

A REGIONALIZAÇÃO TRANSNACIONAL NA AMÉRICA DO SUL E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DIPLOMÁTICA DA UNASUL

Elói Martins Senhoras

Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Núcleo Amazônico de Pesquisa em Relações Internacionais (NAPRI)

eloisenhoras@gmail.com / <http://works.bepress.com/eloi>

Resumo

O artigo procurar mostrar que a regionalização transnacional da América do Sul se estruturou por meio de um processo de reinvenção conceitual em três tempos que culmina com a formação da União Sul-Americana de Nações (UNASUL).

Primeiro, há a apropriação de uma noção de regionalização transnacional pela intelectualidade e pelo pensamento diplomático que se esforçavam em definir os espaços privilegiados de atuação do Brasil e dos países vizinhos no mundo. Segundo, há difusão de um discurso pela utilização sistemática e tomando-se como referencial uma pretensa identidade regional sul-americana. Terceiro, há institucionalização de uma série de esquemas políticos e econômicos regionais que resultam na UNASUL.

Nesta construção, o artigo analisa a ploriferação de acordos de regionalização transnacional institucionalizados na América do Sul, ao longo deste processo evolutivo e se concentra na análise política e institucional da UNASUL, tomando como referencial as distintas interpretações sobre o assunto.

Palavras chave: *América do Sul, integração regional, UNASUL.*

1 - Introdução

Com o crescente processo de globalização os tradicionais estudos regionais baseados, nas particularidades, têm cedido espaço para outras “regiões” articuladas a escalas mais abrangentes de caráter internacional.

Dentro desse contexto e devido aos controversos significados e instrumentalizações do termo região, surgem novos conceitos internacionalistas como *regionalismo*, *regionalização aberta* ou *integração regional transnacional* que se referem aos processos

multifacetados de formação de blocos de países que compartilham os mesmos valores ou objetivos ao estabelecerem voluntariamente instituições para governança coletiva a partir de ações engendradas pela lógica econômica do mercado e/ou dos Estados-Nações soberanos.

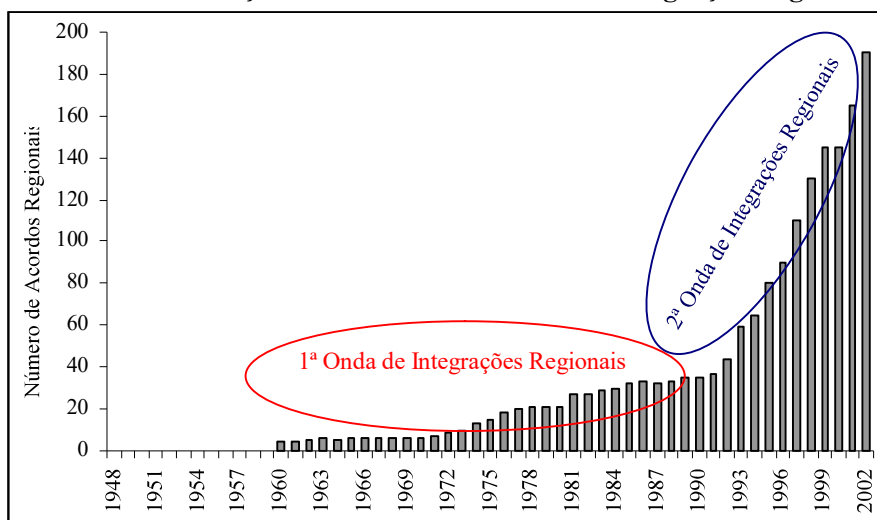
Os espaços regionais transnacionais têm sido um dos maiores movimentos nas relações internacionais, pois praticamente todos os países do globo são membros de um bloco, e muitos pertencem a mais de um, de forma que quase dois terços do comércio mundial se dá por meio desses “mercados comuns” (Hilaire e Yang, 2003).

Enquanto processo formal, a integração regional transnacional pode adquirir diferentes formas institucionais e diferentes níveis de profundidade, podendo ir de uma zona de livre comércio, passando por uma integração aduaneira, e finalmente podendo alcançar a integração econômica, integração física e talvez a política, o que confere ao regionalismo a característica de ter se tornado um fenômeno político-econômico centrípeto.

O regionalismo tem se tornado um fenômeno centrípeto que envolve o movimento de países em direção a uma maior integração mútua, que tanto pode ser caracterizado por um processo formal, dirigido por forças políticas, como também pode resultar de um processo informal, guiado pelas mesmas forças econômicas que conduzem ao multilateralismo no comércio internacional.

Os esquemas de integração regional transnacional no mundo constituem espaços de conglomeração estatais que entraram definitivamente na agenda do sistema internacional no pós-Guerra Fria por meio de duas ondas de regionalização.

Gráfico 1 - Evolução Histórica dos Acordos de Integração Regional



Fonte: Elaboração própria. Baseada nos dados da WTO (2003).

A primeira geração de regionalismos seria consequência da vontade dos países subdesenvolvidos em diminuir a dependência política e econômica que possuem com relação aos países avançados. A adoção de acordos preferenciais seria um modo de desencorajar as importações e encorajar o desenvolvimento das indústrias nacionais. Este tipo de acordo, sem dúvida, levou ao desvio de comércio internacional.

A segunda onda surgiu em um novo contexto profundamente diferente da primeira pois as novas iniciativas regionais representaram uma tentativa dos membros em facilitar a sua participação na economia mundial, ao invés de se isolarem, como no caso anterior. Estes novos processos regionais, que envolveram tanto países desenvolvidos como países em desenvolvimento, podem ser caracterizados como estratégias para liberalizar e abrir as economias através da implementação de políticas *export* e *foreign-investmente-led*, ao invés da promoção de estratégias de substituição de importações.

Se desde o final da Segunda Guerra Mundial, algumas iniciativas de integração regional foram desenvolvidas na Europa, América Latina e Ásia, somente, em uma segunda onda, na última década do século XX, é que se verificou uma verdadeira expansão da integração regional, envolvendo todos os continentes do planeta.

2 - O Regionalismo e as Dinâmicas da Integração Regional

Entende-se por novo regionalismo, regionalização aberta ou integração regional o processo de formação de blocos de países economicamente integrados, em maior ou menor grau, que é estimulado, e ao mesmo tempo, estimula o comércio intra-industrial e o aproveitamento de economias de escala, capacitando as economias para o desenvolvimento e para inserções mais dinâmicas no cenário capitalista global.

“A terminologia integração traz em sua essência a idéia de unidade, surgindo da necessidade de união de forças no combate a ameaças externas e no revivescimento do Estado, da economia e da sociedade, nos momentos em que demonstram sinais de enfraquecimento” (Beçak, 2000).

Para Fishlow e Haggard (1992), o conceito de regionalismo é utilizado para expressar dois diferentes fenômenos. O primeiro seria um processo econômico no qual os fluxos de comércio e de investimento dentro de uma dada região (intra-região) crescem mais rapidamente do que em relação aos fluxos da região com o resto do mundo. O segundo fenômeno seria a formação de grupos ou blocos políticos que objetivam a redução de

barreiras intra-regionais para incentivar os fluxos de comércio e de investimento (cooperação política), via de regra, pouco significativos. A rigor, as duas definições podem ser complementares, uma vez que a partir de decisões políticas e da institucionalização do processo, cria-se um ambiente propício para o avanço da integração econômica.

O importante incremento de comércio intra-regional durante os anos 1990 demonstra que não houve uma redução de comércio entre as diferentes regiões do mundo, mas justamente o contrário, através de uma dinamização complementar entre regionalismo e multilateralismo, pois todas as regiões do mundo demonstraram um incremento do comércio inter-regional com a maioria do resto das regiões do mundo.

Considerando o incremento significativo dos acordos de regionalismo aberto no mundo durante os anos 90, o incremento no comércio mundial pode ser um indicador de como o regionalismo aberto pode apoiar um novo multilateralismo (WTO, 2001).

Devido a esses dados, o regionalismo tem sido justificado conceitualmente como um instrumento de integração econômica compatível com as modernas teorias explicativas do comércio, além de ser complementar ao processo histórico de progressiva liberalização, em curso no capitalismo contemporâneo.

Esse processo descrito como novo regionalismo diferencia-se profundamente daquele descrito no subsequente pós-Segunda Guerra Mundial, principalmente pelo fato desses novos acordos serem mais abertos e mais abrangentes.

Os blocos regionais surgem como uma resposta politicamente organizada à globalização, buscando, através de um compromisso formal entre diversos Estados, assegurar uma maior estabilidade econômica e melhor inserção de seus integrantes nesse novo cenário mundial.

Desta forma, a velha controvérsia sobre os méritos relativos do regionalismo e do globalismo tornou-se crescentemente obsoleta, na medida em que as organizações regionais atuais constituem um desdobramento natural da cooperação internacional, compatível e até mesmo fundamental para o multilateralismo e para o sistema das Nações Unidas.

A novidade dos processos atuais de regionalização em blocos, em face processo de crescente integração global, é a complexidade cada vez maior do cenário das negociações internacionais que apontam para um gradualismo na constituição destas *instituições intergovernamentais* ou *supranacionais*, pois a agenda de negociação emergente passou a incluir áreas tradicionalmente consideradas como pertencentes ao âmbito das políticas domésticas.

Quadro 1 - Visões sobre os Esquemas Regionais Transnacionais

<i>Realista</i>	As negociações regionais acontecem somente quando as expectativas de cooperação implicam na possibilidade de ganhos recíprocos, mas sem a alteração negativa dos equilíbrios alcançados previamente, cuja interpretação realista sugere que a situação de concentração de poder de ganhos e perdas acaba pondo em risco a sustentação do processo de integração no longo prazo. As integrações regionais só podem ser pensadas como uma alternativa temporária dos Estados perante as dificuldades de inserção internacional, sendo, portanto, somente plataformas intergovernamentais de diálogo e nunca estruturas supranacionais que impliquem em cessão de parcela da soberania.
<i>Liberal</i>	As interpretações liberais <i>intergovernamentais</i> e <i>supranacionais</i> colocam, respectivamente, que os Estados e uma pluralidade de atores transnacionais buscam instrumentalizar os processos de integração regional para seus próprios objetivos políticos e econômicos, segundo um comportamento racional que busca maximizar as suas vantagens sem eliminar as vantagens de <i>partners</i> . O surgimento do regionalismo tem sido interpretado de forma bifurcada, por impulsos econômicos e comerciais de agentes privados e por impulsos de cooperação política interestatal; e, quanto ao funcionalismo dos blocos regionais, a divisão se processa pelo formato institucional supranacional e pelo formato intergovernamental.
<i>Marxista</i>	Os fenômenos de regionalização internacional expressam formas de acumulação de capital e formas de distribuição do poder na configuração geopolítica e geoeconômica do sistema global em que os Estados e uma pluralidade de empresas transnacionais estão inseridos. A emergência de blocos econômicos traduz as transformações espaciais por meio de processos de desterritorialização e de reterritorialização do atual sistema-mundo, ambos movimentos fundamentados na lógica capitalista da competição global, diante da hiper mobilidade do capital e da cessão de autonomia política dos Estados Nacionais ao mercado internacional.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Vitte e Senhoras (2007).

Conforme Liquidado (2006), o fenômeno da integração de Estados em blocos regionais acabou por criar um novo Direito, chamado, por vezes, de Comunitário e de Integração. Alguns autores preferem usar a expressão *Direito Comunitário* para se referirem ao Direito da União Europeia, restando a expressão *Direito de Integração*, hoje, para abranger as demais experiências integrativas.

Neste contexto, os blocos regionais são de tipos diferentes, se encontram em estágios diversos de integração regional e possuem objetivos políticos e econômicos distintos, classificando-se em modalidades de integração econômica que variam de acordo com o grau de comprometimento por parte dos países membros através de políticas comerciais e econômicas comuns e de acordo com a evolução da integração.

O Acordo de Livre Comércio é o tipo mais comum adotado entre os países e baseia-se num processo de redução das tarifas aduaneiras entre os países signatários, que tendem a cair a zero, sendo que existem vários graus de intensidade neste tipo de acordo, podendo ser que a redução abranja todos os produtos ou que apenas se refira a alguns produtos negociados.

Nesse tipo de acordo, os países participantes podem concordar em abolir totalmente todas as barreiras internas ao comércio entre eles. Entretanto, os países pertencentes a uma zona de livre comércio geralmente mantêm políticas comerciais independentes em relação a terceiros países e, para evitar o desvio de comércio em favor de membros que tenham tarifas

mais baixas, usam um sistema de certificados de origem que servem para impedir que um país importe um produto qualquer e depois o re-exporte para os países membros do grupo.

Quadro 2 - Tipologia de integração econômica

<i>Acordo de livre-comércio</i>	Ausência de barreiras tarifárias e não-tarifárias entre os países. Nesse tipo de acordo os países participantes podem concordar em abolir totalmente todas as barreiras internas ao comércio entre eles.
<i>União aduaneira ou alfandegária</i>	É um passo adiante em relação à área de livre-comércio, pois estabelece tarifas externas comuns para produtos importados de terceiros países
<i>Mercado comum</i>	É um passo além da união aduaneira, uma vez que estabelece a livre circulação de trabalhadores, serviços e capitais e implica maior coordenação das políticas macroeconômicas, além da harmonização das legislações nacionais (trabalhista, previdenciária, tributária, etc)
<i>União econômica</i>	Prevê uma moeda e um Banco Central único para os países do bloco. Para o seu funcionamento efetivo, os países devem possuir níveis compatíveis de inflação, déficit público e taxa de juros; as taxas de câmbio se tornam fixas entre esses países
<i>Integração física</i>	Prevê a construção de infraestrutura transnacional a partir de redes integradas de base logística e energética compartilhadas entre diversos países de uma região.
<i>União política ou confederação</i>	É o grau máximo de integração, onde os poderes legislativo, executivo e judiciário dos Estados-membros são vinculados ao abrir mão de suas soberanias individuais para dar lugar a uma nova nação soberana que é o somatório das nacionalidades.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Beçak (2000) e IADB (2002).

Um segundo formato de integração são as Uniões Aduaneiras, que podem ser consideradas como uma evolução dos acordos de livre comércio, uma vez que se institui uma tarifa externa comum e o regime geral de origem, em relação a produtos provenientes de terceiros países não integrantes da aliança. O principal objetivo é ajustar as tarifas convencionadas, com o fim de fortalecer os Estados-membros para enfrentarem o processo concorrencial extracomunitário. Um exemplo de união aduaneira é a Comunidade Andina.

O Mercado Comum representa um posterior aprofundamento da União Aduaneira, já que além de adotar todos os pontos mencionados, remoção das barreiras internas e adoção de barreiras externas comuns, ainda adota a livre mobilidade interna de fatores de produção, como mão-de-obra, capital e informação. O Mercosul é um exemplo de um mercado comum, ainda incompleto, pois uma integração somente é plena quando a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais existe, com a conseqüente ação unificada dos participantes em face da economia global.

O aprofundamento do regionalismo via integração física de uma infra-estrutura compartilhada e transnacional é uma questão que se coloca como central para uma melhor compreensão dos principais fundamentos, motivações, controvérsias e limitações de uma integração comercial entre países fronteiriços.

A União Econômica e Monetária representa a última fase de integração econômica. Neste caso, o objetivo do acordo é a eliminação das tarifas internas e o estabelecimento das barreiras externas comuns, de modo a permitir a coordenação das políticas econômicas dos países membros e possibilitar um livre fluxo de capital e mão-de-obra entre os países participantes.

A evolução final de uma União Econômica seria a criação de um banco central unificado e o uso de uma moeda comum, além da criação de um governo central com estados políticos independentes e uma estrutura política única. O grande exemplo de uma União Econômica e Monetária é a União Européia.

Como nos processos de integração regional os interesses econômicos não são os únicos vetores de viabilização dos acordos, pois há a possibilidade de um regionalismo vir a se tornar em uma união política, conforme as motivações e o compartilhamento de valores dos Estados.

Da apresentação da tipologia dos blocos regionais, verifica-se que cada etapa pressupõe, em graus diferenciados, o comprometimento dos Estados participantes em torno de objetivos comuns, principalmente aqueles de ordem econômica, mas também inclusos os aspectos políticos, jurídicos e sociais, que requerem a formação de instituições multilaterais endógenas ao bloco para a regulação e formação de normas e procedimentos de negociação.

Evidentemente, a importância de instituições regionais reside na capacidade de absorver os prismas da cooperação e do conflito entre os países, fazendo das regras do jogo um lugar de consenso entre os interesses nacionais e os interesses do bloco diante de diferentes dinâmicas de atuação político-econômica no mundo globalizado. Através das instituições político-jurídicas regionais é que se faz possível a criação de um ambiente atrativo e seguro para o engajamento em atividades econômicas em nível internacional e para a atração dos países ao ambiente regional.

Tal como as instituições nacionais são fatores determinantes da performance econômica nacional, os acordos de integração regional também requerem, para seu bom funcionamento e capacidade de articulação desenvolvimentista, instituições efetivas que estabeleçam regras e políticas para a atração de investimentos, abertura de novas oportunidades via comércio, melhoria da infra-estrutura do bloco e a criação de incentivos e restrições que visem o desenvolvimento regional.

3 - Agenda Institucional de Regionalização Transnacional na América do Sul

Os significados político e econômico dos projetos de regionalização sul-americana revelam que a despeito da cisão de formações sócio-espaciais no continente há duas características que conferem à América do Sul um fator de integralidade.

Em primeiro lugar, observa-se que os países da América do Sul são um desdobramento histórico da expansão econômica, demográfica e cultural do universo europeu, iniciado no século XVI por padrões diferenciados de colonização de uma ibérica.

Em segundo lugar, observa-se que a América do Sul não foi ao longo de sua formação histórica um foco de tensão de centralidade no sistema internacional tal como acontecera em outras regiões como a Europa, a Ásia e o Oriente Médio.

Ao se juntar ambas características com as devidas ponderações sobre as diferenças política e cultural existentes historicamente no subcontinente percebe-se que há um contexto de semelhanças em que todos os países da América do Sul estão embebidos e ciclicamente tendem a extroverter processos de aproximação ou distanciamento (Costa, 2007).

Sendo os processos de integração regional uma destas tendências de aproximação na história da formação histórica sul-americana, com o surgimento de uma série de impulsos para a formação de esquemas sub-regionais de comércio em meados do século XX no mundo, uma fração do paradoxo entre aproximação e distanciamento na América do Sul fora diminuído com o fim dos governos militares, embora tenha permanecido a diferenciação histórica de extroversão dos países nas vertentes atlântica, pacífica e caribenha.

As discussões de uma integração regional da América do Sul representam dentro dessa história construída pelos determinismos de extroversão internacional, por um lado, a busca natural de aumento da cooperação econômica e política trazida pela situação geográfica de vizinhança, e por outro lado, a construção de um espaço territorial integrado pela concepção desenvolvimentista dos esquemas de regionalismo transnacional implantados no subcontinente.

Com a aproximação dos países após a crise da dívida no subcontinente, a linha da política externa dos países da América do Sul tem procurado fazer o melhor arranjo político e econômico de sua geografia por meio da transformação das clássicas *fronteiras de separação* em uma nova arquitetura internacional de *fronteiras de cooperação* que sejam funcionais ao avanço do processo de integração regional.

“Com efeito, num mundo que simultaneamente se regionaliza e se globaliza, convém fazer não apenas a melhor política, mas também a melhor economia de uma geografia [...]. Daí uma linha de ação voltada para transformar as fronteiras brasileiras de clássicas fronteiras-separação em moderna fronteiras-cooperação” (Lafer, 2001: 54).

O empenho em transformar o significado das fronteiras tem como referencial o fato da América do Sul constituir uma unidade continental propiciadora de oportunidades de cooperação em um contexto do mundo globalizado pós Guerra Fria, no qual os Estados Nacionais atuam simultaneamente por meio de forças centrífugas de multilateralização e centrípetas de regionalização.

Neste sentido, o aprofundamento da cooperação inter-estatal por meio de esquemas subregionais de integração regional converte-se em um esforço agregado convergente para a construção política e econômica de um espaço geoestratégico unitário sul-americano que tem como objetivo ampliar a capacidade dos países da região no trato aos desafios e oportunidades multilaterais da globalização.

O primeiro impulso de dinamismo do regionalismo aberto sul-americano surgiu com a criação do *Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)* no ano de 1978 com o objetivo de segurança e desenvolvimento da região transnacional da Amazônia e com o *Clube do Rio* no ano de 1986, que serviria, enquanto organismo experimental de discussões, para o fortalecimento da cooperação inter-estatal no sub-continente e para a gestão das primeiras idéias do que seriam os principais blocos regionais na América do Sul em anos posteriores, o Mercosul e a Comunidade Andina.

O segundo impulso dinamizador do regionalismo tem origem recente, diante das negociações inter-estatais e inter-blocos que buscaram ampliar o escopo dos processos regionais do Mercosul e da Comunidade dentro de um formato unitário no sub-continente, o que convergiu no ano de 2004 para a fundação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).

A multiplicação dos acordos comerciais regionais com foco no fortalecimento político e econômico, nesse segundo impulso do regionalismo aberto, é consequência do processo de revitalização dos antigos acordos e do surgimento de novos acordos. Neste cenário registra-se o Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado em 1991, a transformação do Pacto Andino na Comunidade Andina (CAN), por meio da revisão do Acordo de Cartagena em 1997, o fortalecimento do Tratado de Cooperação Amazônico (TCA) por meio da sua institucionalização e transformação supra-nacional em Organização do Tratado de

Cooperação Amazônica (OTCA) e o surgimento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), renomeada como União Sul-Americana (UNASUL).

Quadro 3 - Periodização dos acordos de regionalização aberta na América do Sul

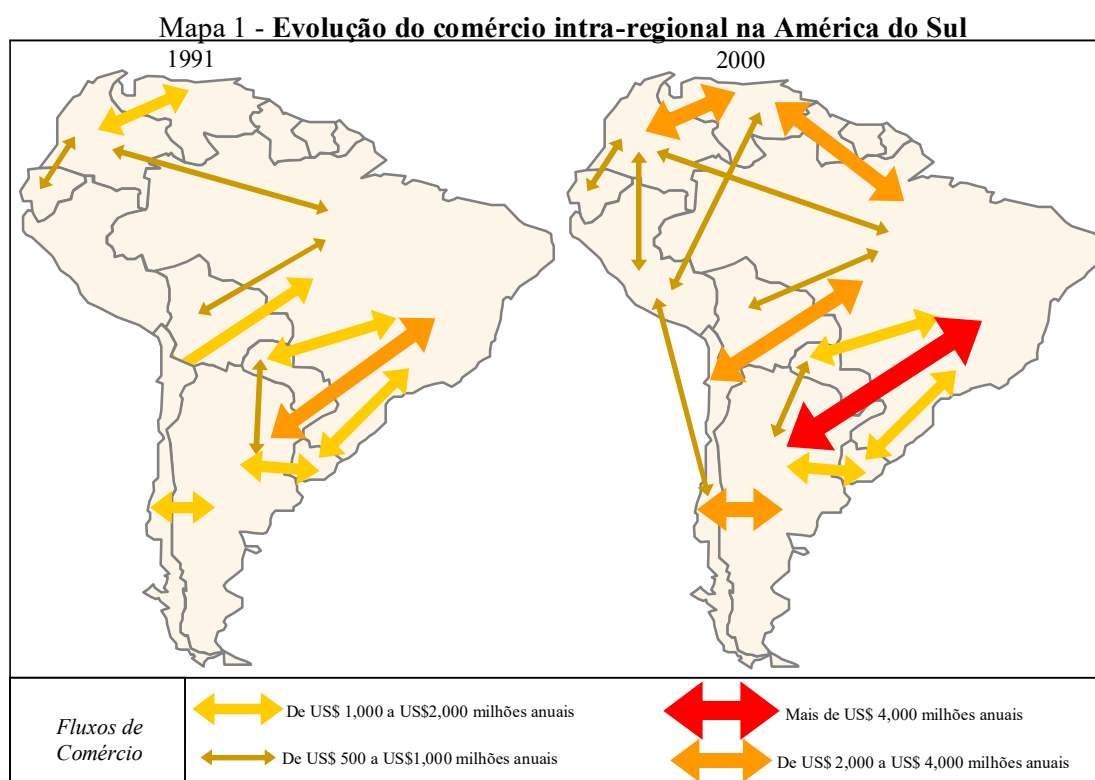
1º Período	1978	<i>Tratado de Cooperação Amazônico (TCA)</i>	Assinado por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela com o objetivo de promover ações conjuntas para o desenvolvimento harmônico da Amazônia. Em 1998 surge a OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônico) para fortalecer e implementar os objetivos iniciais.
	1986	<i>Grupo do Rio</i>	Tornou-se a mais alta instância de coordenação política entre os países latino-americanos nos marcos de surgimento de diversos projetos de <i>regionalismo aberto</i> ao englobar representantes da América do Sul, Central e Caribe.
2º Período	1991	<i>Mercado Comum do Sul (Mercosul)</i>	Designado para ser um mercado comum entre países em desenvolvimento do cone Sul, originalmente Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.
	1993	<i>Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA)</i>	Embora não tenha evoluído em sua negociação, tornou-se em um marco embrionário de referência as negociações subcontinentais da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e da União Sul-Americana de Nações (UNASUL).
	1997	<i>Comunidade Andina de Nações (CAN)</i>	Descendente do Pacto Andino, a CAN foi criada enquanto organização sub-regional com personalidade jurídica internacional, formada inicialmente por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela e pelos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração (SAI).
	2000	<i>Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA)</i>	A IIRSA trata-se de um mega plano territorial de integração física que foi concebido para os setores de transporte, energia e telecomunicações para criar essencialmente grandes canais multimodais compartilhados de fluxo. Este renovado esforço de planejamento com âmbito transregional reside em uma agenda de integração comercial que tem impulso entre o Mercosul e a CAN.
	2004	<i>Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA)</i>	Surgiu enquanto um esforço da Comunidade Andina e do Mercosul para aprofundar a aproximação dos dois blocos com o objetivo de avançar a integração e o comércio intra-regional na América do Sul.
	2008	<i>União Sul-Americana de Nações (UNASUL)</i>	Trata-se de um desdobramento no avanço das negociações da CASA que tem por prerrogativa a diminuição da liderança da diplomacia econômica brasileira <i>vis-à-vis</i> ao surgimento de novos debates políticos capitaneados por Venezuela, Equador e Bolívia.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Valencia *et al.* (2003).

Apesar dos processos de regionalização transnacional terem progredido rapidamente no sistema internacional e na própria América do Sul ao longo dos dois períodos de regionalização aberta caracterizados por uma multiplicidade de iniciativas e frentes negociadoras em que os países estiveram multiparticipando, a partir da década de 1990 o subsistema sul-americano de relações internacionais pode ser facilmente dividido em dois espaços transregionais de dinamismo: o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Comunidade Andina de Nações (CAN).

Os países da América do Sul estiveram durante todas as etapas de evolução dos processos regionais abertos embebidos pelos esquemas de subregionalização do Mercosul e da Comunidade Andina, o que conseqüentemente desfocou a totalidade da região enquanto uma integração sul-americana.

Ainda que haja uma construção histórica assentada em ideais integracionistas da América Latina, a consideração de que a unidade geopolítica e econômica da América do Sul pudesse ser uma plataforma efetiva para o desenvolvimento dos países da região desvela uma série de discursos propositivos de formação de um espaço integrado sul-americano que estão embebidos por uma conjugação de mudanças geoestratégicas no comércio internacional.



Fonte: Elaboração própria. Baseada em dados estatísticos da CEPAL.

Apesar dos impulsos de dinamismo do regionalismo aberto na América do Sul, seu processo de construção mostra debilidades cumulativas de seu avanço, uma vez que os processos de institucionalização de organismos regionais se baseiam no funcionamento dos Estados Nacionais que os impulsionam ou deles tomam parte, demonstrando um baixo poder de coordenação destes no desenvolvimento (Domingues, 2005).

4 - Institucionalização política da regionalização transnacional da UNASUL

A convergência entre o MERCOSUL e a CAN na conformação da CASA pode ser compreendida no marco do *novo regionalismo* por estar além de um marco de inclinações autárquicas, uma vez que busca termos mais favoráveis para a inserção internacional da América do Sul enquanto um embrião político de coordenação entre os países.

Nesse contexto, a instrumentalização do MERCOSUL e da CAN como plataformas de internacionalização das economias nacionais cumpriu as metas iniciais de regionalismo aberto, o que conduziu a uma série de negociações entre os blocos regionais a fim de se fortalecerem enquanto uma base única sul-americana.

Quadro 4 - Evolução do acordo MERCOSUL-CAN

1998	Em abril de 1998 foi assinado um acordo-marco para a criação de uma área de livre comércio entre os dois blocos regionais, lançando as bases para a liberalização do comércio inter-regional. Surgiram a partir deste acordo-marco as negociações de dois Acordos de Complementação Econômica junto aos países da CAN pelo Brasil e pela Argentina.
2002	Os esforços para a liberalização do comércio entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina foram revigorados em dezembro de 2002 quando o Acordo de Cooperação Econômica nº 56 reiterou o interesse de todos os países-membros de cada bloco na liberalização do comércio inter-regional.
2003	Em 2003 foi assinado o chamado “Acordo MERCOSUL-CAN” envolvendo, de um lado, MERCOSUL, e de outro Colômbia, Equador e Venezuela, uma vez que a Bolívia já possuía um acordo em vigor com o MERCOSUL e o Peru negociava um acordo em separado com o bloco do MERCOSUL
2004	Em outubro de 2004 foi protocolado junto à ALADI o “Acordo MERCOSUL-CAN”, ganhando efetividade um conjunto de regras que prevê a livre-circulação de mercadorias entre os blocos num prazo máximo de 15 anos, embora para vários produtos a desgravação tarifária tenha sido imediata.

Fonte: Elaboração própria. Furlan e Prazeres (2005).

A convergência entre o MERCOSUL e a CAN responde a uma estratégia de expansão regional que avançou institucionalmente desde os anos 1990 com um ritmo e perfil que inovam em relação aos dos períodos anteriores, uma vez que, por um lado, o eixo principal da integração sul-americana passou a ser a conciliação das experiências em curso, MERCOSUL e Comunidade Andina, a aproximação do Chile e a inserção da Guiana e do Suriname, e por outro lado, a aproximação destes esquemas regionais tem ilustrado uma opção de integração pragmática que associa aos esforços de integração comercial outras dimensões altamente funcionais como a integração física (Mallmann, 2007).

A negociação entre blocos regionais demonstra o reconhecimento do espaço sul-americano como uma forma integral de conceber a convergência final dos esquemas regionais da CAN e do MERCOSUL, ao incorporar uma visão estratégica conjunta dos países e que potencia uma melhor inserção nas relações internacionais.

Este processo de regionalização transnacional na América do Sul está associado a uma construção espacial dupla, por um lado enquanto um *fim* de desenvolvimento conjunto de Estados, e por outro lado, enquanto um *meio* de resistência à globalização ou às panregiões assimétricas, como contra-espço que reflete práticas espaciais de momentos de mudança geoestratégica ou de forças contra-hegemônicas (Niemann, 2000).

Neste sentido, o *projeto* de integração comunitária se implementa de maneira gradual a partir do aproveitamento das estruturas institucionais de organismos regionais pré-estabelecidos como a ALADI, OTCA e SELA, e a partir da compatibilização e convergência de instrumentos econômicos, políticos e jurídicos da CAN e do MERCOSUL.

“Nos anos 1990, quando entrava em vigor o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta) e os governos do continente negociavam a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), o Presidente brasileiro Itamar Franco propôs a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa). O sucessor de Itamar, Fernando Henrique Cardoso, persistiu na idéia de América do Sul e convocou a primeira cúpula sul-americana, que se reuniu em Brasília, no ano 2000. Na III Reunião de Presidentes surgiu a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa, 2004), que depois seria substituída pela União das Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008, quando se aprovou, na reunião de Brasília, o Tratado Constitutivo” (Cervo, 2009: 04).

Um marco-chave de iniciação às discussões sobre o projeto de aprofundamento da construção da regionalização comunitária na América do Sul é o documento final intitulado “Declaração de Brasília”, que foi produzido na *I Cúpula de Presidentes Sul-Americanos* em 2000.

Como resultado positivo desta primeira cúpula, realizada no Brasil, três marcos de regionalização transnacional surgiram: a) aprovação da *IIRSA*; b) início do processo de declaração da América do Sul como *zona de paz*, e finalmente, c) reatualização da proposta de criação da ALCSA desde 1993.

Na *II Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos*, realizada em 2002 na cidade de Guayaquil no Equador, houve resultados modestos em função da mudança de presidentes em vários países e das negociações regionais da ALCA e multilaterais da Rodada de Doha da OMC.

O documento oficial do “Consenso de Guayaquil” ratificou avanços apenas nas áreas de infra-estrutura (aumento dos compromissos com a IIRSA) e segurança e defesa (aprovação do estatuto de zona de paz sul-americana), que haviam sido colocados na I Cúpula Presidencial.

No contexto da *III Cúpula de Presidentes Sul-Americanos*, realizada em 2004 na cidade de *Cuzco* no Peru, a politização do processo de regionalização transnacional deu um salto qualitativo com a proposta de criação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).

Este novo projeto de regionalismo político acordado na “Declaração de Cuzco” assentou-se não em uma nova institucionalidade, mas antes se apoiou ao redor dos esquemas institucionais da CAN e do MERCOSUL para a construção de um espaço sul-americano integrado que retoma a idéia de comunidade em construção.

Embora a III Cúpula tenha efetivado poucos acordos que se centraram em um padrão de regionalização comercial e infra-estrutural, ela originou efeitos importantes tanto na opinião pública quanto na evolução das negociações cupulares futuras, uma vez que revitalizou a importância deste encontro, o que refletiu na sua institucionalização e na própria mudança de nome para *Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações*.

A *I Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações* aconteceu em 2005 na cidade de Brasília, registrando consenso em uma declaração final que criou reuniões ministeriais e setoriais que incluíam as seguintes áreas de ação prioritária: diálogo político; integração infra-estrutural; meio ambiente; mecanismos financeiros regionais; promoção da coesão, inclusão e justiça social.

A *II Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações*, que aconteceu em 2006 na cidade de Cochabamba na Bolívia, despertou expectativa em função das propostas preliminares do presidente Evo Morales e do encontro paralelo intitulado “Cúpula Social da Integração dos Povos”, que corroboraram ao final para a assinatura de uma declaração oficial que incorporava vários pontos da cúpula social e reforçava o fortalecimento institucional da CASA por meio da *Comissão de Altos Funcionários* (apoiada pelas secretarias de organismos regionais como a CAN, MERCOSUL, CARICOM e ALADI) e de uma *Secretaria Pro Tempore* (rotativa entre os países) e de reuniões anuais entre os presidentes, semestrais entre os chanceleres, bem como reuniões ministeriais setoriais.

Enquanto contra-espaço regional, o processo de integração da CASA pode ser interpretado como uma iniciativa de Estados periféricos ou semi-periféricos frente à imagem de inevitabilidade de processos de integração panregional levada a cabo pelo ator hegemônico

Estados Unidos, e por isso tal processo busca ir além de um tratado de livre comércio, tendo como meta uma real integração sul-americana, tanto no seu aspecto econômico, quanto nos seus aspectos social e político.

Em um espaço internacional complexo e assimétrico, a capacidade de autonomia para os países periféricos efetivarem seus planos de desenvolvimento, reside na eficiência deles garantirem seus interesses nos *fronts* simultâneos de negociação do tabuleiro internacional perante as conjunturas internacionais dos ciclos econômicos ou as inflexões estruturais dos ciclos hegemônicos.

Por um lado, a aproximação entre o MERCOSUL e a CAN liderada pelo Brasil na conformação do projeto da CASA pode ser interpretada como um espaço de construção geopolítico e geoeconômico desenvolvimentista e como contra-espaço regional que responde ao neo-panamericanismo da proposta panregional da ALCA por meio de um resgate de uma idéia de integração sul-americana.

Por outro lado, o projeto foi visto pela comunidade internacional com ceticismo em relação a sua institucionalização, principalmente em relação à debilidade das bases econômicas comuns dos países envolvidos e à resistência dos países envolvidos ao papel hegemônico que o Brasil pode assumir no bloco em razão do porte de sua economia, o que acabou por repercutir na proposição de uma nova agenda institucional oposta às proposições brasileiras, repercutindo assim na própria mudança de nome do projeto para UNASUL e o conseqüente esfriamento das negociações até o ano de 2008.

Neste contexto, a *I Cúpula Energética da América do Sul*, que aconteceu em Isla Margarita na Venezuela, tornou-se um encontro de inflexão na regionalização transnacional sul-americana, momento em que os países com uma ideologia socialista-bolivariana passam a influenciar crescentemente na agenda da CASA.

Como resultado desta cúpula setorial, surge um Conselho Energético Sul-Americano e a substituição de nome e conteúdo institucional do projeto regional da Comunidade Sul-Americana de Nações, CASA (predominantemente influenciado por propostas brasileiras) para União Sul-Americana de Nações, UNASUL (influenciada por países com ideologia socialista-bolivariana).

A *III Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações*, que deveria ter acontecido em 2008 na Colômbia, desenvolveu-se na cidade de Brasília, devido a um contencioso militar surgido entre Colômbia, Equador e Venezuela, de maneira que o clima tenso entre os chefes de Estado não comprometeu o avanço nas negociações, sendo ratificados os compromissos firmados nas cúpulas anteriores.

4.1 - Estrutura institucional e politização na UNASUL

O paradoxal na criação jurídica da UNASUL é que esta organização de direito internacional nasceu com a ambição de ser um fórum de diálogo propício à *integração regional* dos países da América do Sul justamente em um contexto de fragmentação política trazida pela crise trilateral entre Colômbia, Equador e Venezuela.

Os quatro anos de lentidão no processo de criação institucional da UNASUL deixa transparecer os difíceis caminhos da integração regional frente às diferentes ideologias entre os governos dos países sul-americanos que acabam por fragmentar o projeto político de regionalização transnacional.

Neste polêmico encontro, a UNASUL foi institucionalizada em sua personalidade jurídica enquanto organismo internacional, de maneira que tem como instância máxima, o *Conselho de Chefes de Estado*, sendo comandada por uma Presidência *Pro Tempore* e auxiliada por um *Conselho de Ministros de Relações Exteriores*, um *Parlamento Sul-Americano* (será formado e terá sede em Cochabamba na Bolívia), uma *Secretaria Permanente* (com sede em Quito no Equador) e *Conselhos Setoriais* (como o Conselho Energético, Conselho de Defesa, Conselho de Saúde, Banco do Sul e Fundo para o Desenvolvimento da UNASUL).

A despeito do ceticismo de críticos e a existência de discordâncias entre os países sobre alguns pontos específicos, a institucionalização regional da UNASUL foi formalizada com a assinatura do Tratado Constitutivo da organização durante a reunião dos presidentes de países da América do Sul no dia 23 de Maio de 2008 em Brasília.

A institucionalização da UNASUL enquanto esquema regional não é fruto do acaso ou mero voluntarismo dos países, trata-se de um resultado oriundo de um processo corrente de negociações advindo de reuniões anuais que acontecem desde 2005. As reuniões ministeriais têm acontecido semestralmente com a assessoria dos parlamentos da Comunidade Andina e do MERCOSUL e com a presença da ALADI, enquanto as reuniões presidenciais anualmente [a primeira reunião aconteceu em Brasília (29 e 30 de setembro de 2005), a segunda reunião em Cochabamba (8 e 9 de dezembro de 2006), e finalmente a terceira reunião Brasília (23 de maio de 2008)].

A assinatura do tratado constitutivo da UNASUL reconhece que esta organização internacional é um projeto com objetivos estratégicos ambiciosos no campo econômico, cultural e político, de maneira que possibilite à instituição uma gradual e flexível implementação.

Quadro 5 - Estrutura setorial da UNASUL

 UNASUL		A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), anteriormente designada por Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) é um projeto político de regionalização transnacional que reúne os 12 países sul-americanos, os quais em quase sua totalidade fazem parte dos sub-esquemas regionais do MERCOSUL, da Comunidade Andina ou do CARICOM. Seu avanço em relação à CASA refere-se à institucionalização de órgãos para discussões setoriais.
Órgãos Setoriais	Ano de Criação	Descrição
<i>Conselho Sul-Americano de Saúde</i>	2008	O Conselho objetiva construir um espaço de integração em matéria de saúde, incorporando esforços e conquistas de outros mecanismos de integração regional, promovendo políticas comuns e atividades coordenadas entre os países da UNASUL.
<i>Conselho de Defesa Sul-Americano</i>	2008	O Conselho tem entre suas funções a elaboração de políticas de defesa conjunta, intercâmbio de pessoal entre as Forças Armadas de cada país, realização de exercícios militares conjuntos, participação em operações de paz das Nações Unidas, troca de análises sobre os cenários mundiais de defesa e integração de bases industriais de material bélico.
<i>Fundo para o desenvolvimento da UNASUL</i>	2008	É uma instituição financeira internacional que subvenciona projetos técnicos desenvolvidos nos países da América do Sul. Os recursos são provenientes de organismos multilaterais e nacionais de caráter público ou privado, fundações privadas e doações institucionais.
<i>Conselho Energético da América do Sul</i>	2007	O Conselho Energético Sul-Americano, que tem sua secretaria permanente em Quito, é encarregado de traçar as diretrizes fundamentais para o aprofundamento da cooperação regional no setor. O primeiro projeto foi o Anel Gasífero Sul-Americano, que foi arquitetado para levar gás do Peru ao Chile e Argentina tendo como outros países de ligação, Paraguai e Brasil.
<i>Banco do Sul</i>	2007	É um fundo monetário e organização de empréstimos da UNASUL que foi inicialmente proposto pelo presidente da Venezuela Hugo Chávez. A intenção do banco é emprestar dinheiro às nações da América do Sul para a construção de programas sociais e de infra-estrutura.

Fonte: Elaboração própria. Baseada nas instituições supracitadas.

Além da formação de um Parlamento Sul-Americano ser matéria de um futuro protocolo adicional ao tratado constitutivo da UNASUL, já existiu uma série de projetos na agenda da instituição para serem debatidos, como a sede da União vir a se localizar em Quito (Equador), a sede do “Banco do Sul” em Caracas, a sede do parlamento em Cochabamba (Bolívia), e a proposta brasileira de criação de um conselho sul-americano de defesa.

O reflexo desta evolução institucional e de negociações no seu bojo é que a UNASUL pode ser visualizada em um paradigma de regionalização transnacional que é pautado por um novo padrão de inserção internacional dos países, que antes fora dinamizado por potências estrangeiras ao continente sul-americano e hoje passa a ser estimulado regionalmente.

Segundo Cervo (2009) existem algumas iniciativas no processo de regionalização transnacional da América do Sul que levam a favor da unidade, outras, no entanto, conduzem à dispersão do processo de integração regional.

A favor da integração regional está um histórico compartilhado de adoção simultânea de estratégias que levaram à formação de distintos paradigmas conhecidos como paradigma desenvolvimentista (décadas de 1930 a 1980) e paradigma neoliberal (década de 1990). Embora hoje não exista um paradigma único em função das polarizações ideológicas entre os Estados, observa-se uma tendência regional de substituição de governos neoliberais, em boa parte, por governos de esquerda.

A favor da dispersão da regionalização transnacional observam-se duas grandes tendências que se assentam sobre os países participantes. De um lado, existe a profusão de uma miopia sobre as prioridades da regionalização transnacional uma vez que se difunde uma série de esquemas regionais em que os países participam simultaneamente e que acabam por pulverizar um esforço mais profundo de integração na América do Sul. De outro lado, há um padrão sistêmico dos governos resolverem os problemas internos e de atuarem estrategicamente segundo uma lógica nacionalista que coloca em segundo plano o processo de regionalização transnacional.

Em primeiro lugar, os vetores de dispersão demonstram que a criação da UNASUL é disfuncional à regionalização transnacional à medida que se abdica do fortalecimento dos blocos já existentes para a criação de uma nova estrutura institucional, que é interpretada com ceticismo no cenário internacional, uma vez que a profusão de blocos regionais sul-americanos pouco agrega na estratégia mundial (Macedo, 2008).

Neste contexto sul-americano de regionalização transnacional, o esforço maior da integração regional acaba por ser abortado quando diferentes estratégias regionais com lógicas próprias não convergem para um objetivo comum haja vista que existe um mini *spaghetti bowl* de acordos regionais que se multirecortam.

Este emaranhado quadro complexo de acordos é articulado na América do Sul, pois todos os doze países que constituem a UNASUL já participaram da ALALC, hoje fazem parte simultaneamente da ALADI, não obstante também estejam inseridos em esquemas sub-regionais, como é o caso da Guiana e do Suriname que pertencem ao CARICOM enquanto Bolívia, Equador, Colômbia e Peru estão na Comunidade Andina e a Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Venezuela (em processo de aprovação final) formam o MERCOSUL.

Em segundo lugar, os vetores de dispersão demonstram que a disfuncionalidade na regionalização transnacional da América do Sul acontece, pois não existe um espírito de supranacionalidade, haja vista vez que a estrutura institucional assenta-se em um modelo minimalista de negociações intergovernamentais, onde as demandas deixam de ser regionais e passam a ser nacionais, o que afeta decisivamente na alavancagem integracionista.

Um balanço sobre as diferentes cúpulas de chefes de Estado da América do Sul demonstra que as negociações são sistematicamente tensionadas por um espectro ideológico de posicionamento dos países que evidencia que o processo de regionalização transnacional avança, por tentativas e erros, aos “trancos e barrancos”, com avanços e recuos que muitas vezes fragmenta o esforço maior da integração sul-americana.

Mesmo através de um arranjo cooperativo como a UNASUL, a busca por uma liderança brasileira neste processo, pode ser interpretada como estratégica pelos interesses nacionais, uma vez que a intensificação de suas relações com os países da América do Sul em um projeto regional torna-se o suporte e catapulta de uma nova inserção internacional, realizada por meio de uma economia forte com múltiplos vínculos exteriores.

“Ainda que a velha geopolítica nacional, que exaltava as pretensões hegemônicas sobre determinadas áreas e supostos destinos manifestos com base geográfica, inspiradora dos governos das ditaduras militares das décadas de sessenta e setenta tenha sido deslocada com a volta da democracia na década de noventa por uma visão regional que facilita a análise das áreas de mútua influência e das possibilidades de cooperação, as visões tradicionais permanecem vivas no imaginário coletivo dos povos, das elites e dos quadros médios administrativos latino-americanos, persistindo as suspeitas e os receios que impedem uma verdadeira integração regional em função do desenvolvimento” (González, 2003: 168).

A liderança brasileira nos processos de aprofundamento das integrações regionais na América do Sul por meio de uma série de discussões originadas nas Cúpulas Presidenciais Sul-Americanas desde 2000 tem, portanto, confirmado a intenção de construir uma panregião sul-americana para assegurar uma base mais sólida para o seu projeto internacional e para consolidar uma hegemonia regional inexistente.

Embora exista uma positiva trajetória recente de convergência para uma concepção integral ou comunitária da América do Sul, os acordos entre a Comunidade Andina e o MERCOSUL e os projetos UNASUL muitas vezes esbarram em contenciosos inter-estatais devido a formação de centros aglutinadores no Brasil e, mais recentemente, na Venezuela.

Neste cenário, a despeito das diferenças entre os projetos originais da CASA (agenda restrita da propositiva brasileira) e da UNASUL (agenda ampla da propositiva venezuelana, boliviana e equatoriana), ambos são processos sequenciais que contribuem em termos concretos aos acordos que vêm sendo celebrados entre os países sul-americanos, intensificados com o acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina (2004), e com a “Agenda Consensuada de Implementação (2005-2010)” de diferentes projetos

voltados para a integração da infra-estrutura regional, nos campos dos transportes, das comunicações e da energia.

Como a complexidade da regionalização transnacional sul-americana é fruto da crescente interdependência dos interesses nacionais internos e externos ao sub-continente, toda ação gera uma reação em cadeia, seja no sentido de fortalecimento ou de esgarçamento do projeto integracionista, demonstrando as tensões de um projeto construtivista.

Neste contexto, a análise das relações entre os países sul-americanos revela que a construção desta “comunidade internacional” por meio da regionalização transnacional se processa dentro de um paradigma ambivalente íntegro-fragmentado, ora com avanços e recuos, em um conjunto de regras, crenças e valores que começam a se cristalizar ao longo do tempo.

Enquanto uma proposta de desenvolvimento compartilhado entre os países da América do Sul, a regionalização transnacional pode ser visualizada por um paradigma construtivista de tensionamentos de integração e fragmentação no âmbito político e econômico.

A regionalização transnacional enquanto um processo de construção de regiões na América do Sul produz tensões *inter-estatais* e *intra-estatais*, uma vez que o poder soberano dos *Estados Nacionais* é externamente afetado pelas negociações diplomáticas entre governos e internamente pelas esferas subnacionais, que criam agendas de pressão por meios paradiplomáticos.

Como todo o processo de integração regional necessita de uma liderança que seja acordada voluntariamente para o exercício de uma força benigna, na América do Sul essa premissa não sendo compartilhada entre todos os países, acaba refletindo, muitas vezes, no fracasso do aprofundamento da regionalização transnacional, predominando, assim, o interesse nacional curto prazista.

No terreno das intenções, desde 2000, o arcabouço institucional da América do Sul é acionado em favor da integração, porém no terreno da prática, existe uma série de processos de distensionamento e fragmentação produzidos pelos Estados advindos de *nacionalismos* e *ideologias* que se sobrepõem à convergência de uma integração regional.

De um lado, existe uma tradição histórica que reforça os nacionalismos e o zelo pela prevalência da soberania nas relações de cada país com a vizinhança, o que se reflete em um engessamento intergovernamental nas negociações que depende sistematicamente de cúpulas em função da inexistência de uma estrutura supranacional mais autônoma para alavancar a integração regional.

De outro lado, existe um espectro ideológico que se forma ao longo de dois pólos, onde os países da América do Sul se enquadram. Em um dos pólos situa-se uma tendência de ultra-esquerda, com uma ideologia socialista-bolivariana difundida por um núcleo duro (Venezuela) e por centros de difusão (Bolívia e Equador) *vis-à-vis* a outro pólo, com tendência pró-direita, segundo uma ideologia de alinhamento aos Estados Unidos e aberto às forças de mercado difundido por um núcleo duro representado pela Colômbia e Peru. Em uma posição intermediária encontram-se Brasil e Chile com modelos intermediários de inserção internacional.

Apesar das rivalidades de poder no sistema de relações regionais prejudicarem o avanço da integração sul-americana, na medida em que existem países com diferentes interesses nacionais ou mesmo projetos regionais, existe um ponto de convergência na contestação da hegemonia americana, o que abre espaço para se repensar uma nova geopolítica dos não-alinhados (Giblin, 2006).

Dentro desse primeiro cenário evolutivo e de aprendizado, os acordos de livre comércio Norte-Sul entraram em compasso de espera, pois refletiram duplamente o *amadurecimento sul-americano* do bloco regional no posicionamento conjunto frente às assimetrias das negociações internacionais e a *inflexibilidade européia e estadunidense* em negociar algumas temáticas.

Apesar das negociações Norte-Sul estarem paralisadas momentaneamente, os interesses recíprocos persistem setorialmente em cada economia para a assinatura de acordos de livre comércio, o que demonstra que uma possibilidade de volta de um renovado espaço de diálogo, seja em conjuntura mais favorável por meio da sinalização de vantagens ou concessões localizadas por uma das partes, seja por meio da pressão de grupos de influência nos meios de comunicação e em certas áreas dos governos, o que pode comprometer uma visão positiva da prosperidade da regionalização sul-americana na curta duração.

5 – Últimas considerações à guisa de conclusão

As numerosas e profundas mudanças no cenário internacional da globalização desvelam novas construções e velhas recomposições geoestratégicas que se destacam pela criação de esquemas regionais com dinâmica geopolítica e geoeconômica nas relações internacionais.

A integração dos Estados em *regiões transnacionais* se refere a uma nova representação do espaço com efeitos específicos sobre as práticas espaciais de construção,

uma vez que, por um lado, as fronteiras dos Estados passam a ser consideradas mais como continuidades à limites, e por outro lado as políticas externas se pensam crescentemente em termos de uma interdependência complexa que cria sensibilidades e vulnerabilidades.

Neste contexto internacional as respostas dos países latino-americanos frente aos novos desafios apresentados pela globalização apresentaram um padrão comum de adesão ao capitalismo liberal por meio da promoção de processos de democratização dos regimes na esfera política e da adoção do receituário neoliberal na esfera econômica, o que repercutiu na adoção de estratégias internacionalizantes regionais e multilaterais como fins do desenvolvimento e não mais como meios *vis-à-vis* à diminuição das negociações bilaterais das estratégias nacionais desenvolvimentistas.

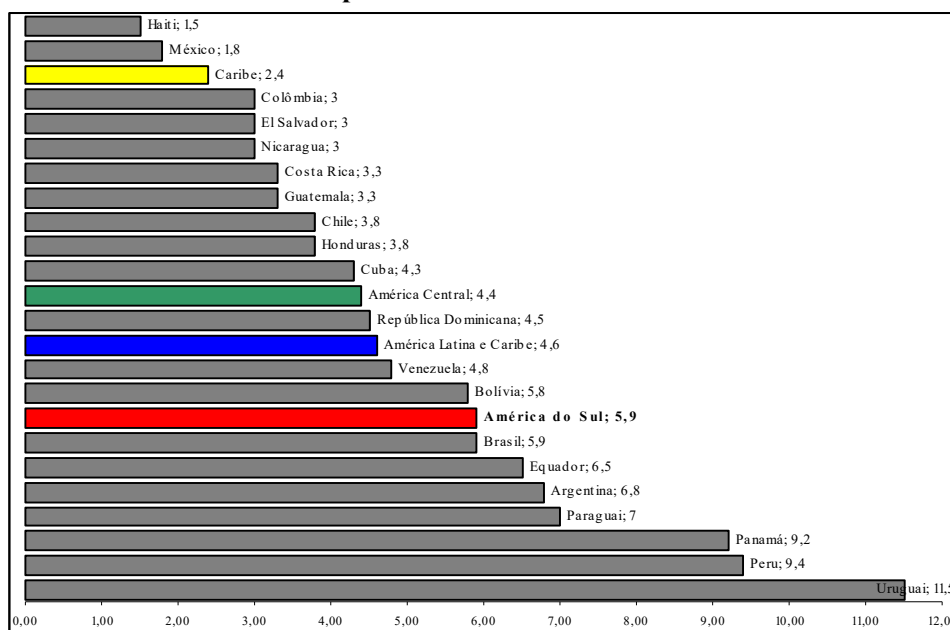
A América do Sul se tornou em um formidável “laboratório” para a compreensão do espaço internacional contemporâneo do pós-Guerra Fria, uma vez que a intensificação dos processos de integração regional tem desencadeado relações internacionais multi-temáticas com lógicas distintas por meio de diferentes atores (Costa, 2007).

Neste tabuleiro seletivo de negociações, os resultados da sub-regionalização são contraditórios ao efeito total da regionalização transnacional do subcontinente, uma vez que os avanços tímidos da politização da UNASUL se contrastam com fracasso do modelo maximalista do Pacto Andino, que perseguiu um modelo de supranacionalidade à la européia, ou com o relativo dinamismo cíclico de expansão econômica do MERCOSUL.

Mesmo frente às contradições presentes dentro regionalização transnacional entre os países ou entre os esquemas sub-regionais, a América do Sul destaca-se como um conjunto agregado em função do desempenho superior das taxas de crescimento dos países nela inseridos e em razão do padrão comercial com maior interdependência intra-regional quando comparado ao registrado entre os países da América Central e do Caribe.

Neste quadro mais amplo da regionalização transnacional da América Latina e Caribe, embora o Pacto Andino tenha sido um projeto pioneiro para se projetar a integração regional sob um âmbito sub-regional, é somente com a liderança do Brasil, que a regionalização da América do Sul passa a se destacar funcionalizando uma convergência entre o motor econômico do MERCOSUL e o motor político da CAN para a formação da CASA e da UNASUL.

Gráfico 2 - Crescimento percentual do PIB da América Latina e Caribe



Fonte: Elaboração própria. Baseada em dados da CEPAL (2008). Anos de referência: 2007.

Mais importante do que o ritmo de crescimento entre os países está a representatividade de atração do Brasil neste quadro de dinamização da regionalização transnacional sul-americana, uma vez que ela se fortalece não somente sua já destacada posição dentro da América Latina e Caribe devido ao tamanho absoluto deste país, mas principalmente porque consolida o espaço geográfico da América do Sul como uma região de importância geoeconômica e política.

A América do Sul antes de ser um empecilho à regionalização transnacional da América Latina, mesmo com tensionamentos, divergências e fragmentações, torna-se em uma região funcional ao seu desenvolvimento pois dela há uma projeção, não necessariamente geográfica ou temática, em três níveis, partindo dos esquemas sub-regionais do MERCOSUL e CAN, passando pela América do Sul (UNASUL) até chegar à América Latina (ALADI e Grupo Rio).

6 - Referências Bibliográficas

BEÇAK, P. **Mercosul: uma experiência de integração regional**. São Paulo: Contexto, 2000.

CEPAL. **Balance preliminar de las economías de America Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2008.

- COSTA, W. M. “O Brasil e a América do Sul: Cenários geopolíticos e os desafios da integração”. **Anales del XI Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Bogotá: UNAL, 2007.
- DOMINGUES, J. M. “Regionalismos, poder de Estado e desenvolvimento”. **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 7, junho, 2005.
- FISHLOW, A.; HAGGARD, S. **The United States and The Regionalisation of the World Economy**. Washington: OCDE, 1992.
- HILAIRE, A.; YANG, Y. **The United States and the New Regionalism/Bilateralism**. Washington: IMF, 2003.
- IADB - Inter-American Development Bank. **Beyond borders: The New Regionalism in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.
- LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: Passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- LIQUIDATO, V. L. V. “Direito Internacional Público e Direito da Integração: desafios atuais”. In: CASELLA, P. B.; LIQUIDATO, V. L. V. **Direito da Integração**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- VALENCIA, A. R. “El posicionamiento débil y disperso de América Latina y el Caribe”. In: VALENCIA, A. R. *et al.* **La Integración regional de América Latina en una encrucijada histórica**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003.
- VITTE, C. C. S.; SENHORAS, E. M. “A construção escalar do regionalismo transnacional”. **Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR**. Belém: Anpur, 2007.
- WTO - World Trade Organization. **International Trade Statistics**. Geneva: WTO, 2001.
- WTO - World Trade Organization. “The changing landscape of RTAs”. **Proceedings of the Seminar on Regional Trade Agreements and the WTO**. Geneva: WTO, 2003.