confrontar y articular las producciones culturales dispersas que genera la sociedad. Negociar condiciones favorables

de intercambio e integración cultural, corrigiendo los desequilibrios que afecten la producción, la circulación y el aprovechamiento de bienes culturales.

El desafío de una política cultural regional es afirmar mecanismos eficientes de organización y autogestión de los sectores culturales, hoy dispersos y fragmentados. Muchos de ellos, crecidos bajo el signo de la marginación y la censura, no pueden significar globalmente, desde diferentes ángulos, una sociedad civil latinoamericana entrecortada y dispersa, poco apta para cuajar en imaginarios que la expresen y contengan.

Toca a estas políticas promover canales de diálogo y comunicación de estos sectores y agentes con la sociedad, crear circuitos interactivos entre espacios públicos y civiles, instancias de consenso y negociación, mecanismos de consulta y opinión como foros consultivos, consejos regionales y sectoriales de cultura, etc.

Como nuestros países son pluriculturales y multiétnicos, las políticas de integración cultural deben, además, establecer garantías que protejan los derechos a la diferencia. La multiplicidad de imágenes, ideas y prácticas no son sólo opciones culturales diferentes, sino condición de existencia de complejos patrimonios nutridos de memorias y sueños plurales. Facilitar las posibilidades de producir símbolos y pensamientos desde esas diferencias (mediante los cuales puedan reconocerse y ampliar sus experiencias del mundo) y sentar condiciones propicias para la distribución de esos bienes en forma equitativa.

Las sociedades precisan crear imágenes y construir discursos no rentables, que no sabrían existir en términos de competitividad y acumulación: ese plus de producción social no es financiable por el mercado. Formas experimentales de la creación y apuestas críticas del pensamiento, discursos alternativos, investigaciones y debates difíciles, innovaciones y transgresiones bruscas – mecanismos que necesita la sociedad para cuestionarse, desafiar sus límites y promover comprensiones más complejas de sí misma – carecen de públicos masivos y de rentabilidad propia.

Corresponde entonces al sector público regular la acción de los mercados y establecer apoyos a ciertos sectores (teatro, música sinfónica, ballet, literatura y plástica experimental, teoría crítica, etc.) y expresiones culturales de grupos étnicos que no subsistirían librados al juego del mercado. Una cultura para la integración requiere necesariamente subsidios regionales, del esponsoreo, el patrocinio y el mecenazgo empresarial.

Finalmente, así como la extensión de la escolaridad, a fines del siglo XIX, permitió la consolidación de nuestros Estados Naciones, el rol de la cultura y los sistemas educativos en la definición y fortalecimiento de una identidad latinoamericana es innegable. Eso implica preguntarse por los sentidos de la identidad, debatir sobre los medios y fines de esa educación para una conciencia americana, sobre las pedagogías y contenidos de futuras políticas educativas supraestatales.

La educación para la nueva identidad precisa programas regionales que fomenten, desde escuelas, universidades y academias el compromiso, las responsabilidades y derechos inherentes a nuestra condición americana. Dialogar desde las aulas y centros de creación de pensamiento sobre los significados de la integración en el mundo global, sobre la necesaria ética de alteridad, pluralidad, respeto a la diversidad de pueblos con historias y culturas que hacen parte de la región.

Requiere trabajar los condicionamientos y obstáculos de la transmisión en aula de esa identidad, a partir de los disímiles marcos educativos nacionales, aproximaciones disciplinares y diversidades culturales; adecuaciones curriculares y de contenidos, formación de docentes en la pedagogía de la identidad y del "reconocimiento" multiétnico, etc[15]. Mientras los materiales educativos – sobre todo los de ciencias sociales – sigan redactados desde perspectivas nacionales, será difícil avanzar en la construcción de una conciencia americana.

El aprendizaje de la geografía, la historia, la formación ciudadana, hoy fijado a los límites nacionales, deberá enfatizar de ahora en más aspectos compartidos del territorio, la historia y cultura regional. También las celebraciones y ceremonias – fijadas en fechas de independencia patria o de conflictos bélicos entre nuestros países – deben apuntar a lo colectivo[16]. Y obviamente, ese diálogo requiere la enseñanza de nuestras lenguas americanas, al lado del omnipresente inglés, *lingua franca* de la globalización[17].

[15] Algunas de estas propuestas, referidas a la construcción de una identidad europea desde los sistemas educativos, en http://www.ediw.org/news/PDF/Conclusionespanol.pdf

[16] Un Día del Mercosur (26 de marzo), establecido para "fortalecer la identidad regional y una conciencia favorable al proceso de integración", apenas consiguió llenar sus objetivos.

[17] Las universidades europeas ofrecen más módulos de lengua o literatura quechua, guaraní o aymara que las americanas. En el Mercosur, aún no se ha logrado la inclusión generalizada del español y el portugués en programas educativos de países miembros.

La apropiación de Latinoamérica exige fomentar estudios e investigaciones compartidas sobre temas socioculturales comunitarios, intercambiar pasantías de estudiantes e investigadores, becas y bolsas de trabajo, y quizá un Fondo regional de apoyo a la investigación y creación cultural. En términos de infraestructura, requiere redes de intercambio y de elaboración conjunta de información (bibliotecas, bancos de datos), canjes de publicaciones, registros e inventarios patrimoniales de la región, directorios de entidades culturales, fondos editoriales comunes, etc.

Obviamente, estas políticas de integración cultural deben asumir las particularidades geopolíticas e históricas que coexisten en la región, y las posiciones asimétricas que ocupan algunos países respecto a otros, que se traducen también en el ámbito cultural. Tampoco pueden desconocer las tensiones que median entre países enfrentados históricamente por políticas e intereses contrapuestos. La integración demanda sistemas aptos para articular lo diferente; y condiciones más simétricas de relacionamiento entre pueblos y estados.

Pero, antes de concertar políticas culturales supranacionales, cada Estado debería instituir espacios de confrontación y articulación entre las distintas culturas que hoy conviven en su actual territorio, respetando las diferencias culturales. La "integración" significa principios de confrontación e intercambio de pluralidades, y no – como se la entendió respecto a las culturas indígenas – abolición forzosa de su diferencia.

De este modo, esa América que hoy puede leerse con la frase de Lucien Febvre: un conjunto de "*diversidades, pedazos, jirones de unidades históricas anteriores*", confluirá en el futuro hacia una comunidad cuyo flujo "*transcurre siempre entre dos orillas, una es la memoria, otra la imaginación*"[18].

[18] Febvre definió así a Europa, mientras Carlos Fuente usó la última alegoría para referirse a la lengua.

Repensar a Integração Regional

Paulo Borba Casella[*]

> *"se a imagem que um país constrói de si está relacionada à diferença que impõe em relação a imagens de outras nações, então o 'outro' do Brasil foi toda a América latina."*
>
> *Francisco ALAMBERT (2000)"*[1]

Temos, hoje, aqui a oportunidade de repensar a integração regional, no âmbito deste seleto grupo, neste local tão rico da história e das tradições do Brasil, em relação a temas de direito e de relações internacionais, que tem

* professor titular da cadeira de direito internacional público e chefe do departamento de direito internacional e comparado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

[1] Francisco ALAMBERT, *O Brasil no espelho do Paraguai* (in **Viagem incompleta: a experiência brasileira / Formação: Histórias**, org. Carlos Guilherme MOTA, São Paulo : Ed. SENAC, 2a. ed., 2000, p. 301-327, cit. p. 303): "A relação entre o Brasil e seus vizinhos sulamericanos, no decorrer do século XIX e início do século XX, marcaram-se por tensões, diferenças exaltadas e violências consumadas. No campo geopolítico, as tensões se acirravam à medida que íamos definindo as nossas fronteiras, tanto ao norte (com a disputa pelo controle dos rios amazônicos) quanto ao sul (com a questão platina e os conflitos intermitentes com o Uruguai, a Argentina e o Paraguai), No campo ideológico, as diferenças traduziam-se numa guerra de ideias, assentada na defesa brasileira de sua 'civilização' imperial e escravista, vista em oposição às 'outras' nações americanas, já então formalmente republicanas e antiescravistas."

pautado a missão da diplomacia brasileira, e também tem recebido considerável atenção nos meios acadêmicos. Aqui se instaura a possibilidade de diálogo entre a visão e a missão de cada um destes segmentos: o meio diplomático e o meio acadêmico, entre brasileiros e colegas dos países hispano-americanos. O dado norteador deve ser a combinação entre o interesse nacional, na sua mais ampla e mais duradoura acepção, e a aferição das consequências e efeitos da construção de diferentes sistemas e modelos de integração, tal como especificamente se considera, também a integração da América do Sul, como vocação da integração regionalmente estipulada.

A integração regional se inscreve no momento histórico, político e cultural, presente e crucial, para o Brasil, como para os parceiros da América do Sul. Está presente a tônica da integração – ao menos como anseio – no mundo em geral: nenhum país, hoje, repito, nenhum país, pode deixar de cuidar da sua inserção internacional. Resta, somente ver segundo quais parâmetros e modelos se há de buscar a construção da referida integração regional, como se dá no caso específico da América do Sul.

Ao agradecer pelo honroso convite, cabe-me cumprimentar todos os colegas participantes, nacionais e estrangeiros – cuja indispensável presença e participação confere a este encontro a sua inexorável dimensão "internacional" – bem como cabe registrar os elogios aos organizadores, na pessoa do embaixador Jeronimo Moscardo, presidente da FUNAG, e do embaixador Carlos Henrique Cardim, diretor do IPRI. A ocasião de debate entre a diplomacia e a academia é tanto oportuna quanto necessária. E sua percepção se põe de modo cristalino em relação a tema como o da integração regional.

Gostaria, ainda, de deixar registro do saudoso internacionalista, que me aproximou desta casa, o embaixador Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva. Deste recebi o voto de confiança e a responsabilidade de dar continuidade, como tenho feito, já nas três últimas edições, ao **Manual de direito internacional público** de Accioly – Nascimento e Silva – Casella[2]. Desde 1957, o livro da área mais vendido. E internacionalmente o mais citado.

O tema da integração regional tem sido um dos eixos de minha docência e pesquisa em direito internacional, não somente na Universidade de São

[2] ACCIOLY – NASCIMENTO E SILVA – CASELLA, **Manual de direito internacional público** (São Paulo : Saraiva, 17ª ed., 2009) ; v. tb. **Dimensão internacional do direito : estudos em homenagem a G. E. do NASCIMENTO E SILVA**, coord. P. B. CASELLA, São Paulo : LTr, 2000).

Paulo, como também lecionei, escrevi e debati a respeito em muitos países, desde o início dos anos 1990, até o momento[3], especialmente em relação ao MERCOSUL e às relações deste com outros espaços e blocos regionais – particularmente na relação entre MERCOSUL e União Europeia. Acreditei e trabalhei durante anos em temas relacionados à integração regional.[4]

Referido registro se põe, neste momento, como manifestação de meu entusiasmo e meu compromisso, por assim dizer, "histórico", com a integração, como dimensão para o perfazimento de novos planos de realização do direito internacional. Este dado vai além do interesse do fenômeno regionalmente

[3] P. B. CASELLA, **MERCOSUR** (The Hague : Kluwer Law International, 2007, International Encyclopaedia of Laws / Intergovernmental Organizations, 158 pages) ; P. B. CASELLA & V. L. V. LIQUIDATO (coords.), **Direito da integração** (São Paulo : Quartier Latin, 2006) ; P. B. CASELLA (coord. *et al.*), **MERCOSUL: integração regional e globalização** (Rio : Renovar, 2000) ; P. B. CASELLA, *"Pax perpetua – a review of the concept from the perspective of economic integration"* (in **Dimensão internacional do direito: estudos em homenagem a G.E. do NASCIMENTO E SILVA**, São aulo: LTr, 2000, pp. 69-88) ; P. B. CASELLA (co-org. com L. O. BAPTISTA e Araminta de A. MERCADANTE), **MERCOSUL : das negociações à implantação** (São Paulo : LTr, 1ª. ed. 1994; 2ª. ed., 1998) ; P. B. CASELLA, **Instituições do MERCOSUL** (Brasília : Senado Federal / Associação Brasileira de Estudos da Integração, 1997, coleção Estudos da Integração, vol. 14) ; P. B. CASELLA (coord.), **Contratos internacionais e direito econômico no MERCOSUL : após o término do período de transição** (São Paulo : LTr, 1996) ; P. B. CASELLA, **MERCOSUL : exigências e perspectivas** (São Paulo, 1ª. ed., 1996, 3ª ed., 2009, em prep.), bem como capítulos em obras coletivas e publicações relacionadas ao MERCOSUL : P. B. CASELLA, *Direito do MERCOSUL e certeza jurídica* (in **Avances del derecho internacional privado en América latina : líber amicorum Jürgen SAMTLEBEN**, org. Jan KLEINHESTERKAMP & Gonzalo LORENZO, Montevideo : Fundación de cultura universitária, 2002, p. 417-435) ; P. B. CASELLA, *Comissão de Comércio e jurisdição no MERCOSUL* (in Jurisprudência Argentina, Buenos Aires, n. 6153, Agosto 4 de 1999, pp. 12-21) ; P. B. CASELLA, "Quadrilateral perspective on integration in the Américas : a view for the MERCOSUR and Brazil" (in **The evolution of free trade in the Americas / L'évolution du libre échange dans les Amériques**, ed. by L. PERRET, Collection Bleue, Montréal : Wilson & Lafleur, 1999, pp. 125-155) ; P. B. CASELLA, *Legal features and institutional perspectives for the MERCOSUR : the Common Market of the South as it stands (after the end of the transition period)* (in **Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques : le libre échange en question**, sous la direction de Catherine FLAESCH-MOUGIN et Joël LEBULLENGER, Paris / Rennes : Ed. Apogée / Publications du Centre de recherches européennes – CEDRE, 1999, pp. 79-92) ; P. B. CASELLA, *Integration in the Americas : an overview* (Yearbook of European Law, 1996, v.16, pp. 405-422).

[4] Não somente em diversas Universidades e encontros acadêmicos no Brasil, como nos demais países do bloco, em Assunção, Buenos Aires, Córdoba, Montevidéu, Santa Cruz de la Sierra, Santiago do Chile, bem como durante *visiting professorships* nas Universidades de Amsterdam (1997 e 2000), Coimbra (1996 e 1999), Estrasburgo III – Robert Schuman (2005), Paris II – Panthéon-Assas (2005-2006), Paris I – Sorbonne (2007), e também na Universidade de Macau (2007, 2008 e 2009) dentre outras instituições.

necessário, para apresentar-se como dimensão nova para o conjunto do direito internacional, no contexto atual.

A integração não é somente dado incidental, mas exprime mudança de paradigma no direito internacional pós-moderno. Este passa, nas últimas décadas, por transformações cruciais, desde o antigo modelo estritamente interestatal de coexistência, pautado pela mútua abstenção, para a instauração progressiva de modelos de cooperação, que podem, em alguns casos, ascender ao patamar de integração[5]. Mas, para que ocorra a integração, necessita-se de firme engajamento político e institucional, que permita construir grau de solidariedade, entre os participantes, e esta acompanhada da clara percepção, e não menos firme engajamento, no sentido de construir esse projeto comum, entre os estados insertos no processo. O que não é pouco, nem facilmente se mantém, ao sabor do jogo entre mudanças políticas internas e do contexto internacional.

Como não poderia deixar de ser, tratar-se-á de considerar a sempre renovada contraposição entre visão centrada no "estado", como foco e fim em si mesmo, em relação a outra, pautada pelo alinhamento e inserção deste em sistema institucional de direito internacional. Entre o interesse nacional e a construção de interesses compartilhados não existe necessariamente antagonismo, mas diversidade de graus de implementação, porquanto se pode perfazer, por exemplo, entre estados engajados em esforço comum, sempre no tempo (histórico) e contexto (cultural) da atualidade.

Qual pode ser dado novo a se considerar na vertente da tantas vezes discutida relação entre "estado" e "integração regional"? Será, justamente, no meu entender, no dado da ascensão das interações extranacionais ao lado das necessidades e dos interesses nacionais, no plano maior da acepção destes, para patamares, tanto econômica quanto institucionalmente, internacionalizados. Por isso surgem e se desenvolvem as formas as mais variadas das comunidades internacionais, no cenário político moderno, porquanto estas ensejam novos paradigmas na formulação da soberania do estado nacional.

Concretamente, trata-se de considerar a questão da substancial e irreversível ampliação das agendas internacionais dos estados, não somente

[5] Cfr. W. FRIEDMANN, **The changing structure of international law** (Londres: Stevens & Sons, 1964) ; ver tb. W. FRIEDMANN, **General course on public international law** (RCADI, 1969, t. 127, p. 39-246).

nos moldes clássicos, sob a forma de relações bilaterais pontuais – como exemplificavam, desde tempos remotos, até passado recente, os "acordos de amizade, comércio e navegação", coisas curiosas de se verem unidas dessa forma – mas também na multiplicação de outros canais e facetas das relações internacionais, no mundo contemporâneo. Isso ocorre, por exemplo, na federalização das comunidades internacionais, ou da internacionalização das comunidades infraestatais.

Fenômenos esses impensáveis há algumas décadas, estes se somam à multiplicação dos sujeitos e demais agentes não estatais, bem como das agendas internacionais. Dá-se ampliação de tal ordem, que temem alguns possa o direito internacional deixar de ser viável, se quiser abranger todas essas variáveis.[6] Esta questão, embora fascinante, deve ser apontada, mas não será o foco de nosso debate, hoje.

A reflexão sobre o papel do direito e especialmente do direito internacional, nas relações internacionais, ante a crise da pós-modernidade, e a necessidade de repensar instituições e direito internacional foram consideradas[7]. O fenômeno está presente e deve permanecer dado crucial para qualquer análise.

Aqui se trata de considerar o fenômeno da integração continental, o que se apresenta como nova dimensão da expressão do estado contemporâneo, decorrência de absoluto imperativo categórico da convivência internacional no mundo atual. O unilateralismo acabou. Viva o multilateralismo. E este tem de ser estruturado segundo canais e caminhos legalmente e operacionalmente viáveis, como se dá, por exemplo, na integração regional.

Se, de um lado, assistimos ao incremento da regulação jurídica da vida internacional – onde caberia perquirir se e em que medida este fenômeno auxilia ou prejudica o desenvolvimento das relações internacionais, também no campo econômico – o modo melhor de estudar tal questão, em seus

[6] Emmanuelle JOUANNET, *À quoi sert le droit international ? Le droit international providence du XXI^e siècle* (Revue belge de droit international, 2007/1, Bruxelles : Bruylant, p. 5-51) : «Une logique juridique et politique à l'oeuvre depuis 1945 dans le droit international contemporain qui fait de lui un droit international providence. C'est un droit qui intervient partout, et qui cherche à combler les deséquilibres économiques, sociaux, écologiques et sanitaires de la planète. Mais ce faisant, il suscite des attentes et contient des promesses, qu'il ne pourra peut-être pas tenir. » e assim tratar-se-ia de « revenir sur les limites que l'on devrait fixer au droit international pour lui rendre sa véritable force. »

[7] P. B. CASELLA, **Fundamentos do direito internacional pós-moderno** (prólogo de Hugo CAMINOS, São Paulo : Quartier Latin, 2008).

efeitos e seu impacto. Esse estudo pode ser colocado, por exemplo, em âmbito bilateral, tal como ilustrariam as relações entre o Brasil enquanto estado, ou o MERCOSUL, enquanto bloco regional integrado, em relação aos demais parceiros comerciais e institucionais, tais como as relações (de um e de outro) com a União Europeia, ou entre um e outro estado de cada um destes blocos regionais, bem como em relação a outros acordos e blocos regionais, tais como a UNASUL, a parceria U.E.-Rússia, a relação entre os países BRIC, e tantas outras formulações em curso: G-7, G-8, G-20, grupo do Rio, grupo de Cairns, o inovador e pouco aproveitado canal de diálogo América do Sul – países árabes (2005)[8] etc.

A lista acima, que não pretende ser exaustiva, evidencia a recorrência de modelos, pautados pelo diálogo, e pelo desejo de alcançar a integração. Se esta nem sempre se faz presente como realidade, ao menos se põe como anseio recorrente.

Quanto interessa ao Brasil cada um destes canais? Qual o preço a ser pago pelo Brasil, pelo engajamento em relação a cada um destes modelos e canais?

Não basta celebrar acordos. É preciso que estes tenham conteúdo e efeitos práticos. A integração pouco serve como exame abstrato de potencialidades irrealizadas.

Este tem sido tema recorrente nos últimos anos, desde Acordo-quadro inter-regional (celebrado em Madri, em dezembro de 1995), até fracasso dez anos de negociações (2004) e retomada destas (a partir do início de 2005), entre os dois blocos. Continuo a crer que o processo de integração regional europeu[9], nos sirva para fazer refletir a respeito do modelo adotado: seria este o indício não do esgotamento e dos limites do projeto de integração?

---

[8] **Diálogo América do Sul – Países árabes** (org. Heloísa Vilhena de ARAUJO, prefácio Celso AMORIM, Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão / IPRI, 2005, v. esp. "imagem e formação de opinião no mundo árabe : visões do Brasil e da América do sul", de Paul ACHCAR, pp. 293-329 ; "imagem e formação de opinião no mundo árabe : visões do Brasil e da América do sul", de Narciso Binayan CARMONA, pp. 331-348 ; "prioridades do mundo árabe", de Nizar MESSARI, pp. 351-383 e "percepções e prioridades externas no mundo árabe : visões a partir do terceiro setor", de Juliana JOHANN, pp. 385-468).

[9] Interesse de longa data em relação ao tema, como mostram algumas publicações : P. B. CASELLA, **União Européia: instituições e ordenamento jurídico** (pref. Irineu STRENGER, São Paulo: LTr, 1ª ed., 1994; 2ª ed., 2002) ; P. B. CASELLA, **A comparative approach to competition law in the European Communities and the MERCOSUL** ("Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Saarbrücken, den 20. Juli 1993", Vorträge,

A ênfase, em qualquer destas linhas, pode dar-se em relação às complementaridades ou em relação à confrontação. Por isso, no passado, os estados buscavam definir as suas identidades nacionais, pela afirmação de suas particularidades e especificidades, como se deu pelo Brasil, em relação aos seus vizinhos[10].

Assim, vejamos um e outro desses dados. Que podem ser sumarizados:

Inicialmente, no que diz respeito às *complementaridades*: apontem-se todos os campos passíveis de atuação e desenvolvimento conjunto, desde as indústrias de tecnologia, a biotecnologia, as parcerias em desenvolvimento sustentável, e fontes renováveis de energia, para nos atermos a alguns dos possíveis campos.

No que diz respeito à *confrontação*: será tema, igualmente recorrente, em relação à agricultura e subsídios agrícolas, bem como o estatismo, tendente ao imobilismo, perceptível e passível de ser apontado, nos dois lados. Isso somente nas relações entre U.E. e MERCOSUL. E sequer consideradas deste caso, todas as possíveis variáveis.

Desnecessário frisar tratar-se de parceria estratégica relevante para ambos os lados: para o MERCOSUL, e para cada um dos seus integrantes, como para a U.E., em vez de patinar nas pequenas mazelas internas, faz-se papel necessário nas relações internacionais, e isto não somente para uso interno, como poderia contribuir para a construção de novo equilíbrio mundial.

Parece ainda hesitar a U.E., em relação ao seu papel mundial. E este pode se exprimir em diversos planos, tais como: em relação aos seus

---

Reden Berichte aus dem Europa-Institut – Sektion Rechtswissenschat – vol 301, pp. 1-72) ; e prossegue em trabalhos mais recentes como *Ampliação da União Européia : a Europa central se integra* (no volume **O novo direito internacional : estudos em homenagem a Erik JAYME**, org. Claudia Lima MARQUES e Nadia de ARAUJO, Rio : Renovar, 2005, pp. 723-743), *Dimensão constitucional da integração : entre mito e operacionalidade* (no volume de **Estudos jurídicos em homenagem a Paulo PITTA E CUNHA**, organizados por Elizabeth ACCIOLY, Lisboa, 2009, no prelo) e *European Integration : towards a constitutional dimension* (Conference on 17 April 2009, Auditorium II of the University of Macau Library – Master of Law Seminar Series 2008-2009 – Jean Monnet Seminar offered as part of the Master of Law Program in European Union Law, International Law and Comparative Law and the Jean Monnet Chair, Macau, China), para mencionar somente alguns.

[10] Cf. trecho de F. ALAMBERT (2000), referido na epígrafe. Para exame das especificidades brasileiras, nas relações continentais, v. tb. Adriana LOPES e Carlos Guilherme MOTA, **História do Brasil: uma interpretação** (São Paulo: Ed. SENAC, 2ª ed., 2008) ; P. B. CASELLA, **Direito internacional dos espaços** (São Paulo: Atlas, 2009, esp. caps. XXVII "território brasileiro e direito internacional" e XXVIII "fases da formação do território brasileiro: algumas lições de direito internacional").

"satélites", no processo ambicioso em curso de progressivamente absorver, no seio da organização, os candidatos, atualmente ainda inscritos em lista de espera (Croácia, Turquia etc.). Como também na timidez e no conservadorismo das tentativas de acordo com o MERCOSUL.

Não menos relevante e necessário que a U.E., menos coarctada pelos EUA, tenha a sua estratégia própria com a Rússia, em uma grande parceria europeia – porquanto a Rússia, ao menos até agora *Não* manifesta desejo de ingressar como participante do bloco.

De modo semelhante, lamenta-se que a U.E. ainda não se tenha engajado, de modo mais firme e mais presente, na América Latina, e especialmente em relação ao Brasil, sem necessidade de repetir o interesse recíproco, de lado a lado, enquanto parceiros comerciais. Existe e costuma ser frequentemente lembrado o interesse estratégico recíproco.

Como se poderá avançar, a partir daí? De toda análise, o mais relevante é o modelo conceitual adotado. Isso não será menos relevante no contexto internacional. Sem fazer do modelo institucional um fim em si mesmo: valerá este, pelo seu caráter instrumental, para auxiliar na captação das variáveis da realidade, e na avaliação das prioridades e das potencialidades da ação nacional engajada na busca de adequada e eficiente inserção internacional.

Qual será a visão, e qual a aplicação do direito internacional, enquanto modelo para a regência de tais relações internacionais? O moto será a complementaridade ou a confrontação? Isso se põe também para o Brasil: estaria na hora de se repensar o bom-mocismo, porquanto este nem sempre é viável como diretriz de conduta, quer no plano interpessoal, como nas relações internacionais.

A construção de grandes planos integrados exige a superação de pequenas diferenças, por parte de cada um dos participantes. O que não se faz sem o exame dessa relação, que ambos os lados reconhecem ser oportuna e necessária, sob pena de se constatar mais adiante que muito se falou e pouco se avançou. São necessários passos concretos e eficazes para construção de qualquer relação, como se dá na integração regional, entre os países da América do Sul, ou no contexto dessa parceria euro-latino-americana.

Tergiversar em relação a essas parcerias sulamericana e euro-latino-americana poderia ter configurado, no passado, desserviço ao Brasil e aos interesses nacionais, na mais ampla acepção destes, contemplados fora e além das eventuais simpatias ideológicas e idiossincrasias partidárias, dos mandachuvas do momento político.

Como se põe o panorama atual? De um lado, vemos a indefinição de rumos e de conteúdo da integração regional, na América do Sul, onde se superpõem vários elementos: desde as agruras entre os quatro antigos do MERCOSUL, somadas à pouca efetividade de conteúdo, em relação aos associados (Chile, Bolívia, Peru e Equador), mas, sobretudo, a questão crucial para suscitar dúvidas a respeito da viabilidade da continuidade e do futuro do bloco decorre do ingresso da Venezuela (4 de julho de 2006), porquanto esta, a meu ver, em nada contribui para tornar mais claras as coisas. Sobremodo questionável.

Não ganhou o MERCOSUL em credibilidade, nem tampouco eficiência, com a adesão da Venezuela. Ademais, cabe questionar por que ingressa esta no bloco que vem a seguir declarar morto e que deveria ser substituído pela ALBA? Cabe dizer que se mantenha a "cláusula democrática", inovada pelo Protocolo de Ushuaia, depois do ingresso da Venezuela, ante os reiterados ataques do governo Hugo Chavez contra a liberdade de expressão e todo o cerceamento em curso das liberdades democráticas? O que sobra vivo e presente na Venezuela de Chavez, de um estado democrático de direito? O projeto "bolivariano" é compatível com o projeto regional de integração no MERCOSUL? Tenho cada vez mais dúvidas a respeito, e estas são vistas mesmo por estudantes de graduação em direito e em relações internacionais.

Pode existir perspectiva para a integração na América da Sul? Entendo que sim, e esta estaria, justamente, na construção de caminhos novos, concretamente por meio de desenvolvimento de nichos não explorados de oportunidades. Ou seja, se as relações macroeconômicas e políticas entre os países da América do Sul, como nas relações entre a U.E. e o MERCOSUL, pouco ou nada avançaram, pode ser o momento de se considerarem, em lugar desses mesmos modelos, que não avançam, a construção de canais diversificados, por meio de outros expedientes operacionais.

Estas modalidades de cooperação internacional, sejam ou não institucionalizadas, podem ser alvo de desenvolvimento futuro: se não operam, por grandes planos, quiçá o façam por meio de unidades menores, com complementaridades mais facilmente perceptíveis e detectáveis, onde seria possível ensejar a construção de canais de interação e comunicação, levando à ampliação do leque de matérias passíveis de desenvolvimento conjunto? Por que insistir sempre nos mesmos canais e caminhos?

Quaisquer que sejam as modalidades de cooperação internacional, estas inexoravelmente compreenderão economia e comércio, sim, mas também

podem abranger cooperação científica e tecnológica. Também pode e deve haver espaço para a construção de programas culturais e desenvolvimento de pesquisas, e programas institucionais, no plano cultural e universitário.

Não somente por formação – ou deformação profissional? – mas acredito na relevância de intercâmbio cultural mais vasto, inserindo nesse leque a cooperação universitária e a difusão de idéias, mediante programas conjuntos. São esses dados que podem conferir durabilidade para projetos regionais de integração: é preciso construir pontes entre os seres humanos, como entre as sociedades. Além do comércio e das transações financeiras, também por meio da remoção (lenta, mas progressiva) de barreiras culturais.

Se pouco ou nada inovaram as relações U.E.-MERCOSUL nos últimos anos, as relações bilaterais podem proliferar e dar novos frutos, como as várias parcerias entre Brasil e França ilustrariam, de iniciativas culturais a armamentos e tecnologia de ponta. Isso se tem mostrado válido, apesar de recorrências que se poderiam chamar "neocolonialisantes", no lado francês, e se estas devem ser repelidas, pelo lado brasileiro, que isso se faça sem descartar os conteúdos positivos.

Ao mesmo tempo, ainda cabe crer e esperar que a integração regional ainda pode dar frutos. Ainda é possível desenvolver o alinhamento da ação e do discurso entre os países da América do Sul, para que se façam presentes, com voz unificada, no plano internacional. A questão será a de determinar qual a medida? E a que preço?

Deste alinhamento da ação e do discurso entre os países da América do Sul, quanto se poderá construir, conjuntamente, em relação a outros blocos e outros parceiros internacionais? Isso é viável, desde que se possam determinar as grandes linhas e as bases compartilhadas, sobre as quais se possam construir acordos duradouros.

Este seria, no plano das relações eurolatinoamericanas, a ênfase nas bases comuns de civilização greco-romana-judaico-celta, de modo a reforçar a consciência das raízes culturais compartilhadas. Não se trata somente de incrementar as trocas comerciais, mas, igualmente, enfatizar a visibilidade da civilização euro-latinoamericana, onde se põem continuidades e diversidades.

Está na hora, acredito, formularmos cópia menos servil dos epifenômenos culturais estadunidenses: Europa e América Latina não precisam de intermediação dos EUA para as suas trocas comerciais e culturais, não precisam de tutela política americana, para estabelecerem e diversificarem os seus canais de diálogo. Da política ao cinema, da música à literatura, aos

modelos políticos? O que acontece com os canais diretos? A multilateralização das relações internacionais contemporâneas não precisa ser exacerbada além do necessário.

Para responder às perguntas a respeito dos novos paradigmas da integração no continente e deste com outros estados e blocos é preciso que os demais participantes, sobretudo na América do Sul, mostrem ao Brasil a vontade de se engajarem e de assumirem compromissos comuns. Não pode funcionar a integração regional sem projeto comum.

Logicamente cada um dos países da região, como ademais, todos os países do mundo, devem cuidar de seu desenvolvimento e de sua respectiva inserção internacional. Estas, contudo, não se podem conceber em confrontação com o projeto de integração regional. Sob pena de esvaziamento de qualquer efetividade deste.

Está em curso profundo remanejamento de modelos e de conceitos, norteadores do campo internacional, na passagem dos padrão clássico de mútua abstenção, que pautara, no passado, a coexistência interestatal, para cenários variados e multiconectados de cooperação internacional, multilateralmente institucionalizada. E, se esta diversidade pode dar lugar a cenários de integração, também pode conduzir a mais acentuados fracionamentos. Pode se dar a integração, quando os pressupostos conceituais e operacionais para tal patamar adicional de trabalho conjunto possam ser estipulados.

Se, de um lado, remanescem dificuldades sistêmicas de implementação, por outro lado, existe garantia da eficácia dos conceitos na prática. Em lugar de bater sempre na tecla das fraquezas institucionais do sistema institucional e normativo internacional, cumpre enxergar que estas fraquezas e estes limites são acirrados pela visão estreita e pelo curto prazo das estratégias dos estados.

Se, de um lado, a tendência à continuidade e à intensificação da integração econômica e política supranacional e associação transnacional em bases regionais, limitam o espaço para as ações de estados isolados, em matéria de relações internacionais, por outro lado, é preciso, para os estados e os respectivos governos, aprender a trabalhar, de modo colegiado e consertado. Esse aprendizado exige esforço considerável e não menor compromisso com o projeto comum.

A integração *na* América do Sul e *da* América do Sul não pode ser compreendida como fenômeno isolado, porquanto nesse meio tempo, grandes transformações ocorreram no sistema internacional, como um todo. Inclusive

no tocante à necessidade, já existente, para os estados, em se conformarem com os princípios imperativos (*jus cogens*), do direito internacional e das obrigações internacionais *erga omnes* como conteúdos vinculantes, de observância necessária para todos os estados[11].

Nota-se, assim, concomitantemente às principais tendências legais internacionais, nas condições referidas, o movimento mundial rumo à integração supranacional e associação transnacional, em bases político-econômicas ou outras. Esse fenômeno da integração regional trouxe novo realismo pragmático e ênfase na eficiência funcional, que se preocupa menos com definições apriorísticas de soberania[12], e se concentra muito mais "em fazer o que tem de ser naturalmente feito", nas relações internacionais[13].

Concorre com o novo realismo pragmático, reinante nas relações internacionais, certo grau de desinteresse em relação aos atos formais de declaração de comprometimento, em si, e muito mais na prática dos estados, com a distinção entre projetos que funcionam e outros que permanecem meramente teóricos, em matéria de integração. A integração tem de se reger pelos seus efeitos, na prática, não somente pelas declarações de boas intenções.

---

[11] Positivo ver a Câmara dos deputados aprovar, em maio de 2009, e remeter ao Senado da República, depois de 17 anos de espera, a Convenção de Viena sobre o direito dos tratados (1969, em vigor internacionalmente desde 1980), e que venha o Brasil ratificar esse relevante instrumento.

[12] Como exemplificaria o debate, à época travado, quanto a ser conciliável a noção de soberania com a existência e a participação dos estados na Liga das Nações. Cfr. M. F. Pinto PEREIRA, **Soberania das nações** (prefácio de Clóvis BEVILAQUA, São Paulo : C. Teixeira & Cia., 1920, 'prólogo', pp. ix-xii) ; v. tb. P. B. CASELLA, **Direito internacional dos espaços** (op. cit., 2009, esp. cap. II 'soberania e território do estado').

[13] E. McWHINNEY, **Self-determination of peoples and plural-ethnic states (secession and state succession and the alternative federal option)** (RCADI, 2002, t. 294, pp. 167-264, chapter vi, 'law and politics and the dialectical unfolding of the self-determination principle', pp. 256-263, cit. 'new thinking on recognition and state succession', pp. 260-263) especifica: "The new emphasis is upon the practical incidents and attributes of membership and participation in an increasingly interdependent international community, rather than on the elaboration of abstract theoretical constructs of state sovereignty. Juridical non-persons (in the sense of their not being formally recognized by other states) may thus find themselves accorded the privileges and immunities of a state in their direct, bilateral dealings with existing states and even welcomed into functionally based international agencies and arenas, first perhaps as observers and then later as members in their own right. Reciprocal self-interest and mutual advantage reinforce classical considerations of international comity in the new, inclusive world community of today. State sovereignty, as an abstract theoretical concept, is demonstrably of declining relevance and importance today." (g.n.).

A integração regional tem, ademais, de ser entendida como dado que respeite e acompanhe a dimensão cultural de cada um dos estados nesta engajados. Isso se dá não somente no caso da América do Sul.

No contexto presente, percebe-se, mais e mais a necessidade de acomodação da diversidade cultural no âmbito dos estados, como aponta C. Kessedjian (2008)[14]. Ao mesmo tempo, o declínio na relevância da soberania do estado, em comunidade mundial interdependente, significa que as aspirações políticas e econômicas, de caráter transnacional, podem mais e mais, ser acomodadas, sem as soluções patológicas de secessão e de ruptura de estados federais.

Esse leque de variáveis serve para mostrar a riqueza e a diversidade de canais que podem ser encetados, para a construção de novos modelos de relações internacionais, onde se combinam a internacionalização da circulação dos capitais e das tecnologias, e a frustração ante a ineficiência e a lentidão de resposta do(s) estado(s) aos reclamos da sociedade civil, nacional, como internacional, na organização de novos modelos e caminhos de atuação. Está na hora de os internacionalistas reconhecerem e afirmarem, com mais clareza a "ascensão e declínio do estado", por exemplo na linha de exame de Martin van Creveld (1999, ed. bras. 2004).[15]

Deixei, antes, registro das minhas convicções e das minhas credenciais em relação à integração: acreditei e lutei, durante anos, em defesa da construção da integração regional. Agora, permitam-me ser franco, vejo-me um tanto cético.

Aqui, na casa de Rio Branco, cabe ser ao mesmo tempo "diplomático" e acadêmico: no sentido de busca da verdade, mesmo ao custo de ser menos agradável de ser ouvido, desde que se possa divergir polidamente. Como

[14] Catherine KESSEDJIAN, *L'influence de la culture sur le droit international et ses développements* (in **Culture and international law**, ed. by Paul MEERTS, « this book is based on the annual conference From Peace to Justice 'Culture and International Law' held on 16 and 17 April 2007 », The Hague : Hague Academic Press, 2008, pp. 23-41, quoted 'conclusion', p. 41) : « Si nous acceptons l'idée que la diversité culturelle est désormais la valeur centrale des sociétés terriennes et de leurs inter-relations, alors les juristes doivent changer de perspective. Nous devons repenser la fragmentation comme une valeur et non comme une plaie. Nous devons accepter le pluralisme juridique, sans forcément abandonner toute idée de hiérarchie. »

[15] Martin van CREVELD, **Ascensão e declínio do estado** (do original **The rise and decline of the state**, © 1999, trad. Jussara SIMÕES, rev. da trad. Silvana VIEIRA, rev. técnica Cícero ARAUJO, São Paulo: Martins Fontes, 2004).

pautava antigo mestre das Arcadas, Antonio Sampaio Dória, a característica do debate intelectual há de ser a possibilidade de se divergir polidamente.

Acredito exista consenso entre os presentes quanto a ser a integração uma tendência generalizada e necessidade operacional básica para todos os estados. Foram-se os tempos em que poderia determinado escolher se deseja e se vê ou não pronto a assumir os compromissos relacionados a e as limitações ao exercício (sem qualquer controle) da sua soberania, tal como decorrem do engajamento em processo de integração.

Mas, que preço pagar pela integração? Até que ponto merece e pode esta ser buscada? Vale a pena para o Brasil insistir nesse mesmo modelo de integração regional, tal como o Mercado comum Brasil-Argentina (1988) e o MERCOSUL (1991), desde sua formulação quadripartite original, aos demais associados, até o ingresso da Venezuela?

Quais são as perspectivas para o Brasil de tais modelos, com quase vinte anos de aplicação? Parecem pequenos e decepcionantes os resultados, mas os custos são e serão grandes, porquanto o mundo está mudando rapidamente em torno de nós, enquanto permanecemos insertos nas mazelas do estado atual da integração – que não ousa dizer o seu nome – na América do Sul.

Pode e deve o Brasil pensar grande. De acordo com as suas necessidades e as suas prioridades internas. De modo consentâneo com os desafios do mundo presente. O Brasil pode e deve pensar e caminhar mais longe do que o cenário regional imediato parece comportar. O que tem sido muito pouco.

Se não vejamos, por ordem alfabética, de desgostos e reveses dos últimos anos:

• apanha o Brasil, sistematicamente, da Argentina, que parece fazer a sua política econômica com exceções ao Brasil (não consigo me esquecer da situação decorrente de salvaguardas adotadas contra a suposta invasão de produtos de linha branca, provenientes do Brasil, no mercado argentino, das quais decorreu o afastamento dos produtos brasileiros – para dar lugar a produção local? – não, para dar lugar aos similares mexicanos – existe algo de intrinsecamente ineficaz numa zona de livre comércio, (onde se adotem medidas em detrimento de sócio desta, em favor de terceiro estado!);

• apanha o Brasil da Bolívia, como mostrou a nacionalização dos investimentos da Petrobrás, através de sua holding holandesa, o que deve nos ter custado algo entre 1,5 a 2 bilhões de US Dólares, e a continuidade da operação no país foi assegurada por técnicos gentilmente cedidos pelo "mui

amigo" governo da Venezuela, deslocados para as antigas instalações da Petrobrás na Bolívia – por mais necessidades que tenha a nação vizinha, existem milhões de brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza e o governo deste país tem de cuidar de sua população, antes de se dar ao luxo de se fazer expropriar sem indenização nos países vizinhos – o direito internacional já firmou nas últimas décadas o conceito da soberania dos estados sobre os seus recursos naturais, no sentido de que pode ocorrer desapropriação em determinadas situações, mas estas tem de ser indenizadas – e o foram? e quanto? e como? – causa espanto a situação, porque logo a seguir se viram ameaças de expropriação feitas contra os agricultores brasileiros, em relação às quais pouco vi de mobilização do país, no sentido de proteger a vida, a integridade e os interesses dos seus nacionais;

• apanha o Brasil do Equador, com o atual governo Rafael Correa, reciclador do discurso populista bolivariano, a ponto de se ter ameaçado calote às empreiteiras brasileiras como ao BNDES – e no último momento, algum pagamento foi efetuado, mas as queixas continuam a ser veiculadas e as ameaças são reiteradas, inclusive quanto a levar a reclamação para arbitragem ou perante tribunal internacional;

• apanha o Brasil do Paraguai, quando o governo Lugo, além de fazer muitos filhos, decide – como anunciara desde as promessas de campanha – 'revisar' a tarificação da energia, proveniente de Itaipu, remunerada em patamares consentâneos com o mercado de energia, contrariamente ao que estipulava o tratado de constituição da binacional – solução que chegara a ser apontada internacionalmente como criativa e relevante, para a gestão de recursos naturais compartilhados entre estados, e essa 'revisão' de põe de modo unilateral, forçado, e contraria o acordado entre os dois estados, porquanto o prazo deveria ser de 50 anos e somente 30 decorreram – e, também no Paraguai, viram-se diversas ameaças de expropriação assacadas contra os agricultores brasileiros, os chamados "brasiguaios", e mais uma vez, pouca mobilização viu-se do país e no país, no sentido de proteger a vida, a integridade e os interesses dos nacionais brasileiros, radicados no país vizinho, em nome das boas relações entre os dois estados;

• apanha o Brasil, sistematicamente, da Venezuela, perdi a conta de quantas vezes, em todas as questões, nas quais transigiu o Brasil ante a primária truculência vociferante do governo Hugo Chavez, e sem qualquer prejuízo para este, porquanto, logo a seguir são anunciadas verbas do BNDES para financiamento do metrô de Caracas! Por que não enviar essas mesmas verbas

de financiamento para o metrô de São Paulo antes que a cidade que mais gera PIB do país simplesmente entre em colapso ante o exacerbamento do modelo suicida de transporte individual[16] – estamos esperando o que?

Como estamos com Chile, com Colômbia, e com Peru? Ao menos destes não temos apanhado? Os governos Michelle Bachelet, Álvaro Uribe e Alan Garcia têm se comportado melhor com o Brasil?

Faz sentido para o Brasil, para dizer que estamos insertos em projeto de integração regional sulamericana, apanhar de (quase) todos os vizinhos? Para que? E com quais resultados?

O mundo é mais vasto e mais variado do que as mazelas internas do espaço continental sulamericano têm deixado perceber. A integração regional foi herdada como 'prioridade' de governos anteriores e tem sido mantida, nos últimos vinte e poucos anos, desde a redemocratização dos estados da região, o que se mostrou e ainda se mostra como extremamente positivo.

Mas, indago: deve e merece ser mantida como prioridade para o Brasil, a integração regional, a qualquer preço? Devemos e podemos nos dar ao luxo de receber "calotes" dos vizinhos do continente, para dizer que os temos como "parceiros"? Sabe-se que nenhum relacionamento pode ser mantido a médio e longo prazo quando somente um dos lados investe neste relacionamento.

Vejo o Brasil se deixar explorar sem contrapartidas. Sem resultados. Sem perspectivas de melhora do quadro. Pra que?

Não vejo na substituição do MERCOSUL pela UNASUL a solução dos nossos problemas. Oriento pesquisa de aluno sobre a UNASUL. Até agora esperamos para ver quais poderão ser o conteúdo concreto, bem como os resultados possíveis para esta iniciativa.

Volta-me à mente a observação algo irônica de C. Neale RONNING (1963)[17], "*the vision of an America regulated by its own unique legal order arose with the achievement of independence. It has inspired, amused, interested and frustrated countless writers and statesmen ever*

[16] O aumento das vendas de veículos automotores, induzido pela redução do IPI, se dá em tal ritmo que a circulação média desses milhões de carros, teve como conseqüência, na cidade de São Paulo, fazer cair 16%, somente em um ano, a velocidade média, com a qual os veículos se movem dentro da cidade. Essa velocidade já é inferior à de carroças.

[17] C. Neale RONNING, **Law and Politics in Inter-American Diplomacy** (New York and London : John Wiley & Sons, 1963).

since".[18] Se, de um lado, este considera, "*the desire to bring order and predictability into Inter-American relations has been the progenitor of this assortment of 'organizations',*" por outro lado, *"efforts directed towards this end, their successes and failures, have taken place within a complex of economic, political and social forces. The preservation of a measure of order and predictability in the immediate feature will be no less complicated"*.[19]

Mais de quarenta anos se passaram desde que isso foi escrito. Quantas mais de tais "organizações" serão encetadas? Quantas haverão de durar, além da moda daquele verão no hemisfério sul?

Será que teremos de repetir sempre esse parâmetro? Estão condenados à circularidade – no sentido estrito de círculo vicioso – os projetos e as expectativas ligadas à integração nas Américas?

Qualquer sistema de relações internacionais há de basear-se em trocas internacionais, e estas para terem viabilidade e poderem ser mantidas, tem de ser feitas com mínimo grau de equilíbrio e de reciprocidade. Sem esses dados básicos, não há sistema que se sustente, seja na integração regional entre estados como entre pessoas, em qualquer sistema e quadro de interação e de trocas comerciais, afetivas, econômicas, ou quaisquer outras.

Simplesmente não se sustenta qualquer relação que não se funde em mínimo de reciprocidade, de complementaridade de interesses, de comunidade de valores e de premissas básicas de ordenação dessa vida em comum. Logicamente nem sempre se podem esperar exatas contrapartidas, não se trata de levar a obsessão de equilíbrio a tais extremos, mas sem mínimo deste não há sustentabilidade.

Em outros planos, mostram-se campos interessantes para a ampliação da atuação e da inserção internacional do Brasil: além da já mencionada relação – por assim dizer, inexorável – com a União Europeia, como conjunto, e com muitos de seus integrantes, separadamente considerados, cumpre lembrar o espaço para o Brasil na relação com os demais países da equação BRICSA, a não menos problemática quanto necessária relação do Brasil com o "grande irmão do norte" e nossa relação também com o Canadá –

[18] C. Neale RONNING (op. cit., 1963, 'chapter one. introduction', p. 1-5, quoted p. 1): "Rudimentary bits and pieces of such a legal order began to develop as the states in this hemisphere sent out to formalize various aspects of their mutual relations. By the middle of the present century a substantial but uncoordinated and confusing pattern had emerged."

[19] C. N. RONNING (op. cit., 1963, 'chapter one. introduction', p. 1-5, quoted p. 5).

espero tenham passado os efeitos deletérios para outros setores, desde a controvérsia BOMBARDIER-EMBRAER. Cada um destes tópicos poderia merecer ulteriores considerações – quem sabe outras manhãs de reflexão e de trabalho, como esta.

O mundo é mais vasto e mais rico de possibilidades do que as mazelas entre vizinhos da América do Sul. Estes nos têm feito ver, nos últimos anos, *de toutes les couleurs*, mazelas e desgostos, relacionados à integração.

Mesmo alguém como eu, até aqui entusiasta incondicional da integração como eu começa a duvidar da viabilidade de sistema regional no qual o Brasil sistematicamente "pague para ver", em todos os lances e nunca seja remunerado, nem recompensado, nem, tampouco, reconhecido pelos esforços que faz, pelos custos em que incorre, e somente "leva desaforos pra casa", de parte de quase todos os parceiros desse espaço regional. Para que? Por que? Até quando?

A reflexão é necessária e oportuna, aqui na casa de Rio Branco, pois este sabia fazer respeitar o Brasil, e deve a sua lição ser meditada. Como acadêmico, tenho a liberdade de fazer as minhas indagações e posso me dar ao luxo de enunciar as minhas opiniões. Com responsabilidade pelo que falo e ensino, mas com absoluta liberdade e independência.

E esta manifestação, aqui e agora, tem por escopo o interesse nacional, a grandeza do Brasil, a construção de seu desenvolvimento sustentável, que este se faça de modo mais humano, mais abrangente e mais durável. Não seja somente feito de remendos de cunho eleitoreiro e assistencialista, mas possa criar riqueza, possa criar desenvolvimento sustentável, possa criar ciência, possa criar cultura, possa criar sociedade menos injusta e mais harmônica.

Antes de subvencionar os projetos de vizinhos que depois nos expulsam, e ainda nos apodam de "imperialistas". O Brasil não merece isso.

Antes de pensar em modelos econométricos de custeio e em detalhes da evolução dos mecanismos operacionais da integração regional, nos últimos dez ou vinte anos, e deste ponto em diante, permitam-me ser incômodo, mas fazê-lo guiado por busca sincera do interesse nacional, na sua acepção mais ampla, e como expressão de compromisso com o povo brasileiro. Aqui venho indagar: cabe perquirir se o modelo regional até aqui ensaiado pode ser sustentável, a médio e longo prazo, e se este, no seu ulterior desenvolvimento, pode ser útil e viável para o Brasil? Podemos elaborar cenário que nos mostre a evolução possível e a configuração futura da integração na América do Sul

nos próximos cinco ou dez anos? Quais metas devem nortear a inserção do Brasil nesse processo?

A integração pode ser tendência mundial e necessidade para todos os paises, mas como qualquer outra coisa na vida – e das pessoas como dos estados – se há de pensar: a que preço, e de que modo se vai fazer o que se pretende? Vale a pena, e até onde pode perdurar tal esforço?

A integração regional exprime necessidade e anseio de mutação do contexto interestatal clássico. Este mudou de modo irreversível, desde o fim da segunda guerra mundial.

O que antes sequer se concebia, passa a ser parte da realidade internacional presente, tal como a sociedade civil internacional, como novo meio e modo de atuação internacional. Esta formulação retoma conceito de I. Kant, quando este, em 1784, propunha a *"idéia de uma história universal de ponto de vista cosmopolita"*.[20]

Concretamente pode modelo internacional mais humano, e mais humanista traduzir-se na racionalização da ordenação internacional, porquanto até hoje, marcadamente, o mundo não é estado de direito, mas este tem princípios e normas, que se exprimem e atuam por meio de conjunto de instituições internacionais. Se o sistema institucional e normativo internacional pode ser aperfeiçoado, e sua implementação pode ser desenvolvida, isso se deve buscar em vista da construção de patamares de juridicidade internacional.

Não é preciso descartar tudo o que até aqui já se fez, para começar de novo a institucionalização das relações internacionais, por meio da multiplicação de canais institucionais de comunicação e de cooperação, além e ao lado das relações interestatais clássicas. Exemplo disso são os modelos teóricos de busca da paz, por meio da institucionalização das relações internacionais,

Poder-se-ia questionar qual tenha sido o impacto prático de tais concepções. Pode-se indagar quanto serviram, até que sejam estes revisitados, seja na formulação de I. Kant (1784), como do Abbé de Saint-Pierre (1713), ou J. J. Rousseau (meados séc. XVIII), na busca de ideais cosmopolitas, e na centralidade da busca da paz como base da ordenação da convivência, entre unidades do sistema internacional se exprimem, em nossos dias, como vozes renovadas.

---

[20] Immanuel KANT, **Idéia de história universal de ponto de vista cosmopolita** (do original **Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht**, 1784, org. Ricardo R. TERRA, trad. Rodrigo NAVES e Ricardo R. TERRA, São Paulo : Martins Fontes, 2a. ed., 2004).

Já bem sabia e o afirmava Kant que esses anseios teóricos de construção da paz "ridículos podem soar, não pelo que dizem, intrinsecamente bom e desejável, mas por parecerem pretender que isto se alcançaria brevemente". O conteúdo "bom e desejável" deve prevalecer, não obstante as dificuldades de implementação, na prática.

Da presente crítica à *anomia* (falta de lei) do sistema internacional, por não ser o mundo um estado de direito, se pode avançar, no sentido de propor o conceito de "*eunomia"* (boa lei, ou ordem), e trabalhar por sua construção, nos planos internos, como no plano internacional. Mesmo que se diga que este anseio pode ser utópico, não se podem negar os avanços alcançados no sentido da institucionalização do sistema internacional.

Por certo, não se diz que seja viável a implementação plena deste, na prática, mas, sempre, é útil se estude e se conheça o que se pode pretender como parâmetro legal: o ideal da paz perpétua igualmente o é, mas este, tampouco deixa de ser tema central do direito internacional.

A respeito da natureza e das condicionantes do sistema internacional, como ademais qualquer sistema legal interno, adverte Malcolm Shaw (2003)[21], precisar este de conjunto de idéias e expectativas, de modo a ter diante de si, mesmo que pouco seja ou possa ser efetivamente alcançado. A existência de parâmetros desejáveis é necessária para nortear a evolução do sistema. O perfazimento destes pode não decorrer tão simplesmente de tais percepções, mas este dado não as torna menos necessárias.

Trata-se de pretender atingir seus valores maiores, e estes podem ter de conviver com violações, mas registram, substancialmente, grau considerável de cumprimento das normas.[22] Tais como a mutação de sistema de coexistência e mútua abstenção, para sistema internacional de cooperação, que pode atingir, em alguns contextos em determinadas fases históricas, o patamar da integração.

---

[21] Malcolm N. SHAW, **International Law** (Cambridge: U.P., 5th. ed., 2003, chap. 1, 'the nature and development of international law', item 'the function of politics', cit. p. 6) : "despite the occasional gross violation, the vast majority of the provisions of international law are followed."

[22] Malcolm N. SHAW, **International Law** (Cambridge: U.P., 5th. ed., 2003, chap. 1, 'the nature and development of international law', item 'the function of politics', cit. p. 12) : Politics is much closer to the heart of the system than is perceived within national legal orders and power much more in evidence. The interplay of law and politics in world affairs is much more complex and difficult to unravel, and signals (…) to the (…) discussions as to why states comply with international rules. Power politics stresses competition, conflict and supremacy and adopts as its core the struggle for survival and influence. International law aims for harmony

Em lugar de sempre repetir as mazelas e os limites presente, cabe ter presente a relevância e o alcance dos progressos na institucionalização do sistema internacional desde tratado de Versalhes (1919)[23]. Este sistema internacional, encetado após a primeira guerra mundial, foi "repaginado", com o advento do sistema da ONU. Após a segunda guerra mundial, no seu conjunto, completou seis décadas de funcionamento ininterrupto, combinado com as periódicas tentativas de reavaliação do sistema.[24] Não obstante as limitações sempre apontadas, marca-se evolução institucional relevante, e esta não deve ser menosprezada.

O sistema institucional e normativo internacional existe e opera mas este, sempre, pode e deve ser aperfeiçoado. Qual pode ser a contribuição do Brasil para a configuração do modelo internacional vigente para as próximas décadas?

Muitas vezes parece difícil reconhecer o direito internacional tal como é visto e praticado por parcela considerável do meio acadêmico estadunidense. Dentre autores recentes e relevantes, mesmo no caso de Thomas Franck se mesclam o jurídico e o político em extensão tal, a ponto de tornar dificilmente operacional esse direito, enquanto valor e enquanto norma condutora da operação do sistema institucional e normativo internacional.

T. Franck (1990)[25] pode ser referido, mesmo sem necessariamente se concordar com ele: no sistema internacional, as normas usualmente não são

---

and the regulation of disputes. It attempts to create a framework, no matter how rudimentary, which can act as a kind of shock-absorber clarifying and moderating claims and endeavoring to balance interests. In addition, it sets out a series of principles declaring how states should behave. Just as any domestic community must have a background of ideas and hopes to aim at, even if few can be or are ever attained, so the international community, too, must bear in mind its ultimate values.

[23] A respeito, v. P. B. CASELLA, **Tratado de Versalhes na história do direito internacional** (São Paulo : Quartier Latin, 2007).

[24] Georges KAECKENBEECK, **La Charte de San Francisco dans ses rapports avec le droit international** (RCADI, 1947, t. 70, pp. 109-330) ; William RAPPARD, **Vues rétrospectives sur la Societé des Nations** (RCADI 1947, t. 71, pp. 111-226) ; P. B. CASELLA, "ONU pós-KELSEN" (in **Reflexões sobre os 60 anos da ONU**, coord. Araminta MERCADANTE e J. C. MAGALHÃES, Ijuí : Ed. Unijuí, 2005, pp. 13-64).

[25] Thomas M. FRANCK, **The power of legitimacy among Nations** (New York / Oxford : Oxford Univ. Press, 1990, p. 3) : "In the international system, rules usually are not enforced yet they are mostly obeyed. Lacking support from a coercive power comparable to that which provide backing for the laws of a nation, the rules of the international community nevertheless elicit much compliance on the part of sovereign states. Why do powerful nations obey powerless rules ? That is the object of this excursion into power : more precisely, the power which rules exert on states, both the weak and more remarkably the strong"

passíveis de execução, embora normalmente sejam cumpridas.[26] Daí decorre a afirmação deste quanto à "irrelevância da distinção entre direito e não-direito", o que o leva à afirmação de reconhecimento da 'legitimidade como questão de grau'.[27] A partir desse ponto, vê-se o foco muito mais voltado para o poder, o que não deixa muito espaço para o direito.

Thomas M. FRANCK em seu livro sobre justiça e equidade no sistema internacional (*fairness in international law and institutions*) (1995, 2002)[28] devota esforços para conectar "legitimidade" com "justiça" (*fairness*)[29], de modo a apresentar "*equity as fairness*",[30] e daí concluir, sobre a eqüidade, no sentido de que esta, longe de ser destituída de conteúdo, se desenvolveria como aspecto importante, no sentido de redimir o sistema legal internacional. Depois de jogar for a o direito com a adoção da política de poder (*power politics*), torna-se necessário retomar o discurso relativo aos valores basilares e aos fundamentos do sistema internacional, e assevera "existirem boas razões para introduzir elementos de justiça no discurso e no processo jurídicos". Além disso, pondera "o discurso relacionado à justiça destina-se a temperar o imperativo de legitimidade com o de justiça, o que serve não para solapar, mas para resgatar o direito".[31]

---

[26] T. M. FRANCK (op. cit., 1990, 'Prelude: Why a quest for legitimacy?', pp. 3-26, quoted p. 26) concludes his quest with three remarks : "*First*, if there is such a variable as legitimacy, it is most likely to be found in its unalloyed state exactly where we are looking, that is, in the international arena. *Second*, legitimacy exerts a pull to compliance which is powered by the quality of the rule or of the rule making institution and not by coercive authority. It exerts a claim to compliance in the voluntarist mode. *Third*, since the compliance pull of various rules and institutions varies widely, it follows that if legitimacy is a determinant of the strength of a rule's compliance pull, then legitimacy, too, must be a matter of degree."

[27] T. M. FRANCK (op. cit., 1990, '2 The irrelevance of law and non-law', pp. 27-40; '3 Legitimacy a matter of degree', pp. 41-49).

[28] Thomas M. FRANCK, **Fairness in international law and institutions** (Oxford: Univ. Press, 1995, reprinted 2002, quoted p. 22) : Legitimacy as process fairness and distributive justice as moral fairness are different aspects of fairness.

[29] T. M. FRANCK (op. cit., 1995, reprinted 2002, chapter 2 'fairness and legitimacy', pp. 25-46).

[30] T. M. FRANCK (op. cit., 1995, reprinted 2002, chapter 3 'equity as fairness', pp. 47-80, quoted p. 79).

[31] T. M. FRANCK (op. cit., 1995, reprinted 2002, loc. cit.) : "Far from being contentless, equity is developing into an important redeeming aspect of the international legal system". (…) "there are good reasons for introducing elements of justice into legal discourse and process". (…) "fairness discourse which aims to temper the imperative of legitimacy with that of justice serves not to undermine but to redeem the law"

Mesclar direito e política de poder parece ser recorrente entre os autores estadunidenses em direito internacional. Mas, aí, logo se perceber, não mais se trata de direito internacional, propriamente compreendido, a ponto de se tornar difícil, se não totalmente impossível, comparar coisas que são substancialmente diversas: direito internacional e política internacional são dois campos distintos, embora frequentemente conectados na prática.

Esta pode ser hora para o Brasil passar a se sentir e se comportar de modo menos periférico e menos condicionado por teorias da dependência. No momento de reordenação do sistema internacional a presença e a atuação do Brasil podem ser relevantes. Sem tanta ênfase somente no assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Antes no sentido de repensar o sistema institucional e normativo internacional e a questão da inserção de países como o nosso nessa nova fase do sistema.

O esgotamento dos modelos clássicos levou à percepção da chamada crise da pós-modernidade. Se o termo "pós-modernidade" tanto incomoda, pode este ser trocado pelo exame dos espaços : está na hora de repensar e redefinir espaços e competências a serem nestes exercitadas – por isso acabo de escrever cerca de mil páginas sobre **Direito internacional dos espaços**[32] – e qual pode ser a inserção do Brasil neste mundo de espaços em transformação? Como se pode conceber o papel internacional do Brasil? E como pode este ser desempenhado, de modo que honre o legado do Império e dos primeiros republicanos, das gerações que souberam pensar o Brasil a seu tempo, e que nos precederam?

Ao nos aproximarmos do centenário da morte do Barão do Rio Branco em 2012, estas serão questões a serem meditadas e debatidas, nos próximos anos e além deles. É precioso poder estabelecer este diálogo entre representantes destacados da diplomacia brasileira, como os embaixadores Moscardo e Cardim que hoje aqui nos recebem, com os professores universitários, e os autores de direito internacional, relações internacionais, história e geografia. É preciso pensar o conjunto, mais amplo possível.

Precisamos de mais diálogo entre autoridades governamentais e membros da Academia. Não somente como relações pessoais de estima e respeito recíprocos – porquanto são estas premissas indispensáveis, mas de modo a convergir em esforços institucionalmente coordenados, visando o interesse maior do país, a sua inserção internacional, inserção essa que seja, ao mesmo

[32] P. B. CASELLA, **Direito internacional dos espaços** (São Paulo : Atlas, 2009, já ref.).

tempo, competitiva, mas harmoniosa, com os vizinhos do continente e com os demais países, no mundo complexo do tempo presente.

Permitam-me os nossos anfitriões e os colegas que termine com nota pessoal. Em "exposição de motivos", norteada pelo espírito de serviço e com vista ao interesse maior do país.

Como titular da mais antiga cátedra do país em direito internacional, em operação ininterrupta, desde março de 1828, onde também "estou" chefe do (único) departamento de direito internacional e comparado, que congrega quinze docentes ao menos doutores, e prestigiosos professores visitantes, agradeço a consideração pessoal com a qual fui distinguido, e aprecio a liberdade de manifestação, constitucionalmente assegurada, com a concomitante responsabilidade, com a qual exprimo as minhas opiniões, sujeitas a serem argumentadas, no debate que se deve seguir a estas primeiras exposições, como expressão de dever de ofício: tem a USP de deixar espaço para dialogar com o governo, seja este governo o federal, o estadual e o municipal, em relação a assuntos que não somente de interesse do governo, mas da sociedade brasileira, como todo, e dada a natureza das matérias pertinentes, inextricavelmente ligados aos assuntos internacionais.

Se a integração é uma necessidade, para não dizer um imperativo categórico, para qualquer estado, no contexto internacional presente, cabe contudo indagar em quais moldes deve esta ser buscada. De que modo, com base em quais premissas e a que custo esta se faça não podem deixar de ser questionados.

É preciso ter a dimensão do interesse do Brasil, ao mesmo tempo, em que os interesses dos demais parceiros em qualquer empreitada integrativa, sob pena de se comprometer o sentido do esforço encetado. Esse dever se põe não somente perante os que nos precederam, como também será julgado pelas gerações presente e as futuras.

Estratégias de desenvolvimento e Integração da América do Sul: Divergência e retrocesso

Reinaldo Gonçalves[1]

Introdução

Os ganhos e os avanços dos processos de integração dependem, em grande medida, das estratégias de desenvolvimento de longo prazo adotadas pelos países-membros dos esquemas de integração. O objetivo deste texto é examinar a seguinte hipótese: tendo em vista as divergências de estratégias de desenvolvimento de longo prazo, o processo de integração econômica da América do Sul e, principalmente, no âmbito do Mercosul, tende a retroceder ao longo do tempo.

A literatura científica sobre integração econômica regional apresenta algumas indicações conclusivas a respeito das condições que, de uma forma ou de outra, tornam-se necessárias para a obtenção de ganhos e o avanço dos processos de integração econômica (Baumann, Canuto e Gonçalves, 2004, cap. 6; Bosco, 2000, cap. 1). Este argumento é verdadeiro tanto na

[1] Professor titular de Economia Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE-UFRJ). Texto preparado para a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) e apresentado no Seminário sobre a Integração da América do Sul, Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, 23 de julho de 2009. O texto é de total e exclusiva responsabilidade do autor.
e-mail: reinaldogoncalves1@gmail.com.
Portal: http://www.ie.ufrj.br/hpp/mostra.php?idprof=77.

versão convencional, assentada na melhor alocação de recursos, como nas versões que transcendem a lógica da estática comparativa. Esta última incorpora variáveis como economias de escala, economias de aprendizado, contestabilidade do mercado intra-regional e ampliação da fronteira de restruturação produtiva. O modelo convencional também pode ser estendido com a inclusão do efeito substituição de bens que resulta da mudança dos termos de troca derivada do processo de integração comercial. Ademais, segundo o enfoque da economia política internacional, a integração econômica pode ser vista como instrumento para diversificação geográfica das transações internacionais e, portanto, como meio de redução da vulnerabilidade externa. Ainda segundo este enfoque, a integração econômica pode, sob determinadas circunstâncias, aumentar o poder de barganha dos países-membros na arena internacional (Gonçalves, 2005, caps. 8 e 9).

No modelo de vantagem comparativa estática a proposição que pode ser considerada como a mais básica de todas é aquela que associa as possibilidades de ganhos e avanços dos processos de integração com o grau de substitutibilidade de estruturas produtivas. Ou seja, a integração econômica tende a ser mais vantajosa e promissora entre países que têm estruturas de produção semelhantes. Esta condição é ainda mais relevante quando se leva em conta que as possibilidades são tão mais elevadas quanto maiores sejam as diferenças de custos de produção entre os países-membros e maiores as barreiras comerciais existentes antes do processo de integração. Portanto, a integração econômica mais relevante ocorre no caso de convergência, substitutibilidade e simetria de estruturas de produção. Ou seja, divergência, complementaridade e assimetria quando não impedem, tendem a dificultar o processo de integração econômica, inclusive, com a redução da sustentabilidade deste processo no longo prazo.

Ainda que não tão difundida quanto à proposição anterior, há na literatura científica o conhecimento assentado de que a divergência de estratégias de desenvolvimento de longo prazo é uma séria restrição aos processos de integração. Há autores que consideram que esta é, na realidade, a mais importante restrição (Blejer, 1984, p. 33). No plano da objetividade o conflito envolve interesses relativos a inúmeras questões fundamentais como: padrão de inserção internacional (*e.g*. dimensões bilateral, plurilateral e multilateral); enfoque (passivo *versus* ativo); dimensão da internacionalização da produção (esferas comercial, produtiva, tecnológica, monetária e financeira); autonomia de política (*policy space*); grau e natureza da intervenção do Estado na esfera

econômica (inclusive no âmbito das relações econômicas internacionais); e, foco da política externa (*e.g.*, defesa de interesses econômicos dominantes).

Divergências fundamentais quanto às diretrizes estratégicas causam, inclusive, desacordos significativos em relação às políticas macroeconômicas básicas, principalmente, aquelas que envolvem estabilização, inclusive ajuste externo. Divergências impedem a harmonização de políticas monetária, fiscal, cambial, comercial, creditícia, e salarial. Há, ainda, desacordos quanto ao uso de controles diretos relativos às relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica, monetária e financeira. Vale mencionar, também, as divergências de diretrizes em relação ao papel dos organismos supranacionais (bilaterais, plurilaterais e multilaterais).

A situação torna-se ainda mais complexa quando se consideram divergências no plano da subjetividade. Diferentes modelos – com seus valores e ideais – implicam distintas diretrizes estratégicas para questões econômicas, sociais, políticas e institucionais. O contraste mais evidente é, naturalmente, entre os modelos de corte liberal e os modelos de orientação socialista. Neste caso, há questões de grande relevância que envolvem fortes contrastes e transcendem o ideário econômico via o esquema binário "estado versus mercado". Dentre estas questões cabe mencionar: distribuição de riqueza, controle social do Estado e uso social do excedente econômico.[2] Naturalmente, nos projetos de corte liberal estas são "não questões".

No mundo moderno a divergência econômica mais marcante no que se refere aos modelos de sociedade está, muito provavelmente, associada à questão do neoliberalismo. Correndo o risco da simplificação exagerada, o neoliberalismo envolve projetos e experiências em que há dominância das seguintes diretrizes estratégicas: liberalização (relações entre residentes e não residentes); menor intervenção do Estado na atividade produtiva (privatização); desregulação (aparato regulatório mínimo); e livre funcionamento das forças de mercado (flexibilidade de mercados de fatores e produtos, ausência do planejamento econômico).

No início do século XXI a América do Sul transformou-se em laboratório de experiências divergentes de modelos de sociedade. Na região há registros

[2] Para ilustrar, projetos de orientação socialista ("ser de esquerda") implica compromisso com distribuição de riqueza (maior igualdade possível na distribuição de riqueza, renda, poder e conhecimento), controle social do estado (combater a apropriação do estado por grupos dirigentes e grupos econômicos) e uso social do excedente econômico (via tributação, planejamento e propriedade pública dos principais meios de produção).

de experimentos, por um lado, de modelos não liberais, antiliberais e de orientação socialista e, por outro, de modelos extraordinariamente liberais. Naturalmente, as experiências não se encaixam em "modelos ideais" tendo em vista a especificidade de processos de formação histórica. Entretanto, o senso comum e a simples observação dos fatos contemporâneos apontam, inequivocamente, no sentido de divergências marcantes quanto às estratégias de desenvolvimento de longo prazo na América do Sul e ao padrão de inserção na economia mundial.[3]

2. Divergência de estratégias

Mais uma vez, correndo o risco da simplificação exagerada, os projetos atuais de desenvolvimento de longo prazo na América Latina podem ser classificados em três grupos distintos. No primeiro grupo (Modelos Antiliberais) encontram-se os países que estão envolvidos, de uma forma ou de outra, em projetos marcadamente não liberais, antiliberais ou de orientação socialista. Neste grupo podem ser incluídos Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela. Naturalmente, este grupo é muito heterogêneo. Entretanto, estes países têm como denominador comum a diretriz estratégica de redução de vulnerabilidade externa (principalmente, na sua dimensão estrutural), menor grau de liberalização, maior regulação, maior controle estatal sobre o aparelho produtivo e elevação do *policy space*.[4]

No segundo grupo (Modelo de Liberalismo Livre-cambista) estão os países com projetos claramente marcados pelo neoliberalismo em que a liberalização econômica é o eixo estruturante do processo de desenvolvimento.[5] Neste grupo estão Chile, México, Peru e Uruguai. Este

[3] Neste texto o painel usado na análise empírica inclui o México, além de 10 países da América do Sul.

[4] A vulnerabilidade externa é a probabilidade de resistência a pressões, fatores estabilizadores e choques externos. O *policy space* (autonomia de política) é a probabilidade de determinado país realizar sua própria vontade (implementar políticas públicas) independentemente da situação internacional e dos compromissos derivados dos arranjos internacionais.

[5] O conceito de Liberalismo Livre-cambista é controverso. "O livre-cambismo é a versão mais pura e integral do liberalismo" (Ricossa, 1994, p. 718). E, "a polêmica pró ou contra o Livre-cambismo se transformou cada vez mais em polêmica pela economia de mercado ou pela economia planificada." (Ibid, p. 717). Pode-se afirmar, ainda, que ele "defende a idéia de que o pleno exercício da liberdade individual levará necessariamente ao crescimento de toda a sociedade" (Tranfaglia, 1994, p. 706). E, "o liberalismo livre-cambista favorece a permanência e o aumento de situações de privilégio e de desigualdade, presentes na ordem capitalista." (Ibid).

grupo também é bastante heterogêneo segundo inúmeros critérios. Entretanto, eles têm em comum elevado grau de liberalização econômica e os grupos dirigentes têm implementado (no caso do Chile, há décadas) diferentes experimentos de corte liberal.

No terceiro grupo (Modelo Liberal Periférico) encontram-se os países que estão envolvidos em projetos que são, na sua essência, variantes do que pode ser denominado de Modelo Liberal Periférico (MLP) (Filgueiras e Gonçalves, 2007, cap. 3). O MLP tem três conjuntos de características marcantes: liberalização, privatização e desregulação; subordinação e vulnerabilidade externa estrutural; e dominância do capital financeiro.[6] Neste grupo estão Brasil, Colômbia e Paraguai. Da mesma forma que nos outros grupos, estes países têm diferenças significativas quanto os projetos de desenvolvimento que estão sendo atualmente implementados. Não obstante as diferenças, eles compartilham as características marcantes do MLP.

Não resta dúvida que é controversa classificação de modelos de desenvolvimento tendo como referência um número limitado de variáveis econômicas. É ainda mais controverso quando se usa a liberalização econômica como critério fundamental de classificação. O quadro analítico torna-se ainda mais simplificador quando países são classificados segundo um indicador-síntese de liberalização econômica.

Sem ignorar estas qualificações, o exercício analítico proposto consiste na utilização do *Index of Economic Freedom* da Heritage Foundation para a taxonomia dos países latino-americanos segundo o eixo estruturante dos modelos de desenvolvimento atualmente existentes.[7]

[6] O modelo é liberal porque é estruturado a partir da liberalização das relações econômicas internacionais nas esferas comercial, produtiva, tecnológica e monetário-financeira; da implementação de reformas no âmbito do Estado (em especial na área da previdência social) e da privatização de empresas estatais, que implicam a reconfiguração da intervenção estatal na economia e na sociedade; e de um processo de desregulação do mercado de trabalho, que reforça a exploração da força de trabalho. O modelo é periférico porque é uma forma específica de realização da doutrina neoliberal e da sua política econômica em um país que ocupa posição subalterna no sistema econômico internacional, ou seja, um país que não tem influência na arena internacional, ao mesmo tempo em que se caracteriza por significativa vulnerabilidade externa estrutural nas suas relações econômicas internacionais. E, por fim, o modelo tem o capital financeiro e a lógica financeira como dominantes em sua dinâmica macroeconômica.

[7] A Heritage Foundation é *think tank* do pensamento conservador nos Estados Unidos. A metodologia do *Index of Economic Freedom* é descrita em http://www.heritage.org/Index/PDF/Index09_Methodology.pdf.

O *Index of Economic Freedom* da Heritage Foundation (doravante denominado *Índice de Liberalização Econômica* – ILE) é, na realidade, um indicador-síntese que informa o grau de liberalização econômica em um painel de 183 países.[8] Os dados estão disponíveis para o período 1995-2009. Para todo este período o painel se reduz a 161 países para os quais há dados para todos os anos da série. O índice varia de zero (menor grau de liberalização econômica) a 100 (maior grau de liberalização econômica). O ILE é a média aritmética de 10 índices que abarcam as seguintes questões: abertura e fechamento de negócios; comércio exterior; liberdade para investimentos; tributação; tamanho de governo; política monetária; setor financeiro; direitos de propriedade; corrupção; e mercado de trabalho. O índice para cada uma destas questões é a média de alguns indicadores específicos.

Os dados do Quadro 1 mostram os países do painel ordenados segundo o ILE em 2008-09 (ordem crescente). Estes dados revelam alguns fatos marcantes. O primeiro é que, comparativamente a 1994-95, houve mudança importante na primeira década do século XXI. De fato, alguns países fizeram giros importantes em termos de modelo de desenvolvimento na direção de projetos antiliberais. De fato, houve queda significativa do ILE da Venezuela, Argentina, Bolívia e Equador.

[8] O *Fraser Institute* é outro *think tank* do pensamento conservador nos Estados Unidos e calcula o *Economic Freedom of the World Index*. Entretanto, só há série contínua para este índice a partir de 2000. Ver http://www.fraserinstitute.org/researchandpublications/publications/6194.aspx.

Quadro 1 - América Latina: Índice de Liberalização Econômica

	Média		Variação	
	1995-96	2008-09	Percentual 1995-96 / 2008-09 (a)	Média anual 1995-2009 (b)
Venezuela	57,1	42,3	-26,0	-2,26
Argentina	71,3	53,2	-25,4	-2,89
Bolívia	61,0	53,3	-12,6	-1,05
Equador	58,9	53,9	-8,5	-2,89
Brasil	49,8	56,4	13,4	0,94
Paraguai	66,5	60,5	-9,0	-1,21
Colômbia	64,4	62,2	-3,3	-0,59
Peru	59,7	64,2	7,5	0,02
México	62,2	66,0	6,1	0,91
Uruguai	63,1	68,5	8,6	0,28
Chile	71,9	78,4	9,1	0,58
Média painel	62,4	59,9	-3,9	-0,55

Fonte e notas: Elaboração do autor a partir de dados do *Index of Economic Freedom* da Heritage Foundation. Disponível: http://www.heritage.org/index/excel/DownloadRawData.xls.

(a) A variação percentual é a mudança relativa (%) do índice entre o início e o final do período mencionado.

(b) A taxa percentual de variação média anual é obtida com a função de regressão do índice (forma logarítmica) em relação ao tempo.

Países ordenados em ordem crescente do índice em 2009.

O segundo fato é o aumento do ILE dos países que já adotavam o Modelo Livre-cambista em meados dos anos 1990. Ou seja, Peru, México, Uruguai e Chile aprofundaram seus projetos de desenvolvimento marcados pela liberalização econômica e pela dominação do modo de produção capitalista.

O terceiro fato é que no grupo dos países que adotam estratégias com as características gerais do Modelo Liberal Periférico houve aumento do ILE no Brasil e redução no Paraguai e na Colômbia. Este fato é informado pela variação percentual dos índices médios no início (1995-96) e no final (2008-09) do período em análise e pelo coeficiente da equação de tendência do ILE em relação ao tempo. Os dados mostram, de forma evidente, que o maior incremento do ILE ocorreu no caso do Brasil.

Os dados sobre ILE permitem, então, caracterizar os países do painel em grupamentos distintos como mostra o Quadro 2. Há o grupo de países que experimentaram elevação do ILE (Brasil, Peru, México, Uruguai e Chile) e países que tiveram redução do ILE (Venezuela, Argentina, Equador, Bolívia, Paraguai e Colômbia). Ou seja, metade dos países caminhou em uma direção, e a outra metade em direção oposta.

Quadro 2 - Modelos de Desenvolvimento na América Latina: Diferenças Marcantes quanto ao Grau de Liberalização Econômica

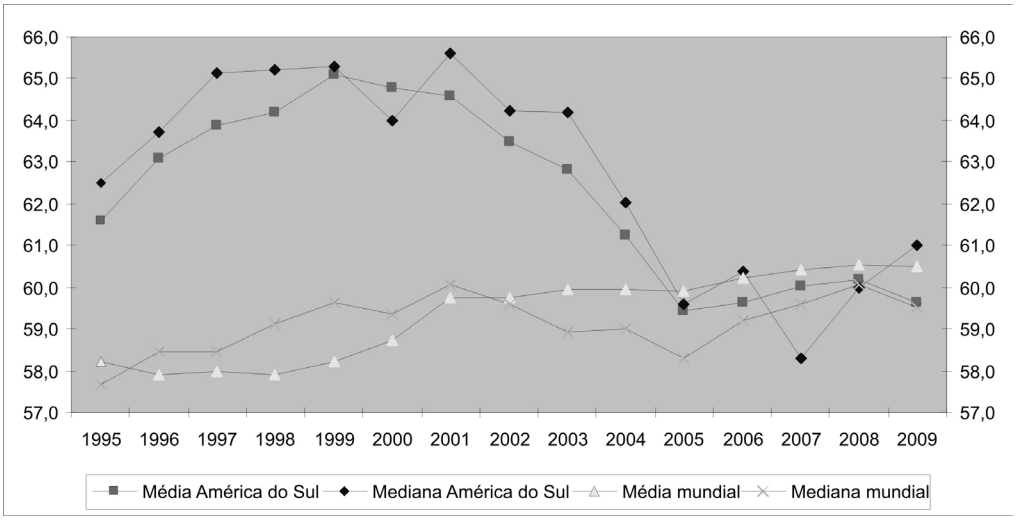
Tendência *	Modelo		
	Não-liberal/Antiliberal/Orientação socialista	Modelo Liberal Periférico	Liberalismo livre-cambista
Redução	Venezuela, Argentina, Equador, Bolívia	Paraguai, Colômbia	-
Aumento	-	Brasil	Peru, México, Uruguai, Chile

Fonte e notas: Elaboração do autor a partir de dados do *Index of Economic Freedom* da Heritage Foundation. Disponível: http://www.heritage.org/index/excel/DownloadRawData.xls.

(*) Período de referência: 1995-2009.

No conjunto dos países do painel da América Latina houve redução do ILE como mostra o Gráfico 1. Tanto a média como a mediana do ILE se reduziram ao longo do período 1995-2009. Cabe destacar que a América Latina diverge do conjunto da economia internacional. No período em questão houve aumento do grau de liberalização econômica em escala mundial. Este fato é, na realidade, coerente com o avanço do processo de globalização econômica que tem na liberalização um dos seus determinantes principais (Baumann, Canuto e Gonçalves, 2004, cap. 9).

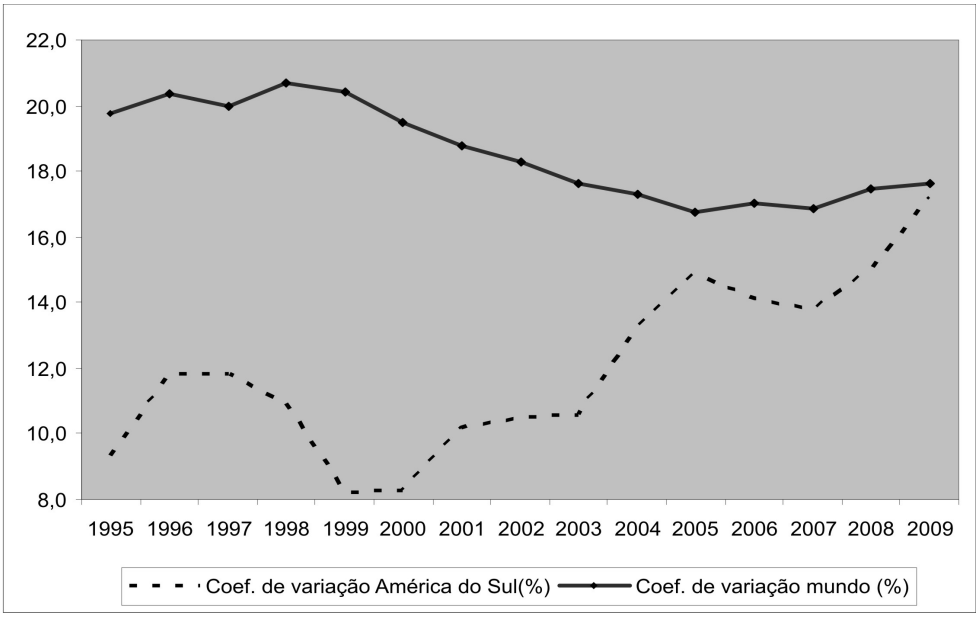
Gráfico 1 - Índice de Liberalização Econômica: América Latina e Mundo – 1995-2009



Fonte e notas: Elaboração do autor a partir de dados do *Index of Economic Freedom* da Heritage Foundation. Painel da América Latina com 11 países e painel mundial com 161 países.

No conjunto da economia mundial e no contexto do avanço do processo de globalização, verifica-se, ademais, o processo de convergência dos graus de liberalização econômica entre os países. Este processo é informado pela redução do grau de dispersão (coeficiente de variação) do ILE para os 161 países no período 1995-2009, como mostra o Gráfico 2. Por outro lado, para o 11 países do painel da América Latina o fenômeno marcante é o de maior dispersão do ILE, ou seja, processos divergentes em relação à liberalização econômica.

Gráfico 2 - Coeficiente de Variação do Índice de Liberalização Econômica: América Latina e Mundo – 1995-2009



Fonte e notas: Elaboração do autor a partir de dados do *Index of Economic Freedom* da Heritage Foundation. Painel da América Latina com 11 países e painel mundial com 161 países.

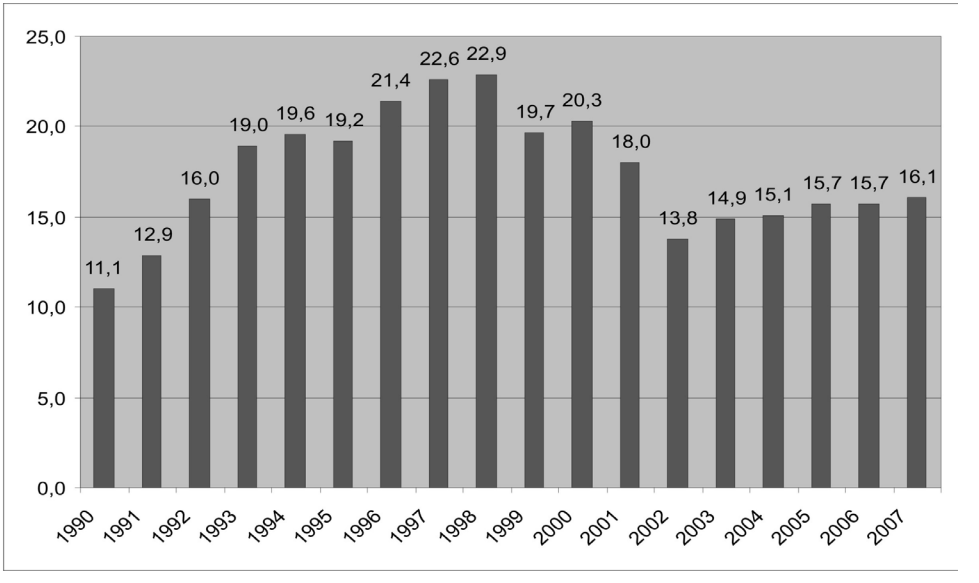
3. Retrocesso da integração regional

O argumento central deste texto é que a divergência de estratégias de desenvolvimento de longo prazo torna-se obstáculo significativo para o avanço dos processos de integração e podem, inclusive, causar recuo destes processos. A análise empírica está focada no Mercosul.

O primeiro indicador de integração econômica regional é a proporção entre o comércio (exportação + importação de bens) e o comércio total dos países da região em questão. No Mercosul esta proporção aumenta, de forma praticamente contínua, entre 1990 (ano imediatamente anterior à assinatura do acordo) e 1998, como mostra o Gráfico 3. No período 1999-2002 (que coincide com a desaceleração e a fase descendente do ciclo econômico internacional de 2001-02), houve aumento da proporção do comércio intra-regional no Mercosul. Na fase ascendente do ciclo

internacional a partir de 2003 (até 2007), o comércio intra-regional voltou a se expandir ainda que com um dinamismo inferior àquele observado na década de 1990.

Gráfico 3 - Mercocul - Comércio Intra-Regional como proporção do Comércio Total: 1990-2007 (Variável *Si*, em percentual)



Fonte: Elaboração do autor. Com base em dados da Organização Mundial do Comércio. Disponível: http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBStatProgramHome.aspx?Language=E.

Entretanto, a proporção entre o comércio intra-regional e o comércio total não é indicador consistente do grau de integração econômica pois negligencia o diferencial de dinamismo do comércio intra-regional e do comércio do resto do mundo. Ou seja, este indicador tem baixo poder explicativo pois não captura, por exemplo, a influência do ciclo econômico internacional que afeta o comércio extra-regional do bloco e o comércio do resto do mundo. Neste sentido, é preciso fazer a mensuração do grau de integração econômica regional com indicador mais robusto.

Na análise empírica do grau relativo de comércio intra-regional no âmbito do Mercosul o indicador mais consistente é o Índice de Intensidade Relativa do Comércio Intra-regional (*Introversion Trade Index* - ITI) na sua versão simétrica (Iapadre, 2003, p. 11). Quanto maior o ITI, maior o grau de integração comercial regional (comércio de bens). O ITI varia de menos um (comércio intra-regional nulo) até mais 1 (comércio extra-regional nulo). O ITI nulo implica neutralidade geográfica. De forma sintética, o ITI é calculado nos termos do Quadro 3.

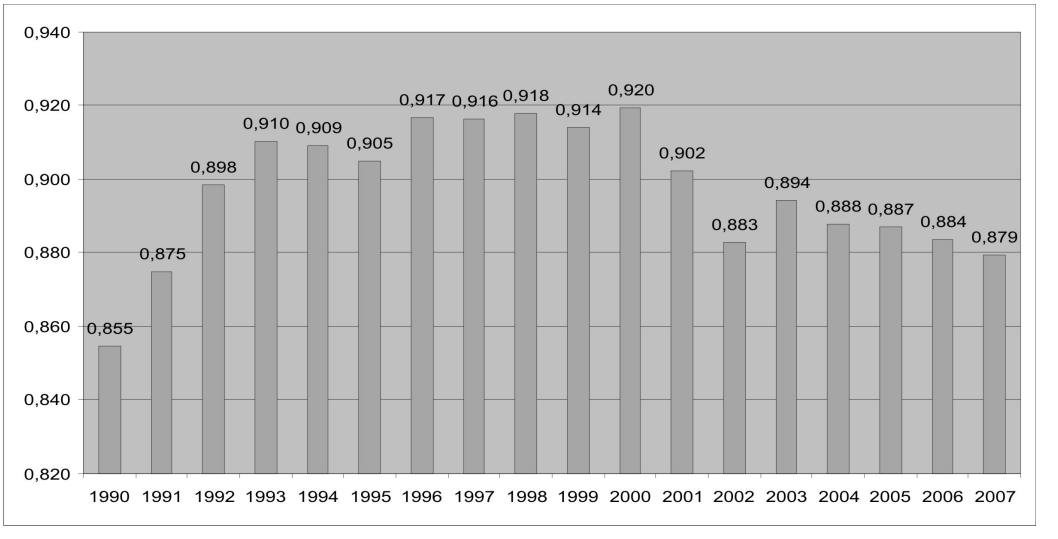
Quadro 3 - Índice de Intensidade Relativa do Comércio Intra-Regional (*Introversion Trade Index* - ITI)

	Indicadores
Si	Mercosul, comércio intra -regional / Mercosul, comércio total
Vi	Mercosul, comércio extra -regional / Resto do mundo, comércio total
HLi	Si / Vi
HEi	(1-Si) / (1-Vi)
HJi	HLi / HEi
SJi	(Hji - 1) / (Hji + 1)

Fonte: Iapadre (2003).

No período 1990-2007 o Índice de Intensidade Relativa do Comércio Intra-Regional do Mercosul apresenta incremento significativo da integração comercial intra-regional no período 1990-93 e forte tendência de aumento em todo o período 1990-2000, como mostra o Gráfico 4. No entanto, a partir de 2000 a tendência é de redução do índice de integração regional no âmbito do Mercosul. Ou seja, a trajetória de integração comercial no âmbito do Mercosul assemelha-se ao formato de um "pires invertido". A "base do pires" é formada, em grande parte, pelos últimos anos do século XX.

Gráfico 4 - Mercosul – Índice de Intensidade Relativa do Comércio Intra-Regional: 1990-2007 (Variável *SJi - Introversion Trade Index* - ITI)

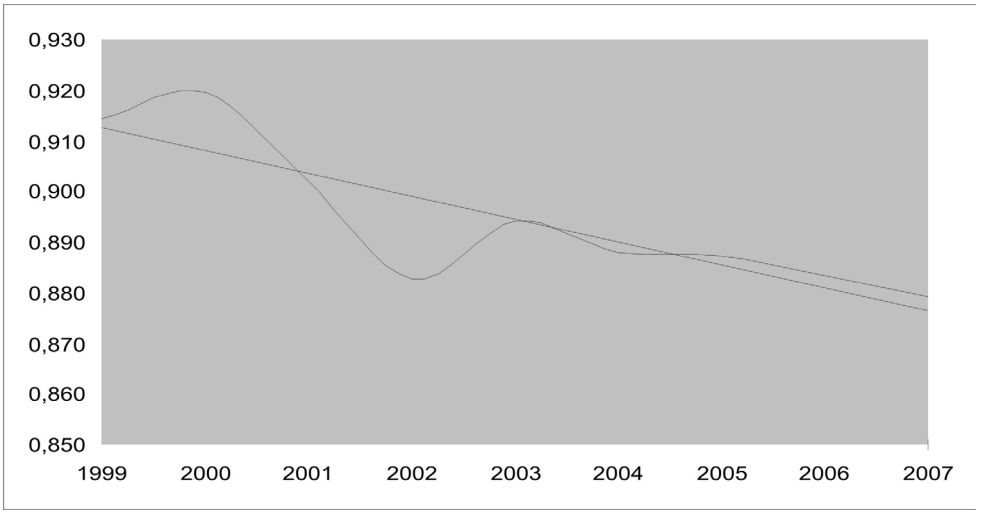


Fonte: Elaboração do autor. Com base em dados da Organização Mundial do Comércio. Disponível: http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBStatProgramHome.aspx?Language=E.

A nítida tendência de queda do ITI do Mercosul no período pós-2000 é apresentada no Gráfico 5. A equação de tendência tem elevado coeficiente de correlação e a inclinação da curva tem alta significância estatística.[9] De fato, há queda abrupta do ITI em 2000-02, elevação em 2003 e tendência de queda a partir de 2004.

[9] A equação de tendência é *ln* ITI = 0,9173 - 0,0046 *t* (R^2 = 0,7472).

Gráfica 5 - Mercosul – Índice de Intensidade Relativa do Comércio Intra-Regional: 1999-2007

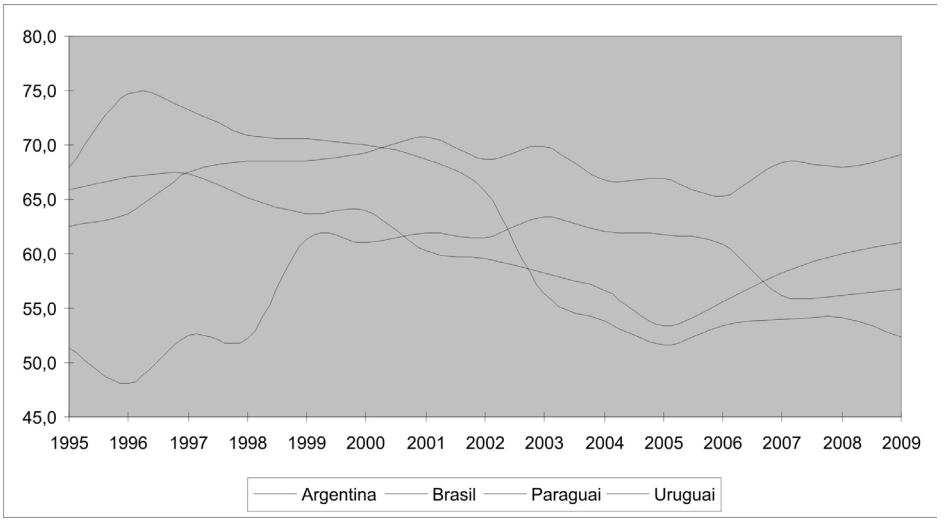


Fonte: Elaboração do autor. Com base em dados da Organização Mundial do Comércio. Disponível: http://stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBStatProgramHome.aspx?Language=E.

Nota: O índice é o *Introversion Trade Index* – ITI.

O argumento central deste texto é que a divergência de estratégias de desenvolvimento de longo prazo resulta em recuo do processo de integração no Mercosul. Esta divergência de estratégias está expressa na evolução do ILE dos países-membros do Mercosul, como mostra o Gráfico 6. Como visto anteriormente, a Argentina tem se engajado em uma trajetória não liberal, enquanto o Uruguai, que tem o ILE mais elevado do Mercosul, persiste em um modelo livre-cambista. Brasil e Paraguai, por seu turno, persistem em versões próprias do Modelo Liberal Periférico.

Gráfico 6 - Índice de Liberalização Econômica: MERCOSUL – 1995-2009



Fonte e notas: Elaboração do autor a partir de dados do *Index of Economic Freedom* da Heritage Foundation.

No período de retrocesso do Mercosul (pós-2000), nos casos do Uruguai (Modelo Livre-cambista) e Paraguai (Modelo Liberal Periférico) a evolução do ILE mostra ausência de tendência a partir de 2000 ainda os índices tenham aumentado no passado recente (a partir de 2005-06). Por outro lado, verifica-se a forte queda do ILE da Argentina cuja estratégia de desenvolvimento sofreu mudança extraordinária após a crise sistêmica de 2001-02. Esta crise foi provocada, em boa medida, pela integração passiva dos anos 1990. Em resposta à crise, o país passou a ter um modelo mais focado na geração de *policy space*.

O ILE do Brasil mantém a trajetória de elevação, pelo menos, até 2006.[10] Na medida em que o governo Lula segue a "linha de menor resistência" –

[10] No que se refere às estratégias de desenvolvimento e inserção internacional, contrapondo Brasil e Argentina, Lavagna (2009, p. 9) argumenta que "não houve sincronia na escolha de políticas que, ademais, foram de um e outro lado, decididas sem a menor consulta com o outro sócio [do Mercosul]. Quando um dos países [Argentina] foi flexível, menos ortodoxo e, portanto, mais autônomo em relação aos fatores externos, o outro [Brasil] optou por ser ortodoxo e preocupar-se prioritariamente com a opinião do mercado."

com a manutenção do Modelo Liberal Periférico – ele mantém as diretrizes básicas e as políticas do governo FHC. Portanto, o país tem um padrão de inserção passiva no sistema econômico internacional e, portanto, com elevada vulnerabilidade externa, principalmente estrutural (Filgueiras e Gonçalves, 2007).

A evidência empírica discutida até aqui mostra dois resultados: divergência de estratégias de desenvolvimento de longo prazo e retrocesso da integração regional no Mercosul. Esta evidência é consistente com a literatura sobre integração econômica que destaca a convergência de estratégias como condição básica para os ganhos e avanços do processo de integração regional.

Naturalmente, o argumento geral não impede a apresentação de argumentos relativos a fatores específicos. Não há dúvida que fatores como, por exemplo, desalinhamento e volatilidade cambial, são determinantes específicos importantes. Entretanto, parte expressiva de fatores específicos está relacionada direta ou indiretamente às estratégias de desenvolvimento e de inserção internacional.[11]

4. Conclusão

O processo de integração regional transcende, naturalmente, a esfera econômica em geral, e a esfera comercial em particular. De fato, este processo tem diferentes dimensões cuja quantificação requer indicadores multidimensionais (Lombaerde e Langenhove, 2003). No caso da integração econômica regional a análise empírica torna-se mais robusta não somente com o uso de indicadores mais consistentes de comércio intra-regional de bens como também com o uso de indicadores de comércio de serviços, grau de mobilidade de capital e de mão de obra, importância das instituições supranacionais, e coordenação de políticas monetária e fiscal (OECD, 2003; Genna, 2005). Ademais, cautela deve ser redobrada no caso da quantificação dos processos de convergência/divergência econômica entre países (Castro, 2003).

No caso da América do Sul e, mais especificamente em relação ao Mercosul, pode-se qualificar a análise apresentada neste texto com base em

[11] No Brasil as relações entre, de um lado, as políticas macroeconômicas, o padrão de inserção internacional e a vulnerabilidade externa, e de outro, o Modelo Liberal Periférico nos governos FHC e Lula são analisadas em Filgueiras (2003), Gonçalves (2003) e Filgueiras e Gonçalves (2007).

avanços ou retrocessos, por exemplo, nas dimensões da política (inclusive, política externa) e da integração energética. Para ilustrar, tem havido exemplos de divergências marcantes entre as posições dos países-membros do Mercosul em fóruns internacionais.[12] E também parece haver divergências significativas em relação às visões sobre integração energética na América do Sul que implicam "balanço não favorável" (Hernández-Barbarito, 2009, p. 233).[13] Ademais, o balanço entre a análise quantitativa e a avaliação qualitativa é desafio sempre presente.

Levando em conta os *caveats* acima, este texto analisa a hipótese de que divergências de estratégias de desenvolvimento de longo prazo causam retrocesso dos processos de integração econômica regional. A análise empírica mostra fortes divergências de modelos na América Latina em geral, e no subconjunto dos países que formam o Mercosul em particular. A divergência de modelos de desenvolvimento e inserção no sistema econômico internacional tem aumentado na região, principalmente a partir de 2000.

A análise empírica da evolução do grau de integração comercial intra-regional (bens) no âmbito do Mercosul também é conclusiva: houve retrocesso relativo do comércio intra-regional, principalmente no período pós-2000.

Mantidas ou acentuadas as significativas diferenças atualmente existentes quanto aos modelos de desenvolvimento de longo prazo e às estratégias de inserção internacional, é muito provável que o processo de integração regional no Mercosul continue em trajetória de retrocesso no futuro. Este argumento também pode ser estendido, com pequeno risco de erro, para o restante da América do Sul.

---

[12] Este foi o caso, por exemplo, das negociações comerciais multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio em agosto de 2008. Segundo Fátima Mello e Clarisse Castro, assessoras da Rede Brasileira Pela Integração dos Povos (Rebrip), uma das implicações é a seguinte: "A falta de compromisso do Brasil com os nossos vizinhos poderá ter repercussões políticas negativas nos processos de integração regional em curso na América do Sul." Disponível: http://www.brasildefato.com.br/v01/agencia/internacional/movimentos-sociais-comemoram-novo-fracasso-da-omc.

[13] No contexto da divergência de estratégias de integração energética regional na América Latina, segundo Hernández-Barbarito (2009, p. 243) "preocupa em particular que o Brasil tenha fortalecido sua aliança com os Estados Unidos por meio desta estratégia [etanol como substituto de derivados do petróleo] como se anuncia no protocolo de cooperação firmado com os EUA." Vale notar que o então senador democrata Barack Obama criticou o protocolo de cooperação relativo à produção de etanol entre o Brasil e os Estados Unidos que foi assinado pelos presidentes Lula e Bush em março de 2007. Disponível: http://portalexame.abril.com.br/degustacao/secure/degustacao.do?COD_SITE=35&COD_RECURSO=211&URL_RETORNO=http://portalexame.abril.com.br/economia/m0124386.html.

Talvez o retrocesso da integração econômica regional na América do Sul não seja um problema e, nem mesmo, um desafio. Ao fim e ao cabo a questão central é: Qual é a importância da integração regional para o futuro de cada um dos países da região? Para muitos a integração regional na América do Sul pode ser vista como uma questão irrelevante ou secundária: (i) no Uruguai há os que defendem a maior aproximação relativa com os Estados Unidos via acordo de livre comércio; (ii) na Argentina há grupos dirigentes que optaram por um projeto de desenvolvimento baseado na maximização do *policy space*, que é restringido pelos arranjos de integração regional; e, (iii) no Brasil há aqueles que se opõem ao Modelo Liberal Periférico e à vulnerabilidade externa estrutural que deriva deste modelo, e defendem a estratégia do "Brasil se integrar em si mesmo".

Bibliografia

Baumann, R., Canuto, O., Gonçalves, R. *Economia Internacional. Teoria e Experiência Brasileira* Rio de Janeiro: Ed. Elsevier/Campus, 2004.

Blejer, M. I. Economic Integration: An Analytical Overview. In: IADB. *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 1984.

Bosco, J. M. M. *Mercosul: Processo de Integração. Origem, evolução e crise.* Rio de Janeiro: Ed. Aduaneiras, 2000.

Castro, J. L. *Indicators of Real Economic Convergence. A Primer.* UNU-CRIS *e-Working Papers*, W-2004/2, 2003. Disponível: http://www.cris.unu.edu/UNU-CRIS-Working-Papers.19.0.html

Filgueiras, L. *A História do Plano Real: Fundamentos, Impactos e Contradições.* São Paulo: Editora Boitempo, 2003.

Filgueiras, L., Gonçalves, R. *A Economia Política do Governo Lula*. Rio de Janeiro: Ed. Contraponto, 2007.

Genna, G. M. Measuring Regional Economic Integration: The Integration Achievement Score. University of South Florida, 2005.

Gonçalves, R. *A Herança e a Ruptura*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2003.

Gonçalves, R. *Economia Política Internacional. Fundamentos Teóricos e as Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier/ Campus, 2005.

Heritage Foundation. *Index of Economic Freedom*. Disponível: http:// www.heritage.org/index/excel/DownloadRawData.xls. Acesso: 15 junho 2009.

Hernández-Barbarito, M. A. La Integración Energética de América Latina y el Caribe. *Diplomacia, Estratégia e Política*, No. 9, janeiro-março, 2009, p. 229-247.

Iapadre, L. Regional Integration Agreements and the Geography of World Trade: Measurement Problems and Empirical Evidence. UNU-CRIS *e-Working Papers*, W-2004/3, 2003. Disponível: http://www.cris.unu.edu/ UNU-CRIS-Working-Papers.19.0.html

Lavagna, R. Argentina-Brasil: Un Proyecto Deseable y ¿Posible? *Diplomacia, Estratégia e Política*, No. 9, janeiro-março, 2009, p. 5-18.

Lombaerde, P. de; Langenhove , L. Van. *Indicators of Regional Integration: Conceptual and Methodological Issues.* UNU-CRIS *e-Working Papers*, W-2004/15, 2003. Disponível: http://www.cris.unu.edu/UNU-CRIS-Working-Papers.19.0.html

OECD. *A Taxonomy of Statistical Indicators for The Analysis of International Trade and Production*. Organisation for Economic Co-operation and Development. 2003. Disponível: http://www.oecd.org/dataoecd/ 61/38/2502020.pdf.

OMC. Base de Dados. Organização Mundial do Comércio. Disponível: http:/ /stat.wto.org/StatisticalProgram/WSDBStatProgramHome.aspx? Language=E. Acesso: 15 junho 2009.

Ricossa, S. Livre-cambismo. *In*: N. Bobbio *et al*. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UnB, 1994, p. 716-720.

Tranfaglia, N. Liberal-socialismo. *In*: N. Bobbio *et al*. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora UnB, 1994, p. 705-708.

Integração da América do Sul: Dois Temas Menos Considerados

Renato Baumann[*]

I – Introdução

Nas análises da integração na América Latina os críticos tendem a enfatizar o baixo grau alcançado em termos da importância relativa das transações regionais no total do comércio externo dos países da região e a desconfiança de que os comprometimentos entre os países vizinhos podem estar afetando a exploração de oportunidades em outros mercados, mais dinâmicos.

Os simpatizantes da integração, por outro lado, ressaltam os avanços conseguidos em comparação com o observado há duas décadas, em termos de relações comerciais, a intensificação dos fluxos de investimento direto entre países da região e o coeficiente tecnológico mais elevado no comércio regional, em comparação com as exportações ao resto do mundo.

Para ambos, contudo, persiste o entendimento de que – seja em comparação com outras regiões, seja em termos de evolução no tempo – era de se esperar que a integração latino-americana já tivesse atingido níveis bem mais expressivos do que o observado atualmente.

[*] Da CEPAL e Universidade de Brasília. As opiniões expressas aqui são de caráter pessoal e podem não corresponder à posição dessas instituições. Agradeço o apoio de Decio Fialho no processamento dos dados primários.

As listas de prováveis razões para esses resultados limitados são extensas, e compreendem desde as limitações de infraestrutura, as diferenças no aparato legal dos países envolvidos, a baixíssima coordenação de políticas macroeconômicas, e até a simples falta de vontade política, em que pese a tônica dos discursos oficiais.

Neste artigo são ressaltadas duas dimensões menos exploradas, a partir da comparação com as experiências observadas em outras regiões. A primeira delas é a cooperação monetária e financeira. Na América Latina os avanços limitados e esporádicos obtidos são, em grande parte, explicados pela falta de clareza quanto aos objetivos conjuntos, pelo uso recorrente de recursos de instituições multilaterais para lidar com choques externos, e pelas variações das paridades bilaterais. Uma comparação com a experiência asiática é bastante ilustrativa nesse sentido.

A segunda dimensão analisada tem a ver com o fato de que na região – ao menos no Cone Sul – o sócio maior não tem proporcionado a seus parceiros uma fonte de dinamismo através de excedentes comerciais, à diferença do encontrado em diversas outras regiões. Ao não existirem fundos regionais que possam contribuir para criar capacidade produtiva e ampliar a competitividade dos parceiros de menor tamanho, e como os investimentos diretos bilaterais ainda são de dimensões reduzidas, caberia esperar que houvesse um estímulo sistemático pela via do resultado comercial. Como será mostrado, essa situação de superávit continuado por parte dos sócios menores na sua relação comercial com o sócio maior é observada na Ásia, na Europa Ocidental, na América do Norte e no Sul Africano, mas não tanto no Mercosul.

O artigo está dividido em quatro seções. Em seguida a esta Introdução é discutido o primeiro tema, da cooperação monetária ao nível regional. A seção seguinte avalia o papel do sócio maior como motor de crescimento regional, e a última seção apresenta algumas considerações gerais.

II – Primeiro Tema: a cooperação monetária

Os processos de integração regional requerem, para que sejam sustentáveis ao longo do tempo, uma relativa estabilidade nas paridades das moedas dos países participantes (como forma de se evitar desequilíbrios comerciais recorrentes), disponibilidade de liquidez para viabilizar os negócios,

recursos para financiar projetos que permitam superar as barreiras impostas pelas limitações existentes na infraestrutura, e que as respostas das economias participantes a eventuais choques externos não sejam incompatíveis entre si, entre outras tantas condições.

A estabilidade das paridades, a provisão de liquidez tanto para viabilizar as transações como para fazer face a situações inesperadas de choques externos, assim como a disponibilidade de recursos para financiar projetos de longo prazo e a coerência nas reações da política macroeconômica a choques externos são obtidas quando existe entre os países um grau razoável de cooperação monetária.

Um problema a esse respeito é que as negociações que geram preferências comerciais e as condições que levam a um grau mais elevado de cooperação monetária frequentemente têm lugar em foros distintos e nem sempre estão vinculadas entre si.

A própria literatura sobre integração trata de forma separada os processos comerciais e a integração monetária. Em ambos se admite uma evolução gradual. No caso das preferências comerciais os níveis de preferência seguem uma sequência taxonômica, de acordos de preferências localizadas à criação de um mercado comum. No caso da convergência monetária a evolução vai da coordenação das políticas cambiais à integração monetária plena, com adoção de moeda única. São tratamentos em paralelo.

É como se existisse uma sequência "natural" para os processos de integração, começando com preferências comerciais e apenas num momento posterior a negociação relativa à convergência monetária: como resultado da integração comercial haverá convergência nos padrões de demanda dos diversos parceiros, e com isso maior sintonia de ciclos de atividade, o que cria um ambiente econômico mais propício para a coordenação monetária.

Essa sequência é questionável, uma vez que a coordenação monetária pode ser de fato um instrumento promotor do processo de integração comercial, invertendo-se a lógica anterior. Ao reduzir custos de transação e de informação uma moeda comum pode estimular as transações entre parceiros (como propõe a teoria de áreas monetárias ótimas). Ao mesmo tempo, a ausência de coordenação pode levar à instabilidade das paridades entre os países-membros, portanto a convergência de políticas monetárias pode ser uma condição necessária para a integração.

Culpeper (2006) agrega, entre outras razões para a cooperação monetária – em particular no que se refere à disponibilidade de liquidez para fazer face

a choques externos – a própria "economia política" das instituições multilaterais, cujas decisões nem sempre correspondem aos interesses imediatos das economias em desenvolvimento: a cooperação pode ser um estímulo à busca de alternativas pela via da complementariedade entre essas economias.

Na América Latina tem havido uma clara opção pelas preferências comerciais negociadas, e diversas tentativas esporádicas de criação de mecanismos de cooperação monetária, mas com propósitos diversos: ora são mecanismos de *clearing*, ora instrumentos de provisão de crédito de longo prazo, ou mesmo – mas de forma incipiente – ferramentas para a provisão de liquidez de divisas. Esses instrumentos são por certo complementares. No entanto, os objetivos que procuram atingir não são facilmente identificáveis em forma conjunta *a priori*, e é freqüente a sua descontinuidade.

É interessante – para se avaliar os avanços e debilidades da experiência da América Latina no tocante à cooperação monetária – uma comparação com indicadores correspondentes da experiência asiática. A Tabela 1 sintetiza os pontos mais relevantes, comparando países cujo PIB agregado representa mais de 90% em cada região.

Segundo a Tabela 1 o entrosamento comercial entre as economias asiáticas é há algum tempo bastante mais expressivo que o observado na América Latina. Como é sabido, os países asiáticos têm um número mais limitado de acordos formais de preferências comerciais do que os países em outras regiões. No entanto, a intensidade do comércio regional na região está certamente entre as mais expressivas encontradas nas diversas regiões. Esse resultado é fortemente influenciado pela relativa estabilidade das paridades cambiais. Como a Tabela mostra, nesse sentido a América Latina tem avançado pouco, com elevada oscilação nas taxas de câmbio nominais, o que tende a afetar os resultados comerciais entre países vizinhos.

Tabela 1 - América Latina e Ásia – Indicadores Comparativos		
Importância relativa (%) das exportações regionais nas exportaçõers totais		
	1990	**2006**
Ásia (14 países*)	38	39
América Latina (14 países**)	18	25
Coeficiente Médio de Variação das Taxas de Câmbio Nominais – 1998-2007		
Ásia (14 países)	0.085	
América Latina (14 países)	0.201	
Reservas Internacionais (Dezembro/2007)		
Ásia (14 países)	US$ 249 bilhões	
América Latina (14 países)	US$ 30 bilhões	
Poupança Externa / PIB (%) – média 2000-2007		
Ásia (14 países)	4.8	
América Latina (14 países)	-3.0	
Tamanho do Mercado Local de Títulos – 2007		
Ásia (9 países)	US$ 12217 bilhões	
América Latina (14 países)	US$ 1646 bilhões	
Operações com o FMI em 1984 – 2007		
Ásia	35 operações (6 países)	DES 26 bilhões
América Latina	84 operações (9 países)	DES 66 bilhões

Fonte: R.Baumann, C.Mussi (2009)

(*) Brunei Darussalam, Camboja, China, Cingapura, Coreia, Filipinas, Índia, Indonésia, Japão, Laos, Malásia, Paquistão, Tailândia e Vietnam

(**) Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela

Como consequência do maior dinamismo exportador asiático os países da região têm podido contar com níveis de reservas de divisas bastante superiores aos de outras regiões; de fato, é na Ásia onde têm sido mais elevadas as taxas de aumento do estoque de divisas[1]. Ao final de 2007 o nível de reservas na Ásia era um múltiplo inteiro do nível verificado na América Latina.

[1] Entre Dezembro de 2000 e Dezembro de 2007 as reservas acumuladas desses dois conjuntos de 14 países aumentaram, no caso dos asiáticos, 323%, comparado com 197% no caso dos latino-americanos.

Esses recursos, gerados sobretudo via comércio – mas também pela atração de investimentos diretos – deram origem à busca de oportunidades de negócios em outras regiões. De fato, uma característica das iniciativas asiáticas de cooperação monetária tem sido a de criar oportunidades para atrair de volta a poupança aplicada em outros mercados. Essa situação é inversa à observada na América Latina, onde tradicionalmente ocorre o emprego de recursos externos para financiar o crescimento do produto: o saldo em Conta Corrente médio dos países asiáticos considerados no período 2000-2007 foi de 4,8% do PIB, enquanto para os latino-americanos foi de -3,0%.

A Tabela 1 mostra, ainda, que na Ásia a utilização de recursos do FMI tem se concentrado num número pequeno de países, e os montantes envolvidos são menores do que, por exemplo, os demandados pelos países latino-americanos.

A percepção da necessidade de dispor de um volume de reservas que permita fazer face a choques externos, a importância de poder contar com recursos para financiar projetos de maior dimensão (atraindo poupança investida no resto mundo), e o próprio registro de uso menos expressivo de recursos institucionais multilaterais em situações de crise levaram os países asiáticos a buscar soluções no âmbito regional com mais intensidade que em outras regiões e a desenvolverem um mercado regional de capitais de dimensões expressivas.

No caso da América Latina, a postura tem sido distinta. A região conta com um número maior de instituições para provisão de crédito[2], mas os recursos são insuficientes e os prazos em geral menos extensos do que o necessário. Os países latino-americanos tradicionalmente se socorreram do FMI em conjunturas de baixa liquidez de divisas, e isso pode ter dado origem a um menor empenho por buscar soluções alternativas ao nível regional, uma espécie de "risco moral" de desestímulo aos acordos regionais.

Outra diferença entre as duas regiões é que a América Latina não dispõe de uma China, um Japão ou uma Coreia para financiar boa parte das transações comerciais e financeiras. Agregue-se a isso o peso relativamente baixo do comércio regional, e o resultado é que o que se observa na região é

[2] Existe um banco de desenvolvimento asiático. Na América Latina existem bancos de desenvolvimento nacionais (como o BNDES), sub-regionais (como a CAF) e regionais (como o BID).

um grau excessivamente limitado de cooperação monetária, o que por sua vez não estimula muito as transações entre os países da região.

Isso não significa dizer que não tenha havido iniciativas importantes ao longo do tempo.

Por exemplo, o Acordo de Pagamento e Crédito Recíproco (CCR) foi assinado pelos Bancos Centrais no âmbito da ALADI em 1965 e implementado a partir do ano seguinte. Trata-se de mecanismo de compensação (a cada quatro meses) dos créditos e débitos entre os Bancos Centrais dos países participantes (membros da ALADI, menos Cuba, e mais República Dominicana).

A importância desse mecanismo atingiu seu ponto de máximo em 1989, quando 90% das transações regionais foram feitas por seu intermédio, sendo virtualmente eliminado – em vista de mudanças na forma de operação e da disponibilidade de divisas na região – no início da presente década. Entre 1966 e 2004 o CCR possibilitou que quase 1/4 do comércio regional fosse feito sem transferência de divisas entre Bancos Centrais[3], o que pode ser considerado de fato como um *swap* efetivo entre os países participantes do sistema[4].

Em 1970 foi criado o Banco de Desenvolvimento do Caribe. No mesmo ano foi criada a Corporação Andina de Fomento, uma das instituições financeiras mais destacadas da região, com volume de empréstimos aos países da região que supera em valor as operações do BID e do Banco Mundial com esses países.

Em 1978 foi criado o Fundo Latino-americano de Reservas (FLAR), um fundo comum de reservas internacionais dos países andinos que – desde 1988 – também inclui a Costa Rica. Esse fundo teve papel importante na provisão de recursos em caráter emergencial, sobretudo no período de crise da dívida externa. No mesmo ano foi criado o Banco Latino-americano de Exportações, custeado por aportes dos Bancos Centrais da região, entre outros, e com os objetivos de capitalizar outros bancos na região e financiar o comércio exterior na América Latina.

Mais recentemente, Brasil e Argentina passaram a adotar a partir do final de 2008 a possibilidade sem precedentes na região de realizar intercâmbio

[3] Estimado como o total das operações realizadas no âmbito do CCR no período (US$ 216 bilhões) menos as divisas transferidas (US$ 67 bilhões), em relação ao total das importações intra-regionais (US$ 683 bilhões).

[4] Antecedendo em algumas décadas as iniciativas recentes na Ásia (posteriores a 2000).

comercial nas moedas dos dois países (além das transações em divisas fortes). Os resultados até o momento têm deixado a desejar, com poucas transações efetuadas nessas condições, com predominância de exportações brasileiras. Mas o propósito de reduzir custos de transação recomenda fortemente essa iniciativa como uma direção correta, a ser eventualmente ampliada com a adesão de outros países.

Em outras palavras, os países da região têm criado instituições de provisão de crédito de longo prazo, as relações regionais se beneficiaram por um longo período de mecanismo de 'swap' de reservas, e existe mecanismo (sub) regional que contribui para prover liquidez de divisas aos países participantes. No entanto, os montantes de recursos disponíveis são claramente insuficientes, e as alterações no funcionamento do CCR claramente comprometeram sua operação no período recente.

No tocante à promoção de estabilidade das paridades entre as moedas regionais o pouco que se conseguiu avançar nesse sentido no início da presente década corre o risco de se dissipar, entre outros motivos pela baixa sincronia entre as decisões de política econômica dos diversos países, e pelo próprio grau reduzido de transações comerciais ao nível regional.

Nos últimos anos houve acúmulo de um volume importante de reservas de divisas internacionais por parte dos países latino-americanos (até como forma de "autosseguro", em vista da inexistência de mecanismos preventivos ao nível internacional), mas o montante permanece diminuto em comparação com outras regiões, e não há consenso sobre sua ampliação, em vista dos custos fiscais embutidos. Isso significa uma capacidade bem mais reduzida de promoção de um mercado regional de títulos, e uma restrição para buscar no nível regional os recursos eventualmente requeridos para fazer face a situações de baixa liquidez externa.

O custo de reter volumes expressivos de reservas provocou em alguns países da região debates sobre o nível ótimo a ser mantido. Nesse sentido a experiência asiática é sugestiva de que o custo de carregamento de um dado nível de reservas pode ser reduzido, sem prejuizo da disponibilidade potencial de liquidez, através de mecanismos de acesso compartilhado aos recursos dos países participantes. Iniciativas de *pooling* de reservas têm sido comprovadamente importantes, mas a adoção de mecanismos desse tipo entre o conjunto de países latino-americanos é ainda reduzida, com exceção dos países andinos.

Situações extraordinárias, como as geradas em momentos de crises, são propícias para decisões que envolvem mudanças expressivas, difíceis de serem adotadas em tempos de normalidade. Assim, pareceria que o momento atual – em que as economias têm se ressentido da redução de liquidez de divisas e da queda no ritmo da demanda mundial – poderia ser uma oportunidade para se proceder aos ajustes na direção desejada.

Os estímulos às transações regionais compreendem ainda a ampliação das margens de preferência comercial, a promoção de complementaridades produtivas e a superação das limitações de infraestrutura. Não menos importante, como fonte de estímulo à demanda, seria assegurar estabilidade entre as paridades. O baixo grau de integração é um elemento complicador para tanto. Nesse caso, a alternativa é enfatizar a preservação de baixas taxas de inflação, como forma de ampliar a probabilidade de estabilidade nas taxas de câmbio.

Finalmente, um aprendizado importante da experiência asiática é a importância de contar com mecanismos institucionalizados para o monitoramento compartilhado da conjuntura internacional e regional. Ações preventivas são quase sempre mais baratas que intervenções em situações de crise.

III – Segundo Tema: o motor de crescimento regional

A assinatura de acordos de preferências comerciais entre países vizinhos está associada aos benefícios que podem derivar de relações econômicas mais intensas. Entre outras, custos de transação mais baixos estimulam os fluxos de comércio e o investimento, ao mesmo tempo em que a exploração de mercados ampliados permite ganhos associados à absorção de economias de escala.

Os exercícios de integração regional tendem a apresentar, entre outras, duas características básicas. Primeiro, os fluxos de comércio entre duas[5] economias tendem a ser mais intensos do que as transações entre os demais participantes. Isso é assim, por exemplo, na União Europeia, onde o comércio entre a Alemanha e a França é o mais importante; na Ásia, com as relações entre a China e o Japão; no Cone Sul, onde a maior parte das transações tem lugar entre o Brasil e a Argentina; na Comunidade Andina, com relações mais

[5] Ou no máximo três, em alguns casos.

intensas entre a Colômbia e o Perú. Nos mais diversos exercícios de integração regional é possível identificar um eixo bilateral ou quando muito trilateral que concentra o maior valor das transações comerciais intra-regionais.

A homogeneidade entre os países participantes é igualmente importante. O potencial econômico de um exercício de integração pode ser explorado de maneira mais intensa quando as estruturas de oferta e de demanda são semelhantes entre os países membros. É a similaridade entre essas estruturas que permite aos empresários identificar e explorar segmentos específicos de mercado, com menores custos de ajustamento sobre sua estrutura produtiva pré-existente. Na região em que o processo de integração mais avançou – a União Europeia, onde 2/3 do comércio total tem lugar entre os países-membros – o nível das transações intra-setoriais é o mais elevado, o que sugere a existência de uma correlação forte entre semelhança de estruturas produtivas, padrões de demanda e a possibilidade de – através do acesso preferencial assegurado pelos acordos – explorar segmentos específicos de mercado, com isso viabilizando o envolvimento de empreas de menor porte e ampliando a importância relativa do comércio regional.

No entanto, homogeneidade não significa identidade. Contar com as possibilidades criadas pelas similaridades dos sistemas econômicos não significa eliminar a alternativa de que num dado conjunto de países alguns deles apresentem maior potencial econômico. De fato, é mais provável que cada exercício regional conte com uma "âncora", querendo dizer com isso a existência de um ou mais membros com potencial econômico significativamente mais expressivo que os demais parceiros.

Pode-se dizer que cada grupo de países que conformam os diversos exercícios de integração regional tem ao menos um dos participantes com potencial econômico diferenciado. Isso pode ser um ponto positivo para o processo, caso o desempenho econômico desse sócio mais importante opere como um motor de crescimento, absorvendo exportações dos demais participantes e provendo recursos para a concretização de projetos de investimento, e assim contribuindo para melhorar a capacidade produtiva dos parceiros. Há um efeito multiplicador, pelo qual o ciclo de negócios da economia de maior potencial gradualmente afeta o ritmo de atividade dos demais sócios.

Alternativamente, discrepâncias pronunciadas em termos de potencial econômico podem ser daninhas, se os parceiros com menor expressão econômica carecem de competitividade para exportar para o sócio maior. O

resultado pode ser a formação de desequilíbrios comerciais bilaterais sistemáticos, e isso é – quase que por definição – negativo para o processo de integração: um processo de integração só é sustentável no tempo se todos os participantes identificam nele uma fonte de ganhos, o que dificilmente pode ser associado a deficits comerciais recorrentes. Na ausência de mecanismos regionais compensatórios, isso pode dar margem a avaliações pessimistas em relação ao processo e assim gerar dificuldades para o próprio processo negociador.

Esta questão é tanto mais importante se em lugar de criar uma área de livre comércio o conjunto de países com capacidades econômicas assimétricas adota barreiras externas e outras políticas comuns: as diferenças de potencial econômico frequentemente provocam diferenças entre as perspectivas e os interesses dos diversos participantes, afetando a probabilidade de que o conjunto de países chegue de maneira uniforme a posições negociadoras comuns entre si e deles em relação a terceiros parceiros.

O argumento é, portanto, que um dado exercício de integração é provavelmente beneficiado: a) pela semelhança entre as estruturas de demanda e produção entre os países participantes; b) no caso de disparidades entre o potencial econômico dos países participantes do exercício, pela existência de fundos regionais que possam contribuir para estimular a capacidade produtiva e/ou compensar eventuais desequilíbrios no comércio intra-regional, assim como c) na ausência de tais recursos, pela possibilidade de que os sócios menores possam explorar o mercado interno do sócio maior, de modo a se beneficiar dos efeitos multiplicadores que derivam de exportações líquidas positivas no âmbito regional.

Assim, na ausência de homogeneidade de potencial econômico e na ausência de fundos compensatórios de eventuais desequilíbrios o equilíbrio dinâmico de um exercício de integração depende de que os sócios de maior potencial competitivo contribuam para reduzir os déficits comerciais externos dos seus parceiros.

A existência de relações regionais sustentáveis pressupõe a existência de claros benefícios para cada um dos países participantes. As economias maiores podem se beneficiar, por exemplo, da existência de um mercado assegurado para seus bens e serviços com maior valor adicionado e/ou conteúdo tecnológico, enquanto para os sócios menores o benefício está fortemente relacionado à geração de superávit em suas relações comerciais com seus parceiros.

Guardadas todas as ressalvas – porque foram concebidas para caracterizar uma economia hegemônica – faz sentido esperar para a relação entre o sócio maior e os demais parceiros num exercício de integração as condições propostas por Kindleberger (1986) (mencionado em Eichengreen (1995)) como critérios que um país-líder deve cumprir. São cinco funções básicas:

a) manter um mercado relativamente aberto [aos produtos dos sócios, neste caso]; b) prover empréstimos, se não em caráter contra-cíclico, ao menos em termos estáveis;

c) procurar manter um sistema em que as paridades se mantenham relativamente estáveis;

d) assegurar a coordenação das políticas macroeconômicas e e) atuar como emprestador de última instância, provendo liquidez em situações de crises financeiras.

Entre os argumentos em favor de maior intensidade do comércio regional está o fato (UNCTAD, 2007) de que o regionalismo pode ajudar o processo de industrialização e prover ganhos de eficiência através de comércio intraindústria. Contudo, a distribuição dos ganhos entre os membros de um bloco regional e os agentes econômicos pode ser desigual. Em princípio, se esperaria que as economias menores fossem mais beneficiadas com o mercado ampliado, encontrando nas preferências obtidas no âmbito regional o acesso a mercado que sua baixa competitividade impede de conseguir nos mercados mais desenvolvidos. Mas as próprias forças de mercado podem acentuar as desigualdades.

Um indicador de distribuição de ganhos num bloco regional, nesse sentido, é a distribuição intra-regional dos superávits comerciais. As assimetrias são devidas em grande medida a fatores estruturais, mas em diversos casos também a políticas econômicas. Por exemplo, a estrutura de uma tarifa externa comum pode ser mais adequada a um país-membro que a outros. A imposição de barreiras em geral afeta os fluxos de comércio. Variações pronunciadas nas paridades entre as moedas dos países participantes podem igualmente determinar desequilíbrios comerciais nas relações bilaterais.

Seguindo a racionalização acima, cabe verificar de que maneira em diversos grupos de países o sócio maior proporcionou aos parceiros menores fonte de dinamismo em termos de saldo comercial. Certamente há diferenças importantes nos montantes comercializados entre cada par de países. Um

indicador mais preciso poderia ser obtido pela ponderação dos resultados, seja pelo volume de comércio, seja pelo peso relativo de cada economia. No entanto, o argumento proposto aqui não se alteraria: o que interesse á verificar até que ponto o sócio maior estimula seus parceiros proporcionando a eles um excedente comercial.

Essa análise ficaria mais completa se a esses dados de resultado comercial fossem acrescentadas outras informações, como a existência de fundos compensatórios e mesmo a possibilidade de que essa posição deficitária dos sócios maiores possa vir a ser compensada por ganhos derivados de investimentos diretos nos parceiros menores. Mas isso transcende o escopo deste artigo.

Para os propósitos do presente trabalho foram consideradas quatro regiões. Os resultados são mostrados na Tabela 2.

Tabela 2 - O 'Sócio Principal': incidência de deficits comerciais bilaterais com parceiros regionais – 1990-2006

	Ásia				União Européia		NAFTA		SACU (**)		Mercosul	
	China	Japão	Coréia	Índia	Alemanha		EUA		África		Brasil	
	No. de	No. de	No. de	No. de		No. de		No. de	do Sul	No. de		No. de
	anos	anos	anos	anos		anos		anos		anos		anos
Brunei	7	17	17	1	Áustria	17	Canadá	17	Botswana	7	Argentina	11
Camboja	0	8	0	3	Bélgica	17	México	13	Lesotho	7	Paraguai	0
Cingapura	6	0	0	7	Bulgária	17			Namibia	7	Uruguai	8
Coréia	15	0	,,	17	Checoslováquia	2			Suazilandia	7	Venezuela	10
Filipinas	7	0	0	0	Chipre	17						
Índia (*)	6	,,	2	,,	Dinamarca	15						
Indonésia	17	17	17	12	Eslováquia	4						
Japão (*)	10	,,	17	,,	Eslovênia	4						
Laos	0	2	0	1	Espanha	17						
Malásia	17	7	12	17	Finlândia	12						
Miamar	0	5	0	17	França	17						
Paquistão	0	0	0	4	Grécia	17						
Sri Lanka	0	0	0	0	Holanda	2						
Tailândia	11	0	0	2	Hungria	9						
Vietnã	0	17	0	4	Irlanda	0						
					Itália	16						
					Lituania	15						
					Luxemburgo	8						
					Malta	15						
					Polonia	15						
					Portugal	16						
					Reino Unido	17						
					Romênia	16						
					Suécia	17						

Fonte: Base de dados UN/COMTRADE

(*) resultados incompatíveis reportados no comércio Japão-Índia, segundo o país informante

(**) dados disponíveis apenas para o período 2000-2006

O indicador considerado é o número de anos em que cada sócio menor teve superávit comercial nas suas relações com o sócio maior nos 17 anos, de 1990 a 2006. Para os países africanos (SACU) a base de dados usada traz informações apenas relativas aos últimos sete anos[6].

No caso dos asiáticos entende-se que são fontes de dinamismo (entendido como superávit comercial por parte dos sócios menores) a China, o Japão, a Coreia e a Índia, tanto em termos de preferências comerciais como na estruturação de instrumentos financeiros e financiamento de infraestrutura.

Na União Europeia já há alguns anos que a Alemanha tem sido o grande motor da região. No caso do Nafta resta pouca dúvida de que os Estados Unidos são a economia mais poderosa, do mesmo modo que a África do Sul na SACU e o Brasil no Mercosul. Esses são os países considerados.

Note-se que na Ásia, dos 15 países considerados apenas em seis deles – Camboja, Cingapura, Filipinas, Laos, Paquistão e Sri Lanka – não se observa (nesse período de 17 anos) uma relação de mais de 10 anos de superávit comercial com ao menos um dos três países de referência.

Na Europa, dos 24 países considerados apenas a Checoslováquia, Eslovênia, Eslováquia, Holanda, Hungria, Irlanda e Luxemburgo tiveram menos de 10 anos de superávit comercial nas suas relações com a Alemanha. Contudo, desses países 4 são de ingresso recente na União Europeia, o que certamente qualifica essa estatística, uma vez que o comércio bilateral com a Alemanha – não documentado na base de dados – era provavelmente inexistente antes de sua adesão àquele grupo de países.

Na América do Norte o Canadá e o México tiveram ambos superávit comercial com os Estados Unidos na maior parte do período.

Os dados para a SACU são restritos ao período pós 2000. Ainda assim, nos sete anos considerados os quatro sócios menores foram superavitários em relação à África do Sul em seis anos.

No Mercosul, diferentemente, encontramos uma situação em que a Argentina tem uma relação peculiar com o Brasil, com superávits em onze

[6] É sabido que as estatísticas de comércio exterior apresentam diferenças, nas relações bilaterais, entre o que é reportado por um país e pelo outro. Para evitar problemas foi adotado como norma aqui o que é reportado pelos países de referência (ou sócio maiores) em cada região. As diferenças nos fluxos bilaterais declarados pelo Japão e pela Índia, no entanto, mostraram ser incompatíveis os números de anos em que um indica ser superavitário no comércio com o outro (o total de anos de déficits indicados pelos dois países é de 39, num total de 32 anos para os quais existem dados), razão pela qual não são divulgados na Tabela 2 e na tabela no Anexo.

dos 17 anos, e Uruguai e Venezuela tiveram superávit em metade dos anos. Já o Paraguai apresentou déficit no comércio com o Brasil em todos os anos do período considerado. Isso significa que – tomando por assentado que não existem iniciativas como fundos regionais de magnitude razoável - para os países do Cone Sul não é claro até que ponto o sócio maior tem funcionado como um motor de crescimento dos seus parceiros, através do saldo comercial bilateral.

A Tabela apresentada no Anexo traz a mesma informação da Tabela 2, mas para um período de tempo mais longo, compreendendo todos os anos disponíveis na base de dados consultada (base de dados COMTRADE, das Nações Unidas). Para o Japão, Coreia, os Estados Unidos e o Brasil o período de tempo chega a um total de 45 anos.

Mesmo para um período de tempo assim longo as conclusões básicas se mantêm. No caso específico do Mercosul a Venezuela teve superavits comerciais com o Brasil em um número expressivo de anos, claramente em função das condições específicas do mercado para seu principal produto de exportação, a Argentina foi superavitária em pouco mais da metade do período e o Paraguai jamais apresentou resultado positivo em sua relação comercial com o Brasil.

A literatura sobre equilíbrio externo ressalta as dificuldades para se definir o que seja uma posição de equilíbrio das contas externas. O argumento básico é de que não basta obter equilíbrio contábil no Balanço de Pagamentos. Esse resultado pode ser obtido, por exemplo, através da imposição de barreiras comerciais, e/ou em situações de baixo nível de atividade, com retração das importações de bens e serviços ou mesmo em conjunturas extraordinárias de influxo elevado de capitais de investimento e/ou empréstimo.

Em qualquer desses casos, são situações que dificilmente podem ser projetadas para persistirem a médio/longo prazo: é indesejável manter um ritmo baixo de crescimento do produto, assim como é ilusório esperar que o resto do mundo financie sistematicamente a atividade econômica por um longo período de tempo.

Em alguns casos, essas situações são mesmo indesejáveis, como na imposição sistemática de barreiras: ela demanda uma conjuntura política específica, de aceitação tácita dessas barreiras por parte dos consumidores internos e pelos demais países parceiros comerciais. Como é sabido, a adoção de barreiras comerciais tende a ser negativa inclusive para a competitividade a médio prazo da economia que as adota.

Nas relações bilaterais também a sustentação de resultados comerciais positivos deve ser não forçada, mas refletir vantagens comparativas genuinas, sob pena de termos distorções indesejadas no âmbito regional.

O fato de haver deficits comerciais sistemáticos com os sócios menores é certamente um reforço à atividade produtiva nesses parceiros, uma vez que estimula a demanda agregada por sua produção. A obtenção desse resultado não deve, contudo, ser obtida por via de intervenções governamentais, uma vez que elas mascaram a existência de eventuais diferenciais de competitividade entre os países.

IV – Considerações Finais

Neste artigo se procurou chamar a atenção para dois aspectos relevantes e que têm merecido menos consideração do que merecem, nos debates sobre integração na América do Sul: a cooperação monetária entre os países e a relação de complementaridade e estímulo entre o sócio maior e os sócios menores.

Da análise comparativa com outras regiões fica claro que existem diferenças no caso latino-americano em relação a ambas dimensões.

Não se trata de inferir a partir dos dados apresentados que os países da região deveriam necessariamente copiar os modelos encontrados em outras partes. No entanto, o baixo grau de avanço atingido no processo de integração e a limitada complementaridade produtiva encontrada na região são indicativos de que um pouco mais de iniciativas nas direções discutidas aqui deveriam ser consideradas na agenda das negociações.

REFERÊNCIAS

R.Baumann, C. Mussi (2009), "Cooperação Monetária e Financeira: o que é bom para a Ásia também é para a América Latina?", mimeo

C.Kindelberger (1986), The World in Depression, 1929-1939, Berkeley, University of California Press

B.Eichengreen (1995), "The Endogeneity of Exchange-Rate Regimes", in P.Kenen (org), Understanding Interdependence – The Macroeconomics of the Open Economy, Princeton University Press

UN/UNCTAD (2007), World Development Report

O 'Sócio Principal': No. de anos de superavits comerciais em relação ao maior parceiro regional - anos com informações disponíveis

		Asia			União Européia		NAFTA		SACU (**)		Mercosul	
	China	Japão	Coréia	India	Alemanha		EUA		Africa do Sul		Brasil	
	(1984-2006)	(1962-2006)	(1962-2006)	(1975-2006)	(1978-2006)		(1962-2006)		(2000-2006)		(1962-2006)	
	(23 anos)	(45 anos)	(45 anos)	(32 anos)	(29 anos)		(45 anos)		(7 anos)		(45 anos)	
Brunei	10	38	35	2	Austria	18	Canadá	39	Botswana	7	Argentina	26
Camboja	1	11	2	3	Bélgica	8	México	21	Lesotho	7	Paraguai	0
Cingapura	6	0	6	14	Bulgária	18			Namibia	7	Uruguai	14
Coréia	17	0	,,	27	Checoslováquia	9			Suazilandia	7	Venezuela	30
Filipinas	7	17	18	4	Chipre	18						
India (*)	6	,,	5	,,	Dinamarca	17						
Indonésia	23	43	43	17	Eslováquia	4						
Japão (*)	16	,,	45	,,	Eslovênia	4						
Laos	6	3	2	1	Espanha	19						
Malásia	22	33	38	28	Finlândia	14						
Miamar	4	5	4	26	França	19						
Paquistão	0	2	0	13	Grécia	19						
Sri Lanka	1	1	4	0	Holanda	11						
Tailândia	16	0	8	7	Hungria	11						
Vietnã	5	19	2	5	Irlanda	8						
					Itália	20						
					Lituania	14						
					Luxemburgo	8						
					Malta	21						
					Polonia	23						
					Portugal	19						
					Reino Unido	20						
					Romênia	23						
					Suécia	19						

Fonte: Base de dados UN/COMTRADE

(*) resultados incompatíveis reportados no comércio Japão-Índia, segundo o país informante

(**) dados disponíveis apenas para o período 2000-2006

Notas sobre a integração sul-americana

*Ricardo Carneiro**

Introdução

Para além das razões econômicas, a integração regional encontra justificativas em variáveis políticas e estratégicas. A principal delas é sem dúvida a ampliação do *policy space*. A atuação no plano internacional por meio de blocos regionais permite às nações menores ou periféricas ampliar o seu poder de negociação tanto em espaços bilaterais quanto multilaterais. Ademais, no contexto de um regime internacional marcado pela globalização, e por fortes assimetrias econômicas, permite aos países mais frágeis recuperar, por conta da integração, algum grau de autonomia nas suas decisões de política econômica.

Na perspectiva puramente econômica, de acordo com a Unctad (2007), os processos de integração regional são defensáveis porque permitem adensamento de cadeias produtivas e ganhos de escala de produção que não seriam viáveis em países isolados. Segundo Medeiros (2008), o documento, tal qual as postulações cepalinas clássicas, de inspiração kaldoriana e prebischiana, defende claramente que os acordos de integração permitiriam uma maior diversificação das economias de nações de uma região qualquer,

* Professor Titular do Instituto de Economia e Pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica da UNICAMP.

conduzindo, de um lado, à obtenção de economias de escala e ganhos tecnológicos e, de outro, à possibilidade de implantar segmentos produtivos de maior crescimento da demanda. Nesse processo, o mecanismo básico de integração regional se daria por meio da ampliação do comércio intra-industrial, reflexo da crescente divisão intra-regional do trabalho. As economias regionais que logram esse processo de integração seriam beneficiadas por uma dupla força dinâmica: a oriunda dos mercados globais e aquelas decorrentes dos mercados intra-regionais como, aliás, ocorreu na Ásia em desenvolvimento.

Ao analisar o padrão de desenvolvimento das economias periféricas no período pós 1980, Carneiro (2008) constata que na era da globalização observaram-se distintos padrões de inserção da periferia capitalista. Num deles, denominado de produtivista, a articulação se fez preponderantemente pelo IDE (*greenfield*) e comércio de manufaturas e abrangeu os paises da Ásia em desenvolvimento. Noutro, classificado como financeirizado e atinente à maioria dos países da América do Sul, o canal de inserção se deu, principalmente, por meio dos fluxos de capitais, incluindo o IDE de natureza patrimonial.

Esses dois padrões de inserção ensejaram performances diferenciadas das duas regiões tanto em termos de taxa de crescimento quanto de evolução da estrutura produtiva. Além disso, esses perfis diferenciados de articulação à economia global engendraram dois elos distintos de articulação entre a regiões conformando uma nova divisão internacional do trabalho. O primeiro elo refere-se à articulação entre os EUA e a Ásia em desenvolvimento, concentrado em IDE e comércio de manufaturas, e cujo conteúdo tecnológico intensifica-se ao longo do tempo em razão da convergência produtivo-tecnológica dessa periferia. Um segundo elo se forma entre os países da Ásia em desenvolvimento e a América do Sul, cabendo às economias dessa última o papel de fornecedora de bens intensivos em recursos naturais, com pequena convergência em termos de estrutura produtivo-tecnológica.

O processo de globalização não se mostrou incompatível com a formação de blocos regionais. No caso da Ásia, observou-se a constituição de fortes laços regionais por meio do IDE e comércio de manufaturas, num padrão que se convencionou chamar de "gansos voadores" (*flying geeses*). Em contraste, na América do Sul, a integração regional avançou muito menos, concentrada em alguns poucos segmentos e acordos, com importância muito

maior do plano energético e tendo apenas como destaque, nas relações intraindustriais, o Mercosul.

No que tange às motivações dos países da região, pode-se falar em dois projetos proeminentes de integração na América do Sul. De um lado, o projeto venezuelano de integração energética a partir não só do fornecimento dos seus excedentes, mas da construção da infraestrutura necessária para tal. De outro, o projeto brasileiro que utiliza como ativo fundamental o tamanho de sua economia e a possibilidade de integração diversificada. Os projetos não são necessariamente excludentes, mas o primeiro pode andar mais rápido, pois se constrói em cima de complementaridades e necessidades mais imediatas.

As vantagens do projeto venezuelano são mais palpáveis pois apoiam-se no crescente déficit energético do Cone Sul e no interesse dos países dessa sub-região em solucioná-lo. Ao mesmo tempo, este país veria sua influência política e econômica expandida na região. A capacidade da Venezuela de atender essa demanda é inegável, pois concentra percentual elevado das reservas de Petróleo da região (70%).[1] O Brasil por sua vez tem também interesses claros com o processo de integração – mercado de melhor qualidade para seus produtos manufaturados; ampliação do espaço de atuação das suas empresas, nos mercados regionais e na construção da infraestrutura física; acesso facilitado a terceiros mercados por meio dos corredores bi-oceânicos – mas tem a oferecer o acesso a seus mercados, significativos no âmbito regional mas não necessariamente alcançáveis para os demais países.

A evolução da integração regional deve considerar também alguns fatos históricos cruciais: de acordo com Macedo e Silva (2008), o processo de integração da América do Sul sofreu importantes fissuras com os acordos bi-laterais de "livre comércio" entre os Estados Unidos de um lado, e Chile, Peru, Equador e Colômbia de outro, dos quais os dois primeiros já foram aprovados pelo Congresso americano. Nesses acordos, em troca de manutenção de concessões já feitas no passado, que em tese dariam o privilégio de acesso a um enorme mercado, os Estados Unidos ganham além da redução da proteção comercial, compromissos relativos a investimento direto e propriedade intelectual que vão além daqueles vigentes na OMC.

[1] Nesse cômputo das reservas não está incluído aquela parte relativa à descoberta do petróleo na camada pré-sal na costa brasileira, cuja magnitude ainda necessita delimitação mais precisa.

As várias questões apresentadas sumariamente nessa Introdução constituem as motivações e os obstáculos da integração sul-americana. Para compreendê-los melhor esse texto aprofunda esses temas em cinco seções que tratam respectivamente: da infraestrutura e integração energética; da estrutura produtiva e integração comercial; do papel do Investimento Direto Estrangeiro; do financiamento da integração; e da cooperação macroeconômica.

1. Infraestrutura e integração energética

De acordo com Antunes (2007) a integração da infraestrutura da América do Sul vem se realizando a partir de interesses geoeconômicos e geopolíticos tanto regionais quanto internacionais, com destaque para os seguintes setores: gasodutos, reservas de petróleo e gás, biocombustíveis, e infraestrutura de transporte bi-oceânico. Há assim, várias iniciativas para a ampliação da infraestrutura regional, dada a sua carência e também desigual distribuição. A principal delas, originada na Cúpula de Presidentes de Brasília em 2000, é a *Iniciativa para la Integración de la Infraestrutura Regional Suramericana* (Iirsa). Apoiada técnica e financeiramente por três instituições financeiras multilaterais – o Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bid), a Corporação Andina de Fomento (Caf) e o Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) –, seu objetivo é o desenvolvimento da infraestrutura regional em três áreas-chave: energia, transporte e comunicações.

No caso da energia, as complementaridades das matrizes energéticas e de consumo, as escalas do investimento implícitas e o compartilhamentos de fontes de energia favorecem os projetos conjuntos. A distribuição da oferta de energia primária é bastante desbalanceada e a matriz energética tem distintas composições, realçando-se o maior peso do petróleo e do gás natural nos países andinos e Venezuela, países nos quais existe um substancial excedente de energia, em contraposição ao déficit do Cone Sul, à exceção do Paraguai e Brasil. Neste último, a quase autosuficiência combina-se com o peso importante das fontes alternativas, ou seja, os biocombustíveis na matriz energética.

Os dados da tabela 1 documentam precisamente as natureza da questão energética na região. A América Latina como um todo é uma região crescentemente exportadora de energia. Mas, como já apontado o balanço

é desigual nas várias sub-regiões: O Brasil apresenta um pequeno déficit em contraste como México, altamente superavitário. O mesmo padrão contrapõe a América central ao Caribe, e a Zona Andina (incluído Venezuela) ao Cone Sul.

A dependência de vários países da região do gás e petróleo importado dos demais exige, além de uma necessária integração energética, uma ampliação do esforço de pesquisa nos próprios países, realizados em parte com as grandes empresas estatais da região com destaque para a Petrobras e a PDVSA. Assim, a questão da energia assume um papel estratégico para a integração regional, muito mais do que em outros processos de integração por conta da complementariedade, e da existência de grandes empresas estatais regionais capazes de bancar o investimento necessário.

Tabela 1 - América Latina: Oferta Total de Energia (milhões de BEP)

	Produção	Importação	Exportação	Oferta total	Imp/oferta (%)	Exp/oferta (%)
1980	3.601	702	1.373	2.806	25,0	48,9
1990	4.677	638	1.632	3.426	18,6	47,6
1999	6.173	990	2.608	4.447	22,2	59,6
2006	7.430	1.264	3.306	5.154	24,5	64,1
			Sub-regiões e Países (2006)			
	Brasil	México	Caribe	A. Central	Zona Andina	Cone Sul
Imp/Oferta (%)	24,2	17,7	54,5	68,5	8,7	27,9
Exp/Oferta (%)	14,7	61,9	66,8	21,0	202,0	21,0

Fonte: CEPAL com base em OLADE.

A área de biocombustíveis revela caráter mais problemático para a sua expansão: do lado da demanda, a inexistência de um mercado organizado em âmbito mundial que permitisse a exportação dos excedentes produzidos. Do lado da oferta, a concorrência com a produção de alimentos com a provável redução da produção desses últimos. Provavelmente só o Brasil e a Argentina conseguiriam escapar desse dilema. As implicações disso são evidentes: uma incapacidade de generalização dessa forma de energia.

Na área de transporte, a existência de gargalos ou custos muito elevados pode impedir a intensificação do comércio intra-regional e funcionar como

uma espécie de barreira não tarifária. Do ponto de vista concreto, a distribuição da rede viária, ferroviária e hidroviária é bastante desigual, segundo os países da região. No período recente e no âmbito do IIRSA uma grande ênfase vem sendo dada aos corredores de transporte bi-oceânicos. Essa construção da infraestrutura de transporte visa integrar as regiões sul-americanas produtoras de *commodities* aos mercados globais por meio de corredores que permitem o escoamento simultâneo da produção pelo Atlântico e Pacífico.

Embora os corredores bi-oceânicos constituam uma clara ampliação de acesso a mercados a custo mais baixo eles possuem limitações intrínsecas enquanto projeto de integração regional. Seu objetivo essencial é integrar áreas produtoras de matérias primas regionais com mercados globais ou com países específicos, como é o caso da China e da Índia, que vêm realizando investimentos elevados na região como forma de garantir o suprimento de insumos estratégicos para seu desenvolvimento.

As limitações dos projetos de infraestrutura do IIRSA para a integração da América do Sul decorrem do perfil do investimento a ser realizado. As prioridades dizem respeito a investimentos de maior densidade econômica e de retorno mais rápido e elevado. Aqueles investimentos de menor rentabilidade ou de retorno a longo prazo, que poderiam acelerar a integração, ficam de fora e só poderiam ser realizados com substanciais aportes de recursos fiscais. Desse ponto de vista, a redução do investimento público nos países da região na última década constitui um severo obstáculo.

2. Estrutura produtiva e integração comercial

Da perspectiva da estrutura produtiva e do comércio, a maior dificuldade para o avanço do processo econômico de integração estaria na posição particular do Brasil, ou seja, nas características da sua economia e na forma pela qual se articula com os demais. A região é marcada por fortes assimetrias econômicas em razão do peso muito elevado da economia brasileira no produto, mais de 50% do total, e que é maior ainda na indústria de transformação, 61% do total, de acordo com dados de 2005. Tanto o PIB quanto a indústria brasileiros representam um múltiplo, em escala variada, daqueles dos vizinhos sul-americano.(Tabela 2)

Tabela 2 - América do Sul: PIBs em 2005

Países	Valor (US$ milhões)	part. %	Brasil/Demais
Brasil	749.693,40	54,00%	1,0
Argentina	169.725,70	12,20%	4,4
Colômbia	116.338,90	8,40%	6,4
Venezuela	106.722,60	7,70%	7,0
Chile	108.294,10	7,80%	6,9
Peru	72.312,80	5,20%	10,4
Equador	34.217,40	2,50%	21,9
Uruguai	16.960,50	1,20%	44,2
Paraguai	6.745,70	0,50%	111,1
Bolívia	7.890,00	0,60%	95,0
Total	1.388.901,10	100,00%	....

Fonte: CEPALSTAT

Do ponto de vista da composição da estrutura produtiva há também grandes disparidades: excetuando-se os serviços, setor marcado por grande heterogeneidade, constata-se que Brasil e Argentina e em menor escala o Uruguai, possuem um peso da indústria muito superior à média regional. No Paraguai, Bolívia e Colômbia, isto ocorre para a agricultura e na Venezuela, Equador, Chile e Peru, para a mineração. Segundo Panariello (2007), a comparação da indústria brasileira com as demais mostra que mesmo para o caso da Argentina há uma diferença substancial de escala de produção. Ademais a indústria brasileira é mais diversificada e a única que possui um segmento de máquinas – elétricas e não-elétricas – significativo.

Tabela 3 - América do Sul: estrutura setorial do PIB (%) (setores selecionado) 2005

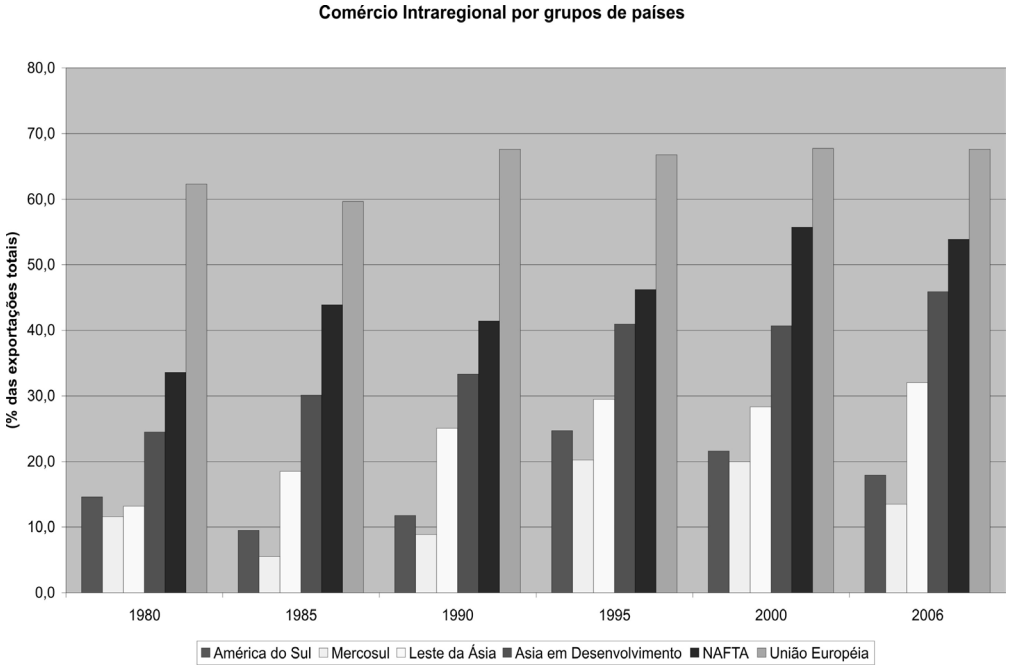
	Agricultura	Ind. de Transformação	Mineração
Brasil	8,0%	23,0%	4,6%
Argentina	9,4%	23,2%	5,8%
Colômbia	11,9%	14,2%	7,5%
Venezuela	4,4%	17,6%	24,1%
Chile	5,4%	17,1%	17,0%
Peru	7,2%	16,3%	10,3%
Equador	6,9%	2,5%	22,0%
Uruguai	9,2%	21,9%	0,2%
Paraguai	24,0%	15,6%	0,1%
Bolívia	14,4%	13,8%	11,6%
Total	**8,10%**	**20,40%**	**8,20%**

Fonte: CEPALSTAT

Por esses números, pode-se inferir que a integração produtiva da América do Sul encontra obstáculos em duas dimensões: na perspectiva intersetorial, na elevada diversificação da economia brasileira e no âmbito intra-setorial, nas insuficiências de escala nas várias indústrias fora do Brasil e na baixa semelhança entre essas estruturas produtivas. A rigor, apenas nas industrias intensivas em trabalho e em recursos naturais, nas quais as escalas são um pouco mais elevadas haveria possibilidade de ampliar a divisão inter-regional do trabalho.

Essas características da estrutura produtiva haveriam que se refletir na composição e dinamismo do comércio regional. Como se pode observa no gráfico 1, a integração da América do Sul e do Mercosul evoluiu muito lentamente desde 1980 e regrediu no período pós 1995 pois crescimento do comércio dos países para fora da região (extra-regional) foi muito superior ao crescimento do comércio intra-regional. Esse perfil contrasta com aquele observado na Ásia em desenvolvimento cuja integração é crescente.

Gráfico 1



Fonte: UNCTAD

De acordo com Lyra (2007) isto se deveu, sobretudo ao desempenho das exportações, pois as importações intra-regionais cresceram mais do que as extra-regionais. Esta última característica reflete também a posição particular do Brasil no quadro regional, pois as suas exportações para terceiros países da região cresceram mais do que aquelas dirigidas para o mundo e as suas importações, menos. Assim, o Brasil consolidou um saldo comercial expressivo com os demais países da América do Sul à exceção da Bolívia.

Na evolução do comércio assinalada acima já fica evidente uma assimetria importante e que diz respeito ao tamanho do Brasil. Apesar de realizar superávits com todos os países, os mercados desses países são menos importantes para o Brasil do que o contrário.

Parte do menor dinamismo do comércio intra-regional é explicado pela estrutura produtiva da região muito concentrada em bens primários. Esta estrutura produtiva faz com que o comércio inter setorial seja mais importante

do que o comércio intra setorial. Ou seja, isto reflete uma estrutura produtiva e de comércio assentadas na base de recursos naturais e com baixo grau de industrialização. Como mostra Camargos (2007), isto se reflete num índice de comércio intra-setorial muito baixo entre os países da região.

Olhando-se a estrutura extra-regional de comércio do Brasil pode-se perceber que há um déficit elevado nos bens de maior conteúdo tecnológico compensado em parte pelo superávit em baixa e media tecnologia Segundo a análise de Macedo e Silva (2008) esse desequilíbrio é parcialmente contrabalançado pelo comércio intra-regional no qual as exportações brasileiras de maior intensidade tecnológica ganham mais peso.

Em resumo, há várias diferenças substantivas entre a economia brasileira e as demais que impedem uma maior integração comercial e produtiva: o grau de industrialização e de diversificação da economia brasileira, que fecha o espaço para a especialização das demais, e o tamanho da economia brasileira, que lhe permite maiores escalas de produção e conseqüente ganho de competitividade. Seria necessário que houvesse escala de produção maior nos países vizinhos para que se ampliasse a divisão do trabalho e o comércio.

3. O papel do Investimento Direto Estrangeiro

A integração produtiva e comercial na América Latina, e particularmente na América do Sul, se fez de maneira muito menos intensa e articulada do que na Ásia em desenvolvimento. De acordo com Cepal (2006), uma das características proeminentes da Ásia em desenvolvimento é a crescente integração intra-industrial regional que foi realizada ao longo do tempo pelas empresas forâneas, e da região, por meio do Ide. Essa integração se fez com o desmembramento da cadeia produtiva industrial conduzindo a uma intensificação do comércio intra-regional, cujo fundamento é, portanto, o comércio intra-industrial e mesmo intra-empresa. Esse perfil de integração regional comandado pelo Ide, foi muito menos intenso na América Latina, como reflexo da menor intensidade da industrialização nessa região.

De acordo com Felix (2007), o novo ciclo de IDE para a América do Sul que se inicia em 2003 é acompanhado pela ampliação do IDE intra-regional que atinge valores muito significativos em 2006, quase igual ao do IDE originário de fora da região. Nesse novo ciclo destaca-se a perda de importância da Venezuela e Argentina como destino, a estabilidade do Brasil e o crescimento de Chile, Peru, Equador e Colômbia, os três primeiros

provavelmente vinculados ao ciclo de preços de *commodities*. Uma característica importante desse novo ciclo de IDE é exatamente a ampliação do peso dos setores produtores de matérias-primas agrominerais, embora os serviços ainda sejam amplamente predominantes, exceto no Equador e Argentina. A rigor o perfil de inversões na América do Sul é predominantemente *resource based* ou *market seeking*, comprovado pelos setores nos quais se localizam.

Conforme mostrado no estudo citado acima, no perfil dos investimentos diretos das multinacionais fica claro a sua pouca contribuição ao processo de integração que aparece, por exemplo, na grande concentração espacial do IDE. Em 2005 havia 133 multinacionais operando na América do Sul, 76 com subsidiárias no Brasil, 24 na Argentina, 14 no Chile e 10 na Colômbia. Exceto pelo setor automotivo, restrito ao âmbito do Mercosul, todos os demais setores nos quais eram relevantes esses investimentos, não ampliavam a divisão regional do trabalho por estarem localizados nos setores de serviços, agrícola ou mineração. Os dados coletados por Felix (2007) dão conta que entre 1997 e 2006, 23% desses investimentos dirigiram-se para Recursos Naturais (Agricultura e mineração), 22% para Manufaturas e 55% para Serviços.

Tabela 4

América do Sul: Fluxos IDE por países, 1995-2006

US$ milhões

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Argentina	1.497,0	1.601,0	3.653,0	2.325,0	1.730,0	901,0	161,0	(627,0)	774,0	442,0	1.151,0	2.008,0	15.615,0
Bolivia	2,0	2,0	2,0	3,0	3,0	3,0	-	-	-	-	-	-	15,0
Brasil	1.384,0	(467,0)	1.042,0	2.721,0	1.690,0	2.282,0	2.258,0	2.482,0	249,0	9.807,0	2.517,0	28.202,0	49.651,0
Chile	752,0	1.133,0	1.463,0	1.483,0	2.558,0	3.987,0	1.610,0	343,0	1.606,0	1.527,0	2.209,0	2.797,0	21.468,0
Colombia	256,0	328,0	809,0	796,0	116,0	325,0	16,0	857,0	938,0	142,0	4.662,0	1.098,0	10.344,0
Paraguai	5,0	5,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	(2,0)	6,0	6,0	6,0	-	54,0
Perú	8,0	(17,0)	85,0	62,0	128,0	-	74,0	-	60,0	-	-	-	400,0
Uruguay	-	-	13,0	9,0	(3,0)	(1,0)	6,0	14,0	15,0	18,0	36,0	(2,0)	105,0
Venezuela	91,0	507,0	557,0	1.043,0	872,0	521,0	204,0	1.026,0	1.318,0	619,0	1.183,0	2.089,0	10.030,0
Total	3.995,0	3.092,0	7.630,0	8.449,0	7.099,0	8.024,0	(181,0)	4.093,0	4.966,0	12.561,0	11.763,0	36.192,0	107.683,0

Fonte: CEPAL

Do ponto de vista do IDE originário nos países da região observa-se um crescimento generalizado com procedência nos maiores países – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela – com grande destaque para o Brasil. O componente intra-regional é bem menos significativo do que o inter-regional,

embora não desprezível. A Argentina, Bolívia, Paraguai e Peru são os que recebem uma maior proporção do IDE oriundo da região, majoritária mas não exclusivamente, vindos do Brasil. Embora esse IDE vindo do Brasil em direção à América do Sul tenha se acelerado bastante nos últimos anos, os estoques de IDE do Brasil nesses países ainda é relativamente baixo, alcançando 3% do valor dos investimento brasileiros no exterior apenas na Argentina e Uruguai. Destacam-se ainda como investidores no espaço sul-americano o Chile e a Colômbia.

Tabela 5

IDE recebida de outros países da América do Sul como porcentagem do total recebido por cada país

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	11%	5%	-1%**	1%	-5%**	32%	17%	23%		
Bolivia	25%	29%	29%	16%	21%	23%	17%	15%		
Brasil	2%	1%	0%	1%	1%	2%	2%	1%	2%	3%
Chile	2%	2%	1%	4%	1%	1%	-3%**	-3%**	2%	3%
Colombia	0%	3%	9%	0%	4%	3%	2%	4%	1%	3%
Equador	10%	8%	19%	7%	7%	8%	5%	11%	13%	17%
Paraguai						-1003%**	11%	-131%	45%	30%
Perú	6%	21%	4%	2%	17%	58%	-10%**	-99%**	39%	17%
Venezuela	2%	4%	6%	9%	11%	3%	2%	5%		
Total	5%	3%	1%	2%	3%	5%	4%	4%	3%	4%

Fonte: CEPAL, apud Felix (2007)

Na caracterização que faz do IDE no âmbito regional, a Cepal (2007) assinala: o fato de ter se concentrado em poucos setores industriais – petróleo, aço e produtos alimentícios – e em um pequeno grupo de grandes empresas, parte das quais posteriormente adquirida por outros grupos transnacionais originários dos países centrais. O trabalho assinala que as empresas trans-latinas de maior importância e longevidade foram aquelas baseadas em recursos naturais que se expandiram progressivamente do país para a região e algumas para o âmbito internacional.

A análise do perfil do IDE brasileiro na América do Sul – dado que se trata do principal investidor intra-regional – a partir dos dados apresentados por Felix (2007), ilustra a características e limites desse tipo de atividade para a integração regional. Em primeiro lugar, por conta do tamanho da economia regional, o IDE brasileiro para o resto do mundo é mais relevante do que aquele destinado à região. Neste último, o perfil apesar de mais diversificado – contemplando além do setor de recursos naturais (Mineração e Petróleo), setores industriais (Aço, Cimento, Têxteis, Alimentos, Papel e

celulose, Autopeças, Carrocerias de ônibus e Motores industriais) e Serviços (Financeiros, Transporte Aéreo, Engenharia e Construção) – está caracterizado pelo fato dos investimentos industriais de maior conteúdo tecnológico concentrarem-se na Argentina. Isto pode ser comprovado também nos investimentos realizados pela Petrobras na região, no qual atividades mais industriais ou mais complexas são objeto de investimento apenas neste país. Ou seja, apenas na Argentina, os investimentos dessa empresa extrapolam a etapa de exploração e produção, contemplando também o refino e distribuição, Petroquímica e produção de energia elétrica.

4. O financiamento da integração

A necessidade de instituições regionais próprias para o financiamento da integração decorreria de vários fatores, de acordo com Ocampo (2006), da insuficiência do financiamento privado e público e do caráter pró-cíclico do primeiro que exigiria cooperação para atuar como primeira linha de defesa das economias regionais; da importância do compartilhamento de riscos e do financiamento de bens públicos; da construção de externalidades via, por exemplo, bloqueio do efeito contágio ou limitação das apreciações unilaterais de moedas de países da região.

As relações com instituições multilaterais existentes podem ser complementares, com maior capilaridade das regionais; e podem ser cooperativas no auxílio de liquidez e competitivas no caso do financiamento do desenvolvimento. No âmbito das instituições regionais propriamente ditas, há um dilema claro na sua estruturação: para aquelas nas quais participam os países desenvolvidos, como o caso do BID na América Latina, coloca-se com ênfase a questão da autonomia da instituição ante o país mais importante, no caso os EUA. Por sua vez, a existência de instituições exclusivas de países periféricos coloca o tema do sacrifício da soberania para uma operação mais equânime.

O financiamento de longo prazo envolve instituições e instrumentos variados, com destaque para: empréstimos concessionais de um país a outro; fundos de convergência operando com recursos de origem fiscal; apoio ao desenvolvimento de mercados regionais de títulos e bancos de desenvolvimento regionais.

A experiência europeia é fundada no Banco Europeu de Investimentos que tem *funding* de origem fiscal e trabalha numa perspectiva compensatória

direcionada para as regiões (não necessariamente países) mais pobres. O sucesso do BEI numa região rica se deve ao subsídio implícito do financiamento, à correção das falhas de mercado pela capacidade das suas avaliações reduzirem a assimetria de informações, à internalização de riscos nos empréstimos concedidos a taxas fixas. Seu desenvolvimento foi paralelo e simultâneo ao dos fundos fiscais de coesão e compensação. A experiência asiática centrou-se no mercado de bônus – mais propícia para países com elevados níveis de reserva em moeda forte. A ideia é trazer parte das reservas que são destinadas aos mercados externos de bônus para os mercados locais, tanto os denominados em moeda-chave quanto em moedas locais. Os instrumentos seriam os fundos de bônus com diversas composições e que seriam subscritos pelos bancos centrais.

No caso da América do Sul, a forma dos bancos de desenvolvimento é de longe a mais importante, abrangendo três instituições regionais, a *Corproración Andina de Fomento* (CAF), o *Fondo para la Cuenca del Plata* (FONPLATA) e *o Banco de Sur*, e uma instituição continental, o *Banco Interamericano de Desarollo* (BID)[2]. De acordo com Ocampo (2006), enquanto o BID tem se concentrado cada vez mais nos empréstimos na área da infraestrutura social, os bancos regionais tem se dedicado aos empréstimos aos setores produtivos e infraestrutura. Através desses empréstimos em boa medida direcionados a bens públicos estas instituições fazem as vezes de órgãos de planejamento ou agências de desenvolvimento regionais. Os volumes de financiamento calculados por Ocampo (2006) para 2004 mostram a relevância das instituições regionais. Nesse anos os desembolsos na região foram respectivamente: Banco Mundial (US$ 25,0 bilhões); BID (US$ 57,2 bilhões); Bancos Regionais (US$ 12,2 bilhões).

Segundo Biancareli (2008), as duas iniciativas regionais de maior peso são a *CAF* (Corporação Andina de Fomento) e o *Banco do Sul*, este último ainda não operacional. A primeira é uma experiência exitosa, juntando países sul-americanos, a maioria andinos, com graus diversos de participação, e também bancos, e possuindo um fluxo de financiamento anual da ordem de US$ 7 a 8 bilhões. O Banco do Sul foi criado finalmente, mas há uma série de impasses na sua operação. No plano político o principal é aquele relativo à sua utilização como instrumento de hegemonia regional, o que levaria ao

[2] Há no âmbito do Mercosul um Fundo de Convergência em operação mas com dotação de recursos muito exígua, da ordem de US$ 200 milhões.

financiamento com critérios políticos. Outros problemas mais operacionais dizem respeito à captação de recursos no mercado, à expertise para consolidá-lo e também à questão da sua capilaridade, ou seja, com que tipo de instituição atuaria em conjunto – os bancos ou agências de desenvolvimento?

A cooperação financeira compreende também uma dimensão de curto prazo, centrada na política de apoio de liquidez e facilitação de pagamentos. Esta tem um duplo papel: servir de estímulo ao comércio e a de servir como financiamento de desequilíbrios transitórios e ao mesmo tempo permitir ou ajudar a estabilização de taxas de câmbio. Mas ela serve adicionalmente como instrumento de economia de moeda reserva (acordos de pagamento) ou dissuasão de movimentos especulativos e de contágio.

No financiamento de curto prazo há dois instrumentos principais: o Convênio de Pagamentos e Crédito Recíproco dize respeito à concessão mútua de crédito realizada pelos bancos centrais por um prazo de quatro meses. Ou seja, a liquidação dos saldos de comércio exterior, em divisas, só ocorre a cada quatro meses sendo financiado nesse período pelo BC do país credor. Duas dificuldades surgem para o CCR: a resistência dos BCs de carregarem esses crédito e as taxas de juros. Para os países que financiam, se as taxas são menores do que as obteníveis pelas reservas há uma perda (custo de oportunidade). Para os que se financiam o financiamento só vale a pena num quadro de grande escassez de divisas ou quando a taxa paga é inferior à da remuneração das reservas, caso contrário o melhor é liquidar a operação. Do ponto de vista histórico o auge desses financiamento na região foi durante a crise da dívida e consequente escassez de divisas. Já no período recente de grande abundância de divisas o CCR praticamente desapareceu[3].

O outro instrumento é o compartilhamento de reservas. De acordo com Biancareli (2008), no âmbito do compartilhamento de reservas a única experiência sul-americana é o FLAR compreendendo um número limitado de países, a maioria andinos e sem a participação de Brasil e Argentina. Sua eficácia aparece em vários aspectos: no volume de financiamento atingido – cerca de 60% daquele proporcionado pelo FMI, apesar da percentagem das reservas destinadas a eles serem pequenas – de 1% a 5%. Por sua vez, o fundo como entidade financeira obtém uma classificação de risco superior àquela alcançada pelos países individualmente. O instrumento parece ser

[3] Ao final de 2008, Brasil e Argentina instituíram um acordo para realizar transações comerciais sem o uso de divisas. O caráter ainda muito recente da iniciativa não permite a sua avaliação.

bastante eficaz embora haja limitações legais a alguns bancos centrais da região, entre eles Brasil e Argentina de compartilharem reservas – mas não haveria, por exemplo, por parte dos fundos soberanos.

A experiência de cooperação financeira regional tanto por meio de instrumentos de curto quanto de longo prazo é muito promissora. Isto suscita a discussão da sua ampliação dessas iniciativas. Um aspecto crucial nesse caso seria a ampliação do *funding* das instituições regionais. De acordo com Biancareli (2008), o fato de essas instituições terem classificações de risco melhores do que a dos países membros poderá permitir o desenvolvimento de um mercado regional de títulos a ser utilizado para uma ampliação da sua alavancagem.

Esse mercado por sua vez poderia ser denominado numa cesta de moedas locais com ponderação semelhante à dos pesos do PIB ou do comércio exterior. Do ponto de vista da instituição, a emissão indexada nessa cesta de moedas teria sua variação dependente dos índices de preços de cada moeda e da ponderação. Ao mesmo tempo, poderiam emprestar nas moedas locais a cada país membro, respeitando a ponderação ou peso de cada um no total da economia da região para evitar o descasamento.

5. A cooperação macroeconômica

A cooperação macroeconômica regional e possibilidade de administração convergente das políticas têm sido freqüentemente discutidas a partir da abordagem das áreas monetárias ótimas. De acordo com ela são necessários alguns pré-requisitos para que essa cooperação possa se viabilizar. Os principais deles são: grau elevado de sincronia nos ciclos econômicos, integração comercial e financeira expressivas, credibilidade elevada dos países envolvidos ou pelo menos de um deles, alto grau de mobilidade da força de trabalho.

Em princípio as condições apontadas acima não existem na América do Sul. Ao mesmo tempo, não é imaginável o avanço do processo de integração sem algum grau de coordenação das políticas macroeconômicas, em particular da cambial. A história recente da região, mormente de seus maiores países, tem sido de uma importante divergência quanto à evolução das taxas de câmbio, marcada por elevada volatilidade e episódios recorrentes de apreciação e bruscas desvalorizações.

Mesmo se admitindo que a construção dos pré-requisitos pode ser ela própria um resultado do aprofundamento da cooperação convém não subestimar

as dificuldades. Como apontado por Medeiros (2008), o caminho da convergência macroeconômica tal qual adotado na Europa, com rígidas metas fiscais e viés contracionista parece não ser desejável. Isto porque implicaria em sacrificar uma dimensão crucial da política fiscal, o seu papel de estímulo e apoio ao desenvolvimento e em larga medida o seu caráter anticíclico.

O arranjo cambial capaz de dotar as taxas de câmbio dos vários países de uma relativa estabilidade também não parece ser factível. Regimes da taxa fixa ou de bandas teriam escassa viabilidade em países de moeda inconversível, marcados por um histórico de vulnerabilidade externa, num contexto de livre mobilidade de capitais.

Conclusões

O avanço do processo de integração econômica na América do Sul se defronta com impulsos positivos e alguns obstáculos expressivos. No plano dos impulsos há que sublinhar a vontade política dos países da região consubstanciada na recente criação da UNASUL. No âmbito econômico, a grande complementaridade se encontra na área energética, dando ensejo à rápida intensificação da integração, comandadas, em parte pelas grandes empresas estatais da região.

Como foi assinalado acima, há outras iniciativas de integração da infraestrutura que padecem de limitações, decorrentes do perfil do investimento a ser realizado, como os projetos de infraestrutura do IIRSA. As prioridades dizem respeito a investimentos de maior densidade econômica e de retorno mais rápido e elevado. Aqueles investimentos de menor rentabilidade ou de retorno a longo prazo, que poderiam acelerar a integração, ficam de fora e só poderiam ser realizados com substanciais aportes de recursos fiscais. Ou seja, embora relevante, parte expressiva desses projetos visa integrar as sub-regiões produtoras de matérias primas com a economia global.

Na área produtiva e comercial, cabe ressaltar as dificuldades que decorrem das assimetrias, sendo a principal delas as diferenças de tamanho que marcam as economias da região. De um lado a economia brasileira, que além de muito grande é suficientemente diversificada para permitir uma complementaridade com as demais – exceto com Argentina. De outro lado, as demais economias em razão de suas reduzidas escalas de produção não permitem também o avanço da divisão regional do trabalho e o aproveitamento da oportunidade criada pelo tamanho do mercado brasileiro.

O Investimento direto estrangeiro tem contribuído para acelerar a integração regional, porém, de uma maneira peculiar, qual seja, a da aquisição de empresas. Sua característica *resource based* e *market seeking* não estimula o aprofundamento da industrialização e o comércio intra-setorial entre os países. Novamente aqui a exceção é a do IDE do Brasil que se destina à Argentina e o que faz o percurso inverso caracterizado por uma maior peso da indústria e do comércio intra-setorial.

No âmbito do financiamento, da integração e do desenvolvimento, a experiência regional sul-americana é promissora, tanto no plano do longo quanto no de curto prazo. O desafio nesse caso é acessar um *funding* ampliado e de melhor qualidade. Parte dessa tarefa poderia ser realizada por meio de acesso a uma parcela mais substancial das reservas dos países, significativamente ampliada no período recente. Por fim, a maior dificuldade de todas reside na cooperação macroeconômica, enquanto caminho para redução da instabilidade e no futuro, para a implantação de uma moeda única.

Referências bibliográficas

Antunes, A.J.C. (2007) Infraestrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil**.** CEPAL - Escritório no Brasil.

Biancareli, A (2008) Inserção externa e financiamento: notas sobre os padrões regionais e iniciativas para a integração na América do Sul. Em Cadernos do desenvolvimento. Ano 3 nº 4. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Carneiro, R (2008) Globalização e integração regional. Em Cadernos do desenvolvimento. Ano 3 nº 4. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Cepal (2006) *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, *2006*. Santiago.

Cepal "Diagnóstico de las Asimetrías en los Procesos de Integración de América del SUR. Santiago, División de Comércio Internacional y Integración. S.d.

Felix, L (2007) Evolución y composición de los flujos de inversión extranjera en América del Sur bajo la óptica de las principales empresas inversionistas . CEPAL - Escritório no Brasil.

Lyra, F.T (2007) O Brasil no processo de integração da América do Sul: evolução recente, problemas e complementaridades potenciais. CEPAL - Escritório no Brasil.

Macedo e Silva A.C. (2008) Estrutura produtiva e especialização comercial: observações sobre a Ásia em desenvolvimento e a América do Sul. Em Cadernos do desenvolvimento. Ano 3 nº 4. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Medeiros, C.A. (2008) Os dilemas da integração sul-americana. Em Cadernos do desenvolvimento. Ano 3 nº 4. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

Moreira, H.C (2007) O Comércio na América do Sul e oportunidades para o Brasil . CEPAL - Escritório no Brasil.

Ocampo, J. A (2006) Cooperación financiera regional. Santiago: CEPAL, Série Livros.

Panariello, M. (2007) Análise comparada da evolução das estruturas produtivas nos países da América do Sul**.** CEPAL - Escritório no Brasil.

Unctad. *Trade and Development Report 2007*. Genève: Unctad, 2007.

Formato	*15,5 x 22,5 cm*
Mancha gráfica	*12 x 18,3cm*
Papel	*pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)*
Fontes	*Times New Roman 17/20,4 (títulos),*
	12/14 (textos)