

UNASUL E ALIANÇA DO PACÍFICO - NOVOS CAMINHOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA

UNASUR AND PACIFIC ALLIANCE - NEW PATHS TO LATIN AMERICAN DEVELOPMENT

Eduardo Biacchi Gomes¹

Pós-Doutor pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, com estudos realizados na Universidade de Barcelona

Michele Alessandra Hastreiter²

Mestre em Direito Econômico e Socioambiental e Especialista em Direito, Logística e Negócios Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná

ÁREA(S) DO DIREITO: direito internacional; direitos sociais.

RESUMO: A história da integração latino-americana é marcada por avanços e retrocessos, ao mesmo tempo em que as iniciativas de integração regional do continente oscilaram na abordagem de aspectos meramente econômicos e aspectos de cunho político e social. As

mais recentes tentativas de integração do continente refletem esta diversidade de perspectivas: a Unasul e a Aliança do Pacífico são projetos de integração concomitantes e compatíveis entre si, mas que buscam, por caminhos diversos, alcançar um maior desenvolvimento de seus Países-membros. Uma análise de suas estruturas, seus objetivos e seus principais delineamentos jurídicos pode

¹ Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Vice-Coordenador do Programa de Mestrado em Direito das Faculdades Integradas do Brasil. Editor Adjunto da Revista de Direitos Fundamentais e Democracia, Qualis B1. Professor Titular de Direito Internacional da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professor Adjunto de Direito Internacional da Uninter. Líder do Grupo de Pesquisa Pátrias, registrado no CNPQ. *E-mail:* ebgomes@me.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/0011551326068336>.

² Administradora Internacional de Negócios pela Universidade Federal do Paraná. Membro do Neadi - Núcleo de Estudos Avançados em Direito Internacional da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Advogada e Professora nos Cursos de Relações Internacionais e Administração no Centro Universitário Curitiba. *E-mail:* michele.hastreiter@gmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/5514793027588554>.

ser útil para identificar quais as perspectivas que estes novos blocos podem trazer para o continente. Este artigo tem, portanto, o objetivo de delinear os principais aspectos destas novas iniciativas de integração, comparando-as em suas estratégias para o desenvolvimento. Por meio do método dedutivo de abordagem, o artigo visa a estabelecer como tais iniciativas podem contribuir ao desenvolvimento da América Latina.

PALAVRAS-CHAVE: integração regional; desenvolvimento latino-americano; Unasul; aliança do pacífico.

ABSTRACT: *The history of Latin-American integration is characterized by progress and retreats, while also the regional integration initiatives in the continent oscillated its approach on purely economic aspects or political and social aspects. The most recent attempts to integrate the continent reflect this diversity of perspectives: Unasur and Pacific Alliance integration projects are ongoing and mutually compatible, but are looking for different ways to achieve greater development of its member countries. An analysis of their structure, objectives and main legal designs may be useful to identify the perspectives they can bring do the continent. Therefore, this paper aims to describe the main aspects on those new initiatives, comparing them on their strategies for development. Using the deductive method of approach, the paper establishes how those initiatives can contribute to Latin American development.*

KEYWORDS: *regional integration; latin-american development; Unasur; pacific alliance.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 A integração regional latino-americana como estratégia para o desenvolvimento; 2 A União Sul-Americana de Nações (Unasul); 3 A aliança do pacífico; Conclusão; Referências.

SUMMARY: *Introduction; 1 Latin american regional integration as a tool for development; 2 South-American Union of Nations (Unasur); 3 Pacific alliance; Conclusion; References.*

INTRODUÇÃO

A integração regional na América Latina é repleta de avanços e retrocessos ao longo da história. Desde a ideologia de Simón Bolívar, passando pelo período pós-guerra e as ideias da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), até a onda de integrações da década de 1990, a América Latina esteve constantemente em um processo de integração entre os seus países – obtendo alguns sucessos e algumas frustrações. Nos últimos anos, a ideia de uma América Latina unida e integrada recuperou as suas forças com o surgimento de novas iniciativas de integração: a União Sul Americana de Nações (Unasul), em 2008, e a Aliança do Pacífico, em 2012.

Com objetivos e estratégias diferentes, as duas iniciativas buscam alcançar o desenvolvimento regional, considerando a importância dos mercados, mas também a importância da alteração de arranjos institucionais, de reformas estruturais e de avanços em infraestrutura para propiciar uma distribuição mais justa dos benefícios da globalização. Embora ainda seja cedo para mensurar os resultados destas iniciativas, o presente artigo busca identificar os seus pontos fortes e fracos e quais as perspectivas para a região diante destes novos arranjos regionais.

Considerando o conceito de desenvolvimento latino-americano, que desafia os critérios meramente economicistas, manifestamente incapazes de mensurar o progresso da região, o presente artigo buscará identificar quais os aspectos de cada um destes processos de integração recentemente iniciados que podem contribuir para a melhoria nas condições econômicas e sociais do continente.

1 A INTEGRAÇÃO REGIONAL LATINO-AMERICANA COMO ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO

A integração regional é um dos mais importantes fenômenos nas relações internacionais contemporâneas, reflexo direto da intensificação da globalização e da interdependência global. A globalização é um processo histórico e irreversível que reflete uma transformação incessante da sociedade (Hobsbawn, 2009, p. 61). É um equívoco considerar a globalização como um fenômeno novo e característico da civilização ocidental, já que os movimentos de interdependência global e de trocas de bens, ideias e conceitos entre países já existe desde a época em que as inovações científicas e matemáticas eram exportadas do Oriente para o Ocidente, há mais de mil anos (Sen; Kliksberg, 2010, p. 11). No entanto, não há dúvidas de que a partir da Segunda Guerra Mundial as relações entre os Estados assumiram novos contornos e a aproximação de países próximos geograficamente despontou como uma estratégia na busca pelo desenvolvimento.

A integração regional pode ser buscada por diferentes motivos, embora na maioria dos casos tenha finalidade econômica (Gomes, 2010, p. 37). No entanto, é a vontade política o elemento central do processo de integração.

O aspecto político é o elemento primordial em um processo integracionista, pois sempre antecede a um ideal, buscando nos Estados políticas em conjunto com a finalidade da obtenção de um maior desenvolvimento,

quer sob o aspecto econômico, quer sob o social, cultural, etc. Quanto maior o ideal político – entendido em seu caráter volitivo – em um processo integracionista, maior será o grau de desenvolvimento que se poderá alcançar. (Gomes, 2010, p. 38)

São muitas as vantagens da integração regional na busca pelo desenvolvimento, entre as quais, pode-se destacar: a) a eliminação de restrições ao comércio, resultante em uma ampliação do mercado consumidor, que pode contribuir para a redução de custos e a elevação da produtividade das indústrias e para uma maior geração de riqueza dos Países-membros; b) as possibilidades criadas pelo livre comércio, que permitem a organização da produção de forma descentralizada, com a instalação de unidades produtivas nos locais que contenham maiores vantagens comparativas, o que gera oportunidades aos países e aumenta a eficiência produtiva; e c) o aumento no poder de barganha nas negociações internacionais, já que os países subdesenvolvidos, sobretudo, podem ter pouca força nas negociações internacionais com as grandes potências – mas não se estiverem unidos em blocos, negociando em conjunto os termos destes acordos (Menezes; Penna Filho, 2006, p. 7).

Axelrod (2010, p. 103) realizou uma pesquisa empírica sobre as vantagens da adoção de estratégias cooperativas na atuação de indivíduos que procuram os seus próprios interesses, sem o auxílio de uma autoridade central para forçar uma cooperação. Nela, identificou que, muito embora as estratégias egoístas de política externa possam até trazer alguns resultados positivos no curto prazo, as relações entre atores internacionais realizam-se de forma iterada, de tal forma que um padrão de cooperação mútua pode ser mais benéfico a longo prazo. A cooperação entre países possibilita a definição de objetivos comuns e, com isto, permite a celebração de acordos para a concretização destes objetivos. Além disto, facilita, também, “a criação de consenso entre os atores sobre os comportamentos aceitáveis a serem compartilhados por todos ao promover maior intercâmbio de informações” (Passini Mariano; Pasquariello Mariano, 2002, p. 50), o que ajuda na adoção de regras e no estabelecimento de padrões comuns. Destaca-se, porém, que “a integração regional é mais ampla que a cooperação internacional porque pode resultar em novas unidades ou entidades políticas ou, ainda, em uma mudança nessas últimas” (Passini Mariano; Pasquariello Mariano, 2002, p. 50).

A União Europeia é o exemplo mais bem-sucedido de processo de integração regional até hoje. A sua integração é tão profunda que acarreta em

uma subordinação dos Estados e dos particulares a instituições comunitárias de caráter supranacional (Gomes, 2012, p. 64), garantindo o cumprimento dos objetivos do bloco. É inegável que a integração europeia foi uma importante força para a reconstrução do continente após as duas Grandes Guerras que o devastaram na primeira metade do século passado. Os primeiros sinais de integração surgiram justamente com o objetivo de pacificação e reconstrução, com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Menezes; Penna Filho, 2006, p. 25). Paulatinamente, o sucesso das iniciativas europeias demonstrou que o continente estava pronto para superar rivalidades seculares e enfrentar – em conjunto – as modernas questões econômicas. Muito embora a crise de 2008 tenha indicado um possível sinal de esgotamento no modelo de integração europeu, o continente já dá sinais de recuperação, mantendo-se unido.

No entanto, não existe um modelo único de cooperação – e não se pode justificar um modelo de cooperação internacional injusto tão somente porque ele seria melhor do que uma ausência de cooperação, uma vez que “quando a cooperação produz ganhos, muitos arranjos são possíveis” (Sen; Kliksberg, 2010, p. 16). Muitos dos problemas sociais da realidade contemporânea não têm as suas raízes no processo de globalização característico da economia de mercado propriamente dito, mas sim a algumas inadequações dos arranjos institucionais globais (Sen; Kliksberg, 2010, p. 17-19). É por isto que corrigir estas falhas institucionais e construir modelos de integração capazes de produzir uma divisão mais equitativa dos benefícios da globalização é um dos grandes desafios da contemporaneidade.

Na América Latina, foram diversas as iniciativas de integração – com objetivos e resultados variados, como se demonstrará a seguir.

1.1 BREVE HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

A ideia da integração regional como propulsora do desenvolvimento latino-americano não é nova. Simón Bolívar, no século XIX, já defendia a ideia de uma América Latina unida, tendo organizado a Grã Colômbia, a união de Colômbia, a Venezuela, o Equador e o Peru, que existiu durante o período de 1819 a 1831 e da qual foi presidente (Accioly, 2010, p. 63). O foco do libertador venezuelano era a integração política e cultural, com o objetivo de evitar que interesses externos comprometessem a recém-adquirida independência latino-americana (Bennet, 2008, p. 104).

A ideia de uma integração na América Latina foi retomada anos mais tarde, porém com um viés mais econômico do que político. Após a Segunda Guerra Mundial, quando as circunstâncias particulares que levaram à reconstrução europeia (com a ajuda norte-americana consubstanciada pelo Plano Marshall) deixaram a América Latina relegada às suas próprias forças, restou evidente a necessidade de se quebrar com o isolamento regional em benefício de um maior desenvolvimento econômico (Cafiero, 2006, p. 10).

Dentro deste contexto tiveram destaque as ideias da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), um órgão da ONU (Organização das Nações Unidas) que defendia que a região deveria se industrializar para crescer economicamente. Atingir este objetivo seria mais fácil pela ampliação dos mercados propiciada pela integração, possibilitando economias de escala e criando condições para a produção de bens com qualidade e preço comparáveis aos produzidos em outras regiões (Menezes, Penna Filho, 2006, p. 13).

As ideias da Cepal contribuíram para a criação, em janeiro de 1960, da Associação Latino Americana de Comércio (ALALC), organização da qual fizeram parte todos os países da América do Sul e o México. O objetivo era o de criar um Mercado Comum, o que se demonstrou uma perspectiva muito ambiciosa para a época, e incompatível com a realidade da região. A ALALC fracassou alguns anos depois e, em seu lugar, surgiu a Associação Latino Americana de Integração (Aladi), criada em agosto de 1980, com objetivos mais flexíveis, permitindo, inclusive, acordos setoriais e de alcance parcial (Menezes, Penna Filho, 2006, p. 13) – cujo modelo perdura até hoje³.

De acordo com Covarrubias (2011, p. 158), os projetos de integração na região oscilaram ao longo do tempo entre iniciativas de cunho geopolítico e ideológico e opções econômicas e comerciais. Se, no século XIX, a ideologia de uma América Latina unida teve como precursor Simón Bolívar, no século XX houve uma maior preocupação com o desenvolvimento econômico e a liberalização comercial – iniciada pelas ideias da Cepal e pela ALALC, e continuada pela Aladi e pelos acordos parciais que surgiram a partir dela – como é o caso do Mercosul. O século XXI, então, parece ter se iniciado vislumbrando uma possibilidade de coexistência destes modelos: ao mesmo tempo em que se

³ O Mercosul, bloco inicialmente formado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, em 1991, é um acordo parcial no âmbito da Aladi, cujo objetivo era o de formar um mercado comum entre os países do Cone Sul. No entanto, o bloco ainda está distante de atingir este objetivo e, mais recentemente, tem passado por situações de instabilidade por razões políticas, as quais, inclusive, afetaram a sua composição: o Paraguai foi suspenso e a Venezuela ingressou no bloco em 2012.

verifica uma retomada de processos mais políticos e ideológicos, há espaço para novas integrações econômicas surgirem no continente.

Os dois blocos criados recentemente – a União Sul Americana de Nações e a Aliança do Pacífico – evidenciam a existência destes diferentes caminhos para o desenvolvimento. Representam, também, uma mudança na própria compreensão do que é desenvolver-se na América Latina, uma das regiões mais desiguais do mundo todo (Sen; Kliksberg, 2010, p. 101). Para a compreensão do desenrolar deste processo, é interessante abordarmos, primeiramente, o conceito do desenvolvimento na perspectiva latino-americana, para só então entendermos o que buscam estas novas formas de integração – e qual a alternativa mais eficaz para a realidade contemporânea.

1.2 O DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO

Os conceitos puramente economicistas do desenvolvimento foram desafiados pela América Latina, uma vez que a avaliação dos indicadores econômicos tradicionais por muitos anos indicou progresso na região, ao mesmo tempo em que as parcelas crescentes da população eram excluídas (Sen; Kliksberg, 2010, p. 101). A desigualdade latino-americana indicou que a mera acumulação de capital – sem uma distribuição justa – é incapaz de gerar desenvolvimento.

Assim, diante da fragilidade da noção puramente econômica do termo, o conceito de desenvolvimento tem abarcado critérios valorativos cada vez mais amplos e complexos, incluindo componentes de bem-estar, valores éticos, sociais, políticos e culturais (Cafiero, 2006, p. 41). Desta forma, tem-se que, para efetivamente mensurar o desenvolvimento, em especial na América Latina, é preciso que os indicadores econômicos sejam analisados ao lado de aspectos relacionados ao desenvolvimento social.

É nesta mesma perspectiva que Sen (2010, p. 16) afirma que o desenvolvimento deve ser compreendido como “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”, sendo que o crescimento no Produto Interno Bruto (PIB) pode até indicar um bom meio para concretizar a expansão das liberdades, mas não é um fim em si mesmo, pois não garante, por si só, o desenvolvimento. O crescimento econômico só gera desenvolvimento quando estiver acompanhado por um sistema garantidor de direitos civis e sociais, capaz de remover as fontes de privação da liberdade, entre as quais destacam-

-se a pobreza, a fome, a privação de serviços públicos e de assistência social adequados, os regimes políticos totalitários, entre outros (Sen, 2010, p. 17).

Para Cafiero (2006, p. 43), a noção de desenvolvimento no contexto latino-americano deve preocupar-se em garantir dignidade e liberdade às pessoas, empreender reformas estruturais e institucionais sem sacrifícios humanos ou sociais, e proteger o meio ambiente e a qualidade de vida. Ao mesmo tempo, deve participar das correntes de intercâmbio e trocas de mercado internacionais, assegurando o respeito às negociações, às transações e aos compromissos assumidos e compatibilizando a busca por riqueza e poder com as exigências de acumulação e incentivos individuais. Porém, deve sempre ter em mente a busca por uma nova ordem internacional voltada ao desenvolvimento solidário e cooperativo da humanidade.

A América Latina, em seu processo de desenvolvimento, deveria buscar definir as suas próprias metas em função de suas necessidades, seus interesses e suas aspirações, superando a sua condição de dependência (Cafiero, 2006, p. 51-52). O processo de desenvolvimento latino-americano deve ser, igualmente, transformador, na medida em que propicie mudanças estruturais qualitativas, auxiliando na estabilidade política, no aumento da racionalidade e na eficiência das estruturas sociais, e enriquecedor das mentalidades religiosas, intelectuais, científicas, artísticas e políticas da região (Cafiero, 2006, p. 61-63). Por fim, o desenvolvimento latino-americano deverá ser humanista, na medida em que o seu objetivo deve ser o desenvolvimento humano – manifestado pela luta contra o terrorismo e contra a violação de direitos humanos, no combate às privações da miséria absoluta e na busca pela vida com dignidade (Cafiero, 2006, p. 65).

De acordo com Cafiero (2006, p. 47), o sucesso do projeto de desenvolvimento latino-americano é uma condição para o avanço dos projetos de integração regional, que, apesar de terem tido alguns bons resultados iniciais, encontram-se hoje estancados em seus aspectos econômicos. Tendo em mente esta nova perspectiva do desenvolvimento, é possível transmitir nova vida aos processos de integração regional. É neste sentido que o autor afirma que “a integração regional não é apenas uma histórica nostalgia, contada por intelectuais e poetas, mas uma condição para o desenvolvimento nacional e coletivo” (Cafiero, p. 47). As formas pelas quais as novas tentativas de integração latino-americanas podem contribuir para o desenvolvimento da região serão melhor detalhadas a seguir.

2 A UNIÃO SUL-AMERICANA DE NAÇÕES (UNASUL)

A União Sul-Americana de Nações (Unasul) surgiu como uma continuação da Comunidade Sul-Americana de Nações, criada em 2004, com o objetivo de aliar os países da Comunidade Andina e do Mercosul (Bennet, 2008, p. 124). O Tratado Constitutivo da Unasul foi assinado em 2008, em Brasília, no qual se firmou a disposição dos doze países da América do Sul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Colômbia, Peru, Equador, Bolívia, Guiana, Chile e Suriname) para formar um novo modelo de integração, aproveitando as experiências positivas do Mercosul, CAN e Caricom, mas incorporando novas áreas ao processo.

Trata-se de organização intergovernamental⁴ que possui múltiplos objetivos, incluindo a continuidade da integração econômica na região. Porém, as suas ideias transcendem os aspectos meramente econômicos e comerciais. De acordo com Gomes (2012, p. 147), a Unasul tem por finalidade principal a integração física e energética, mas também avança em importantes questões sociais para que os seus Países-membros tenham melhores condições de desenvolvimento.

A Unasul indica uma retomada dos ideais de Simón Bolívar e dos anseios por uma América Latina unida política e culturalmente. A inspiração bolivariana da Unasul ficou evidente na declaração de alguns líderes regionais quando o bloco foi formado, e está expressa já no preâmbulo de seu Tratado Constitutivo, quando afirma que o processo de integração surge apoiado

na história compartilhada e solidária de nossas nações, multiétnicas, plurilíngues e multiculturais, que lutaram pela emancipação e unidade sul-americanas, honrando o pensamento daqueles que forjaram nossa independência e liberdade em favor dessa união e da construção de um futuro comum. (Unasul, 2008)

⁴ O sistema da intergovernabilidade, de acordo com Gomes (2012, p. 63), é aquele “regido por regras de Direito Internacional Público e, por isso [...] a relação entre os Estados não é de subordinação, como nos blocos econômicos de natureza jurídica supranacional (veja-se o exemplo da União Europeia como bloco de natureza jurídica supranacional). Nesta modalidade de blocos econômicos – de natureza jurídica intergovernamental – o que vigora é o princípio da soberania dos Estados, e as decisões do bloco são adotadas por suas Instituições mas, em verdade, são os próprios Estados que decidem sobre as políticas a serem adotadas” (neste sentido, ver em GOMES, Eduardo. *Manual de direito da integração regional*. Curitiba: Juruá, 2012).

O art. 2º do Tratado, por sua vez, afirma que a Unasul tem como objetivo principal a construção de

um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados. (Unasul, 2008)

As ideias preconizadas pela Unasul são compatíveis, também, com as ideias de Cafiero (2006, p. 45), para quem o projeto de desenvolvimento da região deve buscar estar pautado em valores latino-americanos. Assim, a integração regional deveria buscar acentuar valores comuns para caracterizar a identidade latino-americana sobre a qual se fundaria o processo de desenvolvimento. A formação de uma identidade latino-americana é, inclusive, um dos objetivos específicos do processo de integração, expresso no art. 3º de seu Tratado Constitutivo.

Além deste objetivo específico, destacam-se, também: a busca pelo desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão, visando à erradicação da pobreza e da desigualdade; a integração energética; o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região; a integração financeira; a superação das assimetrias; a cooperação em matéria de migração, econômica e comercial; a integração industrial e produtiva; a participação cidadã na formulação da política de integração, entre outros.

Os pontos fortes e fracos deste processo de integração serão melhor detalhados a seguir.

2.1 PONTOS FORTES DA PROPOSTA DE INTEGRAÇÃO DEFENDIDA PELA UNASUL

A América Latina é uma região com enorme potencial para a integração. Além das riquezas naturais, que também podem se revelar como importantes recursos energéticos ou bens de consumo, trata-se de uma região que convive em paz, e com uma relativa homogeneidade linguística que facilita os diálogos (Gomes, 2012, p. 149). Ademais, os Países-membros possuem problemas comuns,

como a exclusão e a desigualdade social, de tal forma que a integração regional pode ser uma interessante forma de combatê-los conjuntamente.

O processo de integração defendido pela Unasul se destaca por ser diferente dos modelos tradicionais de integração – pautados, sobretudo, no comércio e que classicamente poderiam ser subdivididos em etapas, nas quais seriam paulatinamente eliminadas as restrições comerciais, por meio de zonas de preferências alfandegárias, áreas de livre comércio, uniões aduaneiras, mercados comuns e uniões econômicas e monetárias⁵.

Embora a cooperação econômica e comercial seja um dos seus objetivos, a Unasul não se esgota em medidas de cunho comercial, até mesmo porque não pretende substituir os blocos econômicos já existentes (Comunidade Andina de Nações – CAN e o Mercosul), cujos enfoques repousam justamente nas medidas relacionadas ao comércio. Por isto, o bloco não pode ser definido em nenhuma das etapas de integração econômica classicamente estabelecidas pela doutrina de Direito da Integração e nem pretende sê-lo, já que não consta em seu Tratado Constitutivo qualquer menção à áreas de livre comércio ou mercados comuns.

No entanto, em virtude da existência prévia e concomitante de outros modelos de blocos econômicos na região, os países da Unasul já possuem fluxo significativo de trocas comerciais. A iniciativa tem o condão de intensificar estas trocas, já que atua em áreas que afetam o comércio de forma indireta – não apenas por meio de eliminação de restrições alfandegárias. Por exemplo, se a integração nas áreas de infraestrutura for levada a cabo, poderá haver um importante aumento das trocas comerciais, já que muitas vezes os obstáculos

⁵ A zona de preferências alfandegárias pode ser definida como uma área em que há redução de alíquotas de importação entre países, sem que, necessariamente, exista a intenção de se constituir um bloco econômico propriamente dito (Winter, 2008, p. 115). Já as zonas de livre comércio se caracterizam pela eliminação de direitos de aduana e regulamentações comerciais restritivas aos intercâmbios comerciais intrazona (Winter, 2008, p. 116). O próximo estágio seria a união aduaneira, que, além das características da zona de livre comércio, comporta uma tarifa externa comum, concedendo, além da eliminação de restrições para países do bloco, um idêntico tratamento aos países de fora do bloco. O mercado comum, por sua vez, trata-se de um estágio mais ambicioso no processo de integração. Além da livre circulação de mercadorias, os demais fatores produtivos também devem poder circular livremente (como o capital, as pessoas e os serviços). Esta etapa de integração exige uma “uniformização da legislação dos membros e uma coordenação de políticas econômicas” (Winter, 2008, p. 117). Por fim, há a união econômica e monetária, que engloba, além das características do Mercado Comum, a igualdade de tratamento das condições econômicas, por meio de uma moeda comum – ou ao menos câmbios fixos e convertibilidade obrigatória das moedas (Winter, 2008, p. 117) (Neste sentido, ver em: WINTER, Luís Alexandre Carta. *Crise do modelo presidencialista no âmbito do Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2008).

significativos ao comércio são causados por problemas na infraestrutura que interliga a região (Bennet, 2008, p. 128).

A cooperação energética como um dos objetivos da integração é, também, de enorme importância, já que, se atingida, permitirá aos países do bloco alcançar um estágio de “segurança energética” (Pierce, 2011, p. 420), manifestada pela confiança no fluxo energético e pela segurança no fornecimento de energia. Uma infraestrutura energética regional facilita a existência de um sistema de distribuição amplo, além de contribuir para a estabilização dos preços e para a eficiência econômica – o que, além de ser útil aos cidadãos e à produção nacional, atrai investimentos externos.

A Unasul também é inovadora no tocante a investimentos intrabloco, tendo preparado o Protocolo Constitutivo do Centro de Mediação e Arbitragem da Unasul. O Protocolo ainda não foi aprovado pelos Estados-membros, mas, caso seja, será um importante mecanismo para a solução de controvérsias entre os Estados e os investidores, aumentando a segurança jurídica dos investimentos na região.

O projeto de integração defendido pela Unasul, portanto, tem os seus méritos na medida em que não está alheio à economia de mercado, reconhecendo a sua importância na atualidade, mas também compreendendo a necessidade de modificações nos arranjos institucionais que circundam as suas relações. Ora, a questão central sobre os problemas do mundo globalizado não reside sobre a utilização ou não da economia de mercado, já que “esta é uma questão superficial e fácil de responder, pois é difícil conquistar prosperidade econômica sem fazer uso extensivo das oportunidades de intercâmbio e de especialização que as relações de mercado oferecem” (Sen; Kliksberg, 2010, p. 18). Porém, é preciso reconhecer que a economia de mercado não funciona sozinha, dependendo das outras instituições econômicas, sociais e políticas.

O papel crucial dos mercados não torna as outras instituições insignificantes, mesmo em termos dos resultados que a economia de mercado pode produzir. Como tem sido amplamente demonstrado por estudos empíricos, os resultados de mercado são massivamente influenciados por políticas públicas em educação, epidemiologia, reforma agrária, estabelecimentos de microcrédito, proteções legais apropriadas, etc.; e em cada um desses campos, há ainda muito a fazer por

meio da ação pública, o que pode alterar radicalmente o resultado de relações econômicas locais e globais. (Sen; Kliksberg, 2010, p. 18)

Assim, o grande mérito da Unasul reside em sua caracterização como uma tentativa de alteração de arranjos institucionais dos países do bloco, com a intenção de se obter uma divisão mais justa dos benefícios da cooperação global. Além dos aspectos já detalhados, o processo de integração também conta com objetivos voltados ao desenvolvimento humano, a aprimoramentos educacionais e de saúde pública, reconhecimentos recíprocos de diplomas, cooperação em matéria migratória com base nos direitos humanos, mecanismos de incentivo às pequenas e médias empresas e o incentivo à participação dos cidadãos no processo de integração. Se bem-sucedida nestas metas, é possível que a Unasul contribua para alterar as instituições que circundam as relações de mercado, buscando, assim, um desenvolvimento especialmente voltado à população da região.

Porém, a capacidade do bloco para realizar os seus objetivos pode esbarrar em obstáculos políticos e jurídicos, que serão melhor descritos na sequência.

2.2 DIFICULDADES DA INTEGRAÇÃO PROPOSTA PELA UNASUL

Assim como os outros processos de integração regional da América Latina, a UNASUL tem caráter intergovernamental. Isto significa que em seu Tratado Constitutivo inexistente qualquer fonte de poder comunitário ou supranacional conferido aos seus órgãos, de modo que são fracos os mecanismos para coibir eventuais retrocessos no processo de integração (Bennet, 2008, p. 125). Esta ausência de coercibilidade nas normas do bloco – caracterizadas como normas de Direito Internacional Público – acaba por servir aos governantes da América Latina, que não conseguem manter uma consistência em suas políticas exteriores (Bennet, 2008, p. 126).

É nítido que os países latino-americanos mantêm-se fiéis aos processos de regionalismo apenas quando estes lhes são individualmente vantajosos. Há uma tendência nacionalista muito forte em algumas das principais economias locais, a qual desmantela qualquer sentimento de solidariedade quando há recessão econômica. Por isto, é comum que, em períodos de crises os países, intensifiquem as suas medidas protecionistas, prejudicando, inclusive, os parceiros de dentro do próprio bloco (Bennet, 2008, p. 126-128). O exemplo do endurecimento da regulamentação de importações na Argentina, afetando,

inclusive – e principalmente –, os seus parceiros do Mercosul, não deixa dúvidas de que os compromissos assumidos na região podem ser facilmente afrouxados para atender objetivos puramente nacionalistas.

Por outro lado, há países com diferentes visões políticas participando do processo de integração da Unasul. Para Bennet (2008, p. 121), como o Brasil fracassou em seu papel de potência regional, não tendo sido capaz de auxiliar as economias menores da região, o Chile, a Colômbia e o Peru têm buscado o auxílio dos Estados Unidos, sob a forma de acordos de comércio. Como esta política contraria o ideal de uma América Latina totalmente independente do Hemisfério Norte, estes países podem receber um tratamento hostil por parte dos países com maior identificação à ideologia bolivariana (Bennet, 2008, p. 131).

Estas diferenças políticas também podem ser um entrave para o bloco, na medida em que, por seu caráter intergovernamental, toda a normativa da Unasul só poderá ser adotada por consenso. Se houver divergências de cunho político e ideológico intrabloco – como parece, de fato, existir –, serão poucas as chances de implementação de grandes reformas estruturais na região, principalmente se considerarmos, como já se afirmou, que a vontade política deve ser a força motriz do processo de integração regional, as divergências de posicionamento e discordâncias dentro do bloco podem minar a vontade integracionista da região como um todo.

Há um perigo, também, de o bloco se transformar em uma grande bandeira ideológica, com poucas realizações práticas. Como afirma Sen (2010, p. 150), embora se compreenda que há uma necessidade de exame crítico dos mecanismos de mercado, “devemos, porém, evitar ressuscitar os desatinos de ontem, a recusa em ver os méritos dos mercados – até mesmo a inescapável necessidade deles” (Sen, 2010, p. 151).

Apenas um organismo de caráter supranacional poderia superar estas dificuldades, mediando os interesses e agindo como uma “cabeça fria em meio à tempestades econômicas” (Bennet, 2008, p. 128). No entanto, a adoção de estruturas supranacionais é vedada pela Constituição de alguns Estados-membros – inclusive do Brasil (Gomes, 2010, p. 163) –, o que faz com que uma mudança como esta dependa de uma reforma nas estruturas internas dos Países-membros, impossível de ocorrer sem que haja, em primeiro lugar, uma grande vontade política voltada à integração.

3 A ALIANÇA DO PACÍFICO

A Aliança do Pacífico é uma iniciativa de integração regional formada por Colômbia, Chile, Peru e México, criada em 6 de junho de 2012. O objetivo da iniciativa é o de promover uma integração progressiva até alcançar a etapa do Mercado Comum, com a obtenção de livre circulação de bens, pessoas, serviços e capitais. Além disto, a iniciativa almeja um maior crescimento, desenvolvimento e competitividade das economias dos Estados-membros, para alcançar um maior bem-estar a seus habitantes, com inclusão social e superação de desigualdades na região. Por fim, planeja ser uma plataforma de articulação política com especial ênfase na relação Ásia-Pacífico (Alianza del Pacifico, 2013).

Trata-se de um processo de integração nos moldes clássicos e com aspirações semelhantes às motivações iniciais para a formação do Mercosul, em 1991. Porém, os seus Estados-membros, por terem uma maior similitude e afinidades políticas, conseguiram importantes avanços em pouco tempo.

A seguir, discorreremos sobre alguns dos pontos fortes e fracos desta iniciativa de integração.

3.1 PONTOS FORTES DA ALIANÇA DO PACÍFICO

Apesar de recente, a formação da Aliança do Pacífico foi recebida com entusiasmo pela comunidade internacional. De acordo com o Jornal *The Economist* (2013), por detrás desta empolgação está a percepção de que a Aliança do Pacífico é solidamente voltada ao mundo dos negócios, ao contrário dos discursos retóricos que geralmente caracterizam os processos de integração na América Latina. Há uma percepção de que os governos de boa parte da América do Sul falam muito sobre a integração, mas pouco a praticam (The Economist, 2013), o que a Aliança do Pacífico espera conseguir mudar.

A região engloba uma população de 209 milhões de habitantes, composta, em sua maioria, por jovens que compõe uma mão de obra qualificada e um mercado consumidor crescente. O PIB da região é de 2,0 bilhões de dólares, o equivalente a 35% do total da América Latina e a região responde por 50% do comércio da região com o mundo⁶.

⁶ Dados extraídos do *site* oficial do bloco. Disponível em: <http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/valor-estrategico/>.

A Aliança do Pacífico considera a economia de mercado como uma etapa fundamental para o desenvolvimento. Isto porque os mercados ampliam as oportunidades econômicas das pessoas ao impulsionar um crescimento econômico capaz de expandir os padrões de vida em uma dada comunidade. Restringir deliberadamente as oportunidades de mercado poderia acarretar em uma restrição da expansão de liberdades individuais geradas pela prosperidade econômica (Sen, 2010, p. 43). Além disso, a própria liberdade para realizar trocas é defensável sob um ponto de vista de expansão das liberdades individuais. É neste sentido que Sen (2010, p. 20) afirma que

ser genericamente contra os mercados seria quase tão estapafúrdio quanto ser genericamente contra a conversa entre as pessoas [...]. A liberdade de trocar palavras, bens ou presentes não necessita de justificação defensiva com relação a seus efeitos favoráveis mas distantes; essas trocas fazem parte do modo como os seres humanos vivem e interagem na sociedade.

Além do porte econômico dos Países-membros da Aliança do Pacífico, é destacável também o fato de que os seus membros – ao contrário de muitos de seus vizinhos na América Latina e do Brasil, inclusive – têm uma intensa participação na agenda internacional de acordos comerciais. O Chile e a Colômbia, por exemplo, possuem acordos comerciais com cerca de 60 países; o Peru e o México, com cerca de 50. “Essas nações têm acordos de livre comércio com os Estados Unidos, com a União Europeia e com os mais importantes países da Ásia, além de vários acordos de promoção de investimentos e proteção, com dezenas de parceiros ao redor do mundo” (Porzecanski, 2013).

Em maio de 2013, os países do bloco anunciaram a remoção de tarifas em 90% de suas trocas comerciais, superando, em termos de liberalização comercial e após menos de um ano de sua criação, o já bi-decenário Mercosul – despertando a atenção do mundo todo. Estes primeiros resultados explicam boa parte da empolgação com a qual a Aliança do Pacífico foi recebida. Ela representa uma esperança para a América Latina, a partir da expectativa de que possa ajudá-la a se afastar da retórica contrária à economia de mercado, pura e simplesmente. A sua capacidade de gerar um progresso concreto à região – ao contrário de outras tentativas semelhantes que foram implementadas há duas décadas na região – é o que ainda precisa ser verificado.

3.2 DIFICULDADES DA ALIANÇA DO PACÍFICO

Até o presente momento, o bloco tem se demonstrado como uma “brilhante demonstração de *marketing* diplomático” (The ECONOMIST, 2013). Só os resultados futuros poderão demonstrar a capacidade do bloco de diferenciar-se das outras tentativas de integração do continente. No entanto, algumas dificuldades já podem ser identificadas.

Primeiramente, a Aliança do Pacífico, assim como a Unasul, carece de organismos supranacionais e é, também, um bloco intergovernamental, cujas decisões dependem do consenso entre os Estados-membros, conforme determina o art. 5º de seu Acordo Marco⁷ (Alianza del Pacifico, 2012). Embora pareça haver uma afinidade política entre os Países-membros, as normas emanadas pelo bloco não têm a mesma segurança jurídica das normas comunitárias, cuja observância é obrigatória e a aplicabilidade é direta.

Além disto, a integração comercial entre os países enfrenta obstáculos de infraestrutura, já que não há uma proximidade tão grande entre o México e os demais membros, por exemplo. De acordo com o Jornal *The Economist* (2013), a integração é pautada mais na afinidade do que na proximidade entre os países. Porém, proximidade também é importante quando se fala em integração da América Latina, um continente com infraestrutura precária. Um aprimoramento, principalmente na infraestrutura de transportes, é imprescindível para possibilitar a intensificação das trocas comerciais da região.

Portanto, recuperando um modelo de integração relegado ao segundo plano pelos governantes da América Latina, a Aliança do Pacífico surgiu como uma promessa de concretização das expectativas frustradas por processos de integração formados há duas décadas, como é o caso do Mercosul. Resta saber se conseguirá superar as dificuldades e se terá um destino diferente ao dos outros exemplos da região.

CONCLUSÃO

A Unasul e a Aliança do Pacífico são as mais recentes iniciativas de integração regional na América Latina e demonstram diferentes formas de se buscar o desenvolvimento. Enquanto a Aliança do Pacífico avança nos moldes tradicionais de integração, buscando consagrar-se como um Mercado

⁷ “Artículo 5 – Aprobación de decisiones y otros acuerdos de la Alianza del Pacifico: Las decisiones del Consejo de Ministros y otros acuerdos en el ámbito de la Alianza del Pacifico se adoptarán por consenso y podrán contemplar diferentes tratamientos y/o modalidades para la consecución de los objetivos de la Alianza del Pacifico.”

Comum, a Unasul surge como um modelo novo, que busca avançar em áreas de infraestrutura e energia, além de desenvolver projetos sociais buscando a redução da desigualdade da região. Como são muito recentes, ainda é muito cedo para tentar mensurar os resultados obtidos por estes processos, mas a sua existência concomitante no continente tem muito a dizer sobre a realidade da América Latina contemporânea.

A primeira vista, poderia se concluir pela existência de duas Américas diferentes dentro da América do Sul: uma preocupada em integrar-se com o hemisfério norte e com os grandes centros industriais e produtivos asiáticos e outra buscando uma independência e uma autossuficiência que, possivelmente, funcione mais na retórica do que na prática. Até mesmo a Venezuela, um dos maiores defensores da ideologia bolivariana no continente, tem como maior parceiro comercial os Estados Unidos. Porém, independentemente do discurso ideológico usado para defender cada um dos processos de integração, a verdade é que ambas têm objetivos, traçados em seus Tratados Constitutivos, absolutamente compatíveis e de importância primordial para a obtenção do desenvolvimento latino-americano.

Assim, se os países souberem superar as suas divergências ideológicas e mantiverem-se firmes no processo integracionista, com seus países participando de forma igual de processos de integração comerciais e da Unasul, poderá se contribuir para a superação do maniqueísmo que sempre está presente nos debates entre o campo econômico e o social. A busca por desenvolvimento na economia globalizada exige uma concentração de esforços por melhores resultados econômicos, passíveis de gerar a circulação de renda, até mesmo para propiciar a concretização de projetos sociais e a melhoria na qualidade de vida da população. No entanto, esta integração econômica não pode caminhar sem que se considere o elemento humano, as suas mazelas e as suas necessidades – sempre em primeiro lugar.

A Unasul tem o grande mérito de reconhecer a importância da economia de mercado, mas focar as suas ações na alteração de arranjos institucionais e na infraestrutura, ao invés de abordar as barreiras alfandegárias pura e simplesmente. Isto porque deve atuar concomitantemente com iniciativas de cunho comercial – como a Aliança do Pacífico, a Comunidade Andina e o Mercosul. Assim, trata de questões que afetam indiretamente o comércio, mas que tem impacto crucial sobre os resultados da economia de mercado. É importante compreender que a Unasul não pretende substituir nenhum destes

processos, e é a ação conjunta destes diferentes blocos que poderá trazer os resultados almejados pelo continente.

Por isto, a proposta de integração da Unasul e a da Aliança do Pacífico são absolutamente compatíveis e complementares entre si. Uma das dificuldades para a intensificação das trocas comerciais da Aliança do Pacífico, por exemplo, é a infraestrutura de transportes que interliga os países do bloco – o que a Unasul objetiva aprimorar. Porém, para que os resultados desejados sejam alcançados, é preciso, acima de tudo, uma vontade política forte, firme e concreta, voltada à integração. É crucial, também, que as outras iniciativas de integração de cunho comercial do continente, como o Mercosul e a CAN, compreendam e assumam o seu papel, sabendo avançar no aspecto econômico para complementar a atuação da Unasul. É por isto que os resultados da iniciativa dependerão, em grande parte, do comprometimento dos governantes latino-americanos para levar a cabo as ideias da integração de forma pragmática, abandonando discursos meramente ideológicos – o que vale para as duas perspectivas.

A economia de mercado possui vícios e virtudes. Porém, é, antes de mais nada, o sistema que assegura, em maior extensão, o exercício das liberdades individuais – o que é um aspecto de importância fundamental. Não obstante, a análise crítica das instituições de mercado é essencial para que se compreendam também as necessidades de ajustes no sistema.

Abandonando os extremismos, percebe-se que não há dicotomia entre o econômico e o social. Os dois campos caminham juntos: o avanço social sem os recursos provenientes da circulação da economia é uma utopia; o desenvolvimento sem liberdade não é desenvolvimento; mas qual o seu verdadeiro propósito – se não o de aumentar as possibilidades de cada ser humano, garantindo-lhes uma vida digna e plena? A América Latina, hoje, tem em mãos a incrível oportunidade de avanço econômico e social, se souber potencializar as funcionalidades da integração por meio de uma atuação política firme, tanto para intensificar a integração comercial quanto para desenvolver os objetivos da Unasul. Resta saber, porém, se essa oportunidade será aproveitada.

REFERÊNCIAS

ALIANZA DEL PACÍFICO. La Alianza del Pacífico y sus Objetivos. Disponível em: <http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/la-alianza-del-pacifico-y-sus-objetivos/>. Acesso em: 10 set. 2013.

_____. Acuerdo Marco. Disponível em: <http://www.sre.gob.mx/images/stories/informe/anexos/Anexo_22.pdf>. Acesso em: 10 set. 2013.

AXELROD, Robert. *A evolução da cooperação*. São Paulo: Leopardo Editora, 2010.

ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul e União Europeia: estrutura jurídico-institucional*. Curitiba: Juruá, 2010.

BENNET, Jackson. The Union of South American Nations: The new(est) regionalism in Latin America. *Suffolk Transnational Law Review*, Suffolk Law School. Boston, MA, v. 32, issue 1 (Winter 2008), p. 103-134, 2008-2009.

CAVARRUBIAS, Juan Irrarrazabal. *Condiciones Jurídicas para la integración latino-americana*. Tese (Doutorado em Direito) – Facultad de Derecho, Universidad de los Andes. Santiago, Chile, 2011. 316 f.

CAFIERO, Antonio. *Testimonios sobre América Latina y democracia*. 1. ed. Buenos Aires: Sudamericana, 2006.

GOMES, Eduardo Biacchi. *Manual de direito da integração regional*. Curitiba: Juruá, 2012.

_____. *Blocos econômicos: solução de controvérsias*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

HOBBSAWM, Eric. *O novo século: entrevista a Antonio Polito*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

MENEZES, Alfredo da Mota; PENNA FILHO, Pio. *Integração regional: os blocos econômicos nas relações internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

PASSINI MARIANO, Marcelo; PASQUARIELLO MARIANO, Karina. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. *Impulso – Revista de Ciências Sociais e Humanas*, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, v. 13, n. 31, p. 47-71, maio/ago. 2002. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/impulso31.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2013.

PIERCE, Jason. A South American Energy Treaty: How the Region Might Attract Foreign Investment in a Wake of Resource Nationalism. *Cornell International Law Journal*. Cornell University Law School. Ithaca, NY: v. 44, Issue 2, Spring 2011, p. 417-440, 2011.

PORZECANSKI, Arturo. A oportunidade bate à porta. *Valor Econômico*, 11 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/opiniao/3194310/opportunidade-bate-porta>>. Acesso em: 8 set. 2013

SEN, Amartya; KLIKSBURG, Bernardo. *As pessoas em primeiro lugar: a ética no desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

_____. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

THE ECONOMIST. A Continental Divide, 18 maio 2013. Disponível em: <<http://www.economist.com/news/americas/21578056-region-falling-behind-two-alternative-blocks-market-led-pacific-alliance-and>>. Acesso em: 8 set. 2013.

UNASUL. Tratado Constitutivo. Brasília/DF, 2008. Disponível em: <<http://www.unasur.org/uploads/cb/f2/cbf2f9520ad902831b19a51f5b886959/Tratado-Constitutivo-versao-portugues.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2013.

WINTER, Luís Alexandre Carta. *Crise do modelo presidencialista no âmbito do Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2008.

Submissão em: 26.07.2015

Avaliado em: 13.08.2015 (Avaliador A)

Avaliado em: 04.05.2016 (Avaliador C)

Aceito em: 22.05.2016

