

RAÍZES HISTÓRICAS E PERSPECTIVAS DOS DESAFIOS POLÍTICOS E DIPLOMÁTICOS IMPOSTOS À INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA

William Paiva Marques Júnior

UFC (Universidade Federal do Ceará)

Resumo

O ideal integracionista sul-americano só se torna possível com a superação dos problemas comuns, vontade política e diplomática, bem como a necessidade de participação democrática das populações envolvidas. Utiliza-se, como metodologia, de pesquisa do tipo bibliográfica por meio da análise de livros, artigos jurídicos, documentos internacionais, da legislação e da jurisprudência. A pesquisa é pura e de natureza qualitativa, com finalidade descritiva e exploratória.

Palavra-chave: desafios, política, diplomacia, integração regional, América do Sul.

Abstract/Resumen/Résumé

The integrationalist model of South America is only possible with the overcoming of common problems, political and diplomatic will, as well as the need for democratic participation of the populations involved. It is used, as methodology, of research of the bibliographic type through the analysis of books, legal articles, international documents, legislation and jurisprudence. The research is pure and qualitative, with a descriptive and exploratory purpose.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: challenges, policy; diplomacy, regional integration, South America.

1. Introdução

A análise histórica do processo integracionista da América do Sul revela uma região complexa, com profundas diversidades étnicas, culturais e religiosas (bases dos paradigmas de interculturalidade e plurinacionalidade, experiência hoje consagrada pelo Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano), que suscita questionamentos acerca das

enormes desigualdades sociais e econômicas que se refletem em uma contínua instabilidade política, intercalada por ciclos de regimes ora democráticos e em outros momentos, autoritários.

A formação histórica do processo de integração regional da América do Sul remonta ao período de colonização dos portugueses e dos espanhóis a partir do Século XVI e implicou na formação de uma epistemologia informada pela imposição de valores europeus para a realidade do Sul que implicaram em uma dificuldade de superação dessa lógica de subalternidade através da construção de um modelo próprio, para além da mera subsunção do modelo integracionista nos moldes europeus. A reconstrução da ordem jurídica, econômica, política e social após o declínio dos regimes ditatoriais que marcaram o século XX na região sul-americana implicou no fortalecimento no projeto de integração.

A presença de um sistema político-institucional corrupto, clientelista e pouco transparente, bem como a profunda desigualdade socioeconômica nos países da América do Sul acarreta na perda da legitimidade para o êxito do processo de integração regional, que se acelerou a partir do Século XX com a criação da CEPAL, mas remonta ao Século XIX. Faz-se necessária a superação desses problemas para a efetividade do projeto integracionista sul-americano.

2. Construto histórico da integração sul-americana nos séculos XIX e XX: da Guerra do Paraguai aos projetos diplomáticos

Conforme esposado com Elizabeth Meirelles (2008, págs. 161 e 162) diversos políticos e diplomatas são apontados como sendo os “pais” do ideal pan-americanismo, antes mesmo de iniciado o processo de independência das colônias na América, no século XIX. Entre eles, alguns incluem o brasileiro Alexandre de Gusmão, pela defesa das posições ditas “americanas” no Tratado de Madrid, de 1750 (embora estas fossem sobretudo de interesse das Coroas espanhola e portuguesa) e o peruano Pablo de Olavide que, em 1795, criou em Madrid uma sociedade secreta visando estimular a independência das “cidades” e províncias da América meridional. Podem ser entrevistas na raiz do desenvolvimento do ideal pan-americano as contribuições dos chilenos Juan Martínez de Rosas e Bernardo O’Higgins e os argentinos Jose de San Martín e o Coronel Monteagudo, que tiveram participação ativa nas guerras de libertação não apenas do seu país, mas igualmente, do Chile e do Peru, e propuseram a realização de um Congresso continental. Simon Bolívar é claramente o mais famoso e um dos mais ardorosos defensores da integração latino-americana. Ainda quando estava em seu exílio no Caribe, o líder da independência hispano-americana conclamou, na Carta da Jamaica (1815),

a criação de três federações na América Latina: uma reunindo o México e a América Central, a segunda, abrangendo o norte da América do Sul e a terceira, o sul do continente. Posteriormente, em 1826, durante a realização do Primeiro Congresso Americano, no Panamá, esta ideia se aprofundaria em um projeto político mais amplo, desta vez de caráter continental. De imediato, surgiu em 1819, a Grã-Colômbia, que perdurou até 1830, quando, do seu desmembramento, surgiram a Venezuela, o Equador e a Colômbia, que abrangia também o Panamá. As tentativas de Bolívar de unir a este grande Estado latino o Peru e a Bolívia esbarrariam no acentuado regionalismo das suas lideranças.

Paulo Bonavides (2011, p. 57/58) identifica a existência de três fases ou períodos históricos da unidade latino-americana: (1) a primeira, vem desde Bolívar e Monroe, sendo a fase utópica em que o princípio povoa de sonhos de liberdade e cooperação fraternal a cabeça dos construtores de nossa emancipação política. Durante lergas décadas, ao longo do século XIX, o pan-americanismo foi, simplesmente, tese, ideia, declaração de princípios, aspiração de unidade; (2) a segunda fase, denominada “jurídico-institucional”, principia em fins do século XIX, com a antiga União Pan Americana. Corresponde ao extenso período das primeiras conferências pan-americanas, desdobrando-se até 1958, ano da Operação Pan-americana do então Presidente do Brasil, Juscelino Kubitschek. Aí, o hemisfério, empregando penosos esforços, realiza a obra de união jurídica, que se perfaz em tratados de mútua assistência e solidariedade; (3) a terceira fase, ora vivenciada é menos acadêmica que as antecessoras. Caracteriza-se, sobretudo, pelo seu teor ideológico-desenvolvimentista, tendo sido inaugurada com a carta histórica que aquele ex- Presidente brasileiro, a 38 de maio de 1958, endereçou a Eisenhower, então Presidente dos Estados Unidos, e deste obteve, oito dias depois, resposta afirmativa.

As Conferências Pan-Americanas, que materializaram o movimento pan-americanista, não obtiveram adesão dos países idealizados e não conseguiram consolidar nenhum projeto duradouro o que consagrou o isolacionismo das nações recém- criada no século XIX e por longas décadas do século XX.

Sobre o projeto bolivariano de integração anotam Luiz Felipe Viel Moreira, Marcela Cristina Quinteros e André Luiz Reis da Silva (2010, págs. 47 e 48) que em 1823, a Grande Colômbia tinha assinalado a urgência de criar uma confederação para resistir ao provável avanço das potências europeias. Com isso, ficaram enunciados os princípios básicos dessa confederação: respeito às soberanias nacionais e a não intervenção de potências estrangeiras. O convite foi extensivo à Grã-Bretanha, como membro constituinte, cuja presença era importante para garantir a sobrevivência econômica e política de uma futura confederação. Segundo o

pensamento bolivariano, as soberanias nacionais deviam ser respeitadas e a confederação seria formada para garantir a segurança do continente, obter o reconhecimento das independências por parte da Espanha e promover a igualdade entre seus integrantes. Nos fatos, era quase impossível efetivar o projeto de defesa conjunta do subcontinente latino-americano, quando as nações mal conseguiam manter a unidade interna e as comunicações, que na primeira metade do século XIX eram extremamente difíceis e demoradas e, em algumas regiões, inexistentes e inviáveis no médio prazo. Porém, o projeto de formar uma aliança subcontinental permanece para a defesa de seus interesses econômicos, políticos e militares manteve-se até os dias atuais, sendo o Congresso do Panamá a referência de muitos líderes latino-americanos que se apropriaram, de diversas maneiras, da figura simbólica de Bolívar.

O pan-americanismo caiu em desuso após tentativas frustradas de Simón Bolívar de torná-lo realidade nos congressos continentais de 1819 e 1826. Em um momento histórico posterior, porém, durante a segunda metade do século XX o ideal de união latino-americana foi denominado de “integração regional” e incorporado em organizações como a CAN, o MERCOSUL e mais recentemente, a UNASUL. Estes são blocos que encontram-se um constante processo de avanços e retrocessos, sem que se possa concluir definitivamente que se trata de uma derrota ou uma vitória.

De acordo com Leandro Rocha de Araújo (2008, pág. 114), a integração na América Latina é um tema que se confunde com o próprio processo de formação histórica dos países latino-americanos. Desde o início do Século XIX, diversos foram os movimentos de independência que se espalharam por toda a América Latina, os quais foram seguidos por: (I) consolidação da independência dos Estados americanos; (II) um sentimento de solidariedade continental, a fim de manter a paz nas Américas; e (III) um estímulo à inter-relação entre os países da América Latina.

A Guerra do Paraguai representou um marco significativo e indelével na história da política exterior da América do Sul, notadamente para a diplomacia brasileira, cuja evolução histórica desconhece muitos fenômenos bélicos, principalmente quando se analisa em cotejo com outras regiões do mundo. No plano interno brasileiro, o período posterior à Guerra do Paraguai foi de ascensão e consolidação das Forças Armadas e a consequente queda do regime sócio-político escravocrata e imperial em fins do Século XIX.

Apesar de todas as divergências históricas interpretativas sobre a motivação primacial da Guerra do Paraguai, observa-se que a causa determinante do conflito foi a pretensão de domínio hegemônico regional. Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai forjaram uma disputa territorial com o intuito de emergirem na ordem pós-colonial.

Na opinião de Sérgio Buarque de Holanda (1995, págs. 177), o Brasil recorreu à guerra não por ambição de conquista, mas sim para fazer-se respeitar perante os países platinos.

De acordo com Boris Fausto (2010, págs. 117 e 118), as relações do Brasil com o Paraguai, na primeira metade do Século XIX, dependeram do estado das relações entre Brasil e a Argentina. Quando as rivalidades entre os dois países aumentavam, o governo imperial tendia a aproximar-se do Paraguai. Quando a situação se acomodava, vinham à tona as diferenças entre o Brasil e o Paraguai. As divergências diziam respeito a questões de fronteira e à insistência brasileira na garantia da livre navegação pelo Rio Paraguai, principal via de acesso a Mato Grosso. Aparentemente, as possibilidades de uma aliança Brasil-Argentina-Uruguaí contra o Paraguai e, mais ainda, uma guerra com esse tipo de configuração pareciam remotas. Mas foi o que ocorreu. A aproximação entre os futuros aliados ocorreu em 1862, quando Bartolomé Mitre chegou ao poder na Argentina, derrotando os federalistas. O país foi reunificado sob o nome de República Argentina e Mitre foi eleito presidente. Ele começou a realizar uma política bem vista pelos liberais brasileiros que haviam assumido o governo naquele mesmo ano. Aproximou-se dos “colorados” uruguaios e se tornou um defensor da livre negociação entre os rios. Esses acertos deram espaço para as rivalidades entre Brasil e Paraguai.

Houve perdas para todos os países envolvidos, mas para o Paraguai, a derrota na guerra foi mais danosa. O conflito havia levado à morte da maioria da população do país, em especial a masculina, em que pese a inexistência de dados censitários seguros. A economia paraguaia sofreu um revés que implicou no fortalecimento da agricultura como a atividade primária do país.

A guerra gerou um pesado endividamento do Paraguai com o Brasil. Essa dívida foi perdoada em 1943 durante o Estado Novo de Getúlio Vargas, quando da assinatura de tratados com o então presidente paraguaio Higinio Morínigo. Mas os encargos da guerra e as necessidades de recursos financeiros levaram o país à dependência de capitais estrangeiros.

Na análise de Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno (2010, pág. 123) a guerra foi financiada com recursos do Tesouro brasileiro, que repassou grandes empréstimos à Argentina, e com recursos de banqueiros ingleses, interessados apenas em transações rentáveis, mesmo à revelia do governo de Palmerston. Este não teve responsabilidade alguma sobre a origem ou sobre o andamento das operações, bem contava aqui com “vassalos”, dispostos a executar seus desejos. A guerra foi desencadeada por López, e sua condução foi sim resultado da vontade de Estado, brasileira em primeiro lugar e argentina em segundo. Foi uma determinação do governo brasileiro eliminar López, como fez com Rosas no passado. Daí o prolongamento da guerra, que se tornou desde cedo impopular tanto no Brasil quanto no Prata. Sustentavam-na

interesseiramente os que dela se beneficiaram: fornecedores, comerciantes, atravessadores e o próprio Mitre, que recebia recursos volumosos com que equilibrava suas combalidas finanças públicas e liquidava a oposição interna.

A Guerra do Paraguai afetou o Brasil em muitos aspectos. Sob o viés econômico, o conflito gerou muitos encargos monetários que só puderam ser sanados com empréstimos estrangeiros, o que fez aumentar a dívida externa e a dependência nacional em relação às grandes potências da época, notadamente a Grã-Bretanha.

Conforme assevera José Murilo de Carvalho (2009, págs. 37 e 38), as guerras são fatores importantes na criação de identidades nacionais. A do Paraguai teve sem dúvida esse efeito. Para muitos brasileiros, a ideia de pátria não tinha materialidade, mesmo após a independência. Existiam no máximo identidades regionais. A guerra veio a alterar essa situação. De repente havia um estrangeiro inimigo que, por oposição, gerava o sentimento de identidade brasileira. São abundantes as indicações do surgimento dessa nova identidade, mesmo que ainda em esboço. Podem-se mencionar a apresentação de milhares de voluntários no início da guerra, a valorização do hino e da bandeira, as canções e poesias populares.

No âmbito das relações regionais da América do Sul, como resultado do conflito, o Brasil estimulou a sobrevivência do Paraguai como nação independente uma vez que assinou separadamente um tratado de paz com o Paraguai em 1872. Como resultado o governo imperial brasileiro conseguiu confirmar as fronteiras que eram reivindicadas antes de a guerra começar, ao passo que a Argentina, nutria o desejo de absorver a nação paraguaia. Corrobora neste sentido o fato de que a Argentina não reconheceu a independência do Paraguai no mesmo momento em que o Brasil o fez, tal fato só ocorreu em 1876 por ocasião da Conferência de Buenos Aires, que estabeleceu a paz no continente sul-americano.

Existe consenso na historiografia tradicional que a vencedora absoluta da Guerra do Paraguai foi a grande potência colonial do Século XIX: a Inglaterra. Com a derrota bélica e o massacre humano e econômico paraguaio, a monarquia britânica consolidou a hegemonia sobre a América do Sul. O Paraguai se tornou mais um consumidor de seus produtos. Argentina, Brasil e Uruguai tornaram-se ainda mais dependentes da Grã-Bretanha na medida em que aumentaram suas dívidas com o então império político hegemônico do Século XIX.

De acordo com a versão tradicional, houve um genocídio que perpetuou o atraso econômico paraguaio até os dias de hoje. À luz do revisionismo histórico, no entanto, afirma-se que a Guerra não foi resultado único da atuação do governo britânico, mas sim uma fase importante do processo de construção das identidades regionais na região do Cone Sul, tampouco houve genocídio (intenção deliberada de destruição, total ou parcialmente de grupo

nacional, étnico, racial ou religioso). De acordo com as análises mais recentes, a responsabilidade pela deflagração da Guerra do Paraguai ateu-se às questões regionais, tais como as frequentes disputas por áreas fronteiriças e a intervenção brasileira no Uruguai (o que interferia no escoamento da produção paraguaia pelo porto de Montevideu), bem como da agressão inicial realizada pelo Governo Paraguaio. Hoje se entende que a Guerra poderia ser evitada (inclusive com a comprovação de que a diplomacia britânica interferiu no sentido da paz), mas não havia como o Brasil afastar-se do conflito bélico uma vez que o contexto brasileiro revelava que a região do Rio da Prata era a porta de entrada para a então longínqua Província do Mato Grosso. A análise historiográfica realizada na contemporaneidade também desmitifica a ideia de que o Paraguai era uma potência (quer em nível regional ou mundial, como se chegou a afirmar em diversos momentos). Atualmente se entende que o Paraguai no momento anterior à Guerra era um país predominantemente agrário, que contava com uma industrialização incipiente, no qual as condições de vida da maioria da população eram bastante ruins. Dentro desse contexto torna-se impossível acreditar que a o Paraguai representasse uma ameaça efetiva ao imperialismo inglês no continente sul-americano. Ademais não se pode culpar exclusivamente a Guerra do Paraguai como causa determinante para o atraso econômico da nação referenciada nos séculos subsequentes.

Na análise de Francisco Doratioto (2012, págs. 20 e 21), com a Guerra do Paraguai terminava o longo, complexo e sangrento processo de construção e definição dos Estados nacionais na América do Sul. O Estado autocrático paraguaio foi destruído e substituído por um modelo liberal, que persistiu até 1936, em uma sociedade sem burguesia e que, em consequência da destruição causada pela guerra, carecia de sistema produtor de riquezas primárias.

Para Samuel Pinheiro Guimarães (2007, pág. 116), a estratégia política americana na América Latina tem como principal objetivo manter e preservar a Doutrina Monroe e estruturar um organismo hemisférico que legitime as intervenções militares americanas, quando estas se fizerem necessárias. Em segundo lugar, os Estados Unidos procuram com persistência alinhar a política externas dos países latino-americanos com a sua e contar com o apoio desses países para suas iniciativas nos organismos internacionais ou fora deles. Em terceiro lugar, sua estratégia procura manter regimes, democráticos ou não, que garantam a liberdade de ação dos interesses americanos e promovam a adoção das normas chamadas de *good governance*.

Não se pode olvidar que a América do Sul foi por muito tempo um verdadeiro apêndice da hegemonia inglesa e após a decadência do império britânico, tornou-se campo propício à

influência norte-americana, como corolário da adoção da Doutrina Monroe (“América para os americanos”).

Para Luciane Klein Vieira (2011, pág. 1), a necessidade de os Estados se agregarem em regiões tem dado origem a muitos esquemas de integração diferentes, que são agora uma realidade criada pelo processo de globalização, presente há muito tempo no cotidiano da humanidade. Na atualidade, atuar em grupo é uma condição que se impõe naturalmente aos Estados, se estes, como atores políticos quiserem permanecer competitivos no mercado internacional.

Conforme aduzem Amado Luiz Cervo e Clodoaldo Bueno (2010, págs. 486 e 487), as relações entre o Brasil e seus vizinhos responderam a apelos históricos contraditórios: isolamento, boa vizinhança, liderança. Imagens e percepções dos dois lados condicionaram a estratégia regional. Também as afinidades e diferenças. A Argentina, rival diminuída, disputou com o Brasil a influência sobre Uruguai, Paraguai e Bolívia. O Brasil contou historicamente com o Chile e, desde o Tratado de Cooperação Amazônica de 1978, com os países amazônicos. A confiança mútua engendrada nas relações com a Argentina recuperou a ideia de Rio Branco de liderar a América do Sul em sintonia com esse vizinho maior, se possível. Desde o início da década de 1990, o Brasil traçou uma estratégia regional que permaneceria invariável: reforço do MERCOSUL com convergência política entre Brasil e Argentina e organização do espaço sul-americano com autonomia perante os Estados Unidos.

No diagnóstico de com Leandro Rocha de Araújo (2008, pág. 116), essa crescente diferenciação entre os países americanos, inclusive os latino-americanos, dificultou o almejado processo de integração. Cabe destacar que, mesmo em âmbito mundial, a integração efetiva entre os diversos países não havia se desenvolvido até a década de 1940. Somente após o desfecho da Segunda Guerra Mundial é que os países passaram a procurar formas de evitar as consequências negativas das políticas protecionistas do início da década de 1930, promovendo um movimento de busca de maior integração.

Durante as primeiras três décadas após o desfecho da Segunda Guerra Mundial, os esforços integracionistas na América Latina eram promovidos quase exclusivamente por equipes de burocratas e alguns membros das elites econômicas, que eram capazes de funcionar sem dar atenção à oposição pública (essencialmente proletária), uma vez que nessa época a maior parte da região estava submetida aos regimes ditatoriais e liberticidas. Ao final dos anos 1980, porém, a América do Sul abandonou o seu passado autoritário. Hoje, toda a região é governada por regimes democraticamente eleitos, mesmo que a profundidade e estabilidade da democracia em vários países sejam uma questão ainda fluida e sujeita a algumas surpresas

negativas. O apoio popular ao êxito do projeto integracionista é fundamental, mas em contrapartida os cidadãos querem verificar as vantagens sociais, econômicas, políticas e culturais desse longo projeto.

Mostra-se necessário esclarecer que, em sua gênese, o processo de industrialização da América do Sul mostrou-se concentrador e excludente. O processo atual de desenvolvimento regional requer a necessidade de garantia aos cidadãos locais da possibilidade de superarem a pobreza sendo que, para tanto, devem ser promovidos mecanismos de concretização dos direitos fundamentais, sendo esta uma das principais estratégias de inclusão individual e transformação social.

Conforme aduzem Bernardo Sorj e Danilo Martuccelli (2008, págs. 208 e 209), na frente interna, a formação do sistema industrial durante a fase nacional-populista cumpriu um papel notável na consolidação da autonomia estatal. A expansão da máquina burocrática, propiciada pela industrialização, permitiu a ampliação da plataforma legal e institucional dos Estados, conferindo-lhes densidade nacional. Por isso, em países onde o processo de industrialização foi pouco intenso ou simplesmente não decolou, a estrutura burocrática se atrofiou, e o Estado, mais vulnerável à ação predatória de interesses privados, careceu de base social capaz de sustentá-lo nacionalmente.

Verifica-se um consenso político histórico que prioriza um processo de integração autêntico e mais profundo e que significa ampliar as relações em todos os seus aspectos, sejam eles políticos, sociais, econômicos e culturais e de forma não apenas intergovernamental (como é o caso do MERCOSUL).

Essa etapa da consciência latino-americana ocorre a partir de uma estratégia econômica que alcança a primeira expressão institucional com a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, criada em 1948) e com a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID em 1959, o que demonstra que as iniciativas integracionistas na América do Sul são um processo contínuo que se desenvolve há décadas.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) foi criada em 25 de fevereiro de 1948, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), e tem sua sede em Santiago, Chile. A CEPAL é uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas (ONU). Foi criada para monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e

sustentável. Em 1996, os governos-membros atualizaram sua missão institucional, estabelecendo que a Comissão deve desempenhar-se como centro de excelência, encarregado de colaborar com seus Estados-membros na análise integral dos processos de desenvolvimento. Esta missão inclui a formulação, seguimento e avaliação de políticas públicas e a prestação de serviços operativos nos campos da informação especializada, assessoramento, capacitação e apoio à cooperação e coordenação regional e internacional. Todos os países da América Latina e do Caribe são membros da CEPAL, junto com algumas nações desenvolvidas, tanto da América do Norte como da Europa, que mantêm fortes vínculos históricos, econômicos e culturais com a região. A proposta economicista fundamentava-se na liberalização de mercados pela criação de zonas comerciais cujos processos foram deflagrados pelo Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e pela Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC, ambos de 1960.

No século XX, o maior impulso de integração latino-americana, ocorreu no fim dos anos cinquenta, como um reflexo dos esforços de integração realizados na Europa, com a assinatura do Tratado de Roma. Quatro acordos regionais datam daquela época: a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALAC); o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA); a Associação de Livre Comércio do Caribe (CARICOM), e o Pacto Andino (1969). Todos estes esforços de integração seguiram, em grande medida, o mesmo padrão de evolução: a princípio, ajudaram a expandir consideravelmente o comércio exterior entre seus signatários; porém, em geral, sofreram uma estagnação no início dos anos oitenta.

Consoante o diagnóstico de Antonio José Ferreira Simões (2011, pág. 68), a clivagem entre “comercialistas”, posição com a qual o Brasil se identificou, e “desenvolvimentistas”, uma visão que era, sobretudo, dos países andinos, que esperavam criar com a ALALC condições para o seu desenvolvimento industrial, geraria ao longo dos anos tensões crescentes para viabilizar os objetivos originais da organização. Outro problema que viria a afetar a eficácia da ALALC era o fato de que não representava para o Brasil, nem para vários de seus membros, um projeto nacional, mas mero instrumento de apoio ao processo de substituição de importações, dentro de uma realidade econômica autárquica.

A Comunidade Andina (CAN) é um bloco econômico formado por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. O Chile deixou o bloco em 1977 e a Venezuela em 2006. O Acordo de Cartagena (1969) foi o documento que deu origem à Comunidade Andina. A evolução do MERCOSUL e da CAN serviram de plataforma inicial do processo de criação da UNASUL.

Nas tratativas que redundaram na criação do MERCOSUL um importante contributo que definiria novas linhas de arranjos internacionais foi representado pelas tratativas

entabuladas empreendidas pelos então presidentes do Brasil, José Sarney e Raúl Alfonsín, da Argentina, em fins da década de 1980, que resultaram na assinatura do Tratado de Assunção em 1991, e o nascimento do Mercado Comum do Sul.

Conforme expõe Samuel Pinheiro Guimarães (2005, págs. 378 e 379), ao se iniciar o processo de cooperação e integração econômica entre Brasil e Argentina, em 1985, havia nos governos Alfonsín e Sarney a compreensão de duas questões: a primeira, de que esse era um processo político; e a segunda, de que era uma iniciativa necessária à defesa dos interesses econômicos e políticos da Argentina e do Brasil, em um sistema internacional cada vez mais competitivo, agressivo e concentrador em todos os seus aspectos. Os princípios fundamentais desse processo foram definidos como gradualismo, equilíbrio, flexibilidade e participação social. Procurou-se, então, construir os programas específicos de tal forma que pudessem ser implementados e não viesse a se transformar em meras manifestações de intenção.

O MERCOSUL surgiu do amadurecimento das relações entre o Brasil e a Argentina a partir dos anos 1980 que superaram diversas assimetrias que se prolongavam historicamente e ganhou dimensão relevante no contexto da consolidação da democracia e de suas instituições, da estabilização monetária, da suplantação dos períodos inflacionários e do diálogo crescente com o sistema internacional.

Para alcançar-se o êxito na materialização do MERCOSUL, Brasil e Argentina também tiveram que superar controvérsias no campo energético, principalmente no que tange às represas hidrelétricas do alto Paraná (Itaipu e Corpus). A partir de 1979, os dois países decidiram executar um Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), pautando-se por parâmetros de gradualismo, flexibilidade e equilíbrio. Essa decisão política foi necessária pelo Brasil, que em período de crise econômica necessitava adquirir trigo e petróleo da Argentina, o que serviu como iniciativa para um esforço de complementação.

Sob o prisma institucional, o MERCOSUL foi precedido pelo Programa de Integração e Cooperação Econômica entre a Argentina e o Brasil (PICE), lançado em de 1986, que apresentava como escopo a integração gradual dos países detentores das duas maiores economias do subcontinente. Em 1988, o processo foi acelerado com a assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que estabelecia um prazo máximo de dez anos para se atingir uma zona de livre-comércio, a harmonização gradual das políticas setoriais e a coordenação das políticas macroeconômicas. O Artigo 2 do Tratado referenciado estabelecia que o processo seria aplicado conforme os princípios de gradualismo, flexibilidade, equilíbrio e simetria.

A segurança jurídica necessária à integração dos países da América do Sul dependerá das condições de democracia e da qualidade desta nos diversos países que a buscam. O chamado “déficit democrático” é uma realidade constante na evolução política dos países latino-americanos permeada por ditaduras militares e sucessivos golpes de Estado. A realidade democrática sul-americana consolida-se definitivamente a partir das décadas de 1980 e de 1990. Atualmente, os países da América do Sul constituem-se formalmente em Repúblicas presidencialistas, cuja ordem política cumpre os requisitos básicos do valor democrático.

De acordo com Florisbal de Souza Del’Olmo e Eduardo Daniel Lazarte Moron (2018, *online*), no contexto latino-americano, observa-se que a tendência de formação de espaços de relações privilegiadas entre países, por meio de projetos de integração comercial, incluindo a formação de blocos econômicos regionais, não é recente e configura elemento central nos esforços depreendidos pelos governos locais com vistas a promover uma melhor inserção dos Estados da região no mercado internacional.

A influência exacerbada do aspecto econômico sobre o processo de integração europeu pode ser substituída por outros parâmetros no modelo sul-americano, tais como o meio ambiente, as águas, a infra-estrutura, o efetivo compromisso na redução das assimetrias regionais e a energia.

3. Desafios políticos, sociais e econômicos impostos às perspectivas de efetividade da integração da América do Sul

A realidade contemporânea dos países americanos (mormente os da América do Sul), demonstra a existência de fatores diversos que desafiam a integração regional, como: a corrupção institucionalizada; as carências na infraestrutura (ausência de rotas aéreas diretas entre as principais cidades, inexistência de ferrovias e rodovias adequadas, subaproveitamento do sistema aquaviário, sistema energético não integrado, tecnologia portuária e aeroportuária bastante obsoleta); carência no acesso à água potável e ao saneamento básico (em algumas regiões, a escassez é crônica e se prolonga há vários séculos); as profundas desigualdades sociais e econômicas; o poder paralelo do narcotráfico e a estrutura do crime organizado em âmbito transnacional; violência urbana e constantes violações aos direitos humanos; as vicissitudes ambientais (poluição do ar e da água, desmatamento das florestas, utilização de técnicas agrícolas devastadoras à vida...); baixos níveis educacionais; deficiência no acesso à saúde; frequentes práticas arbitrárias e ilegais

dos Estados ante os seus cidadãos; dentre diversas outras questões que devem ser enfrentadas para o êxito do bem-estar do ser humano, primordial na efetividade do paradigma do *buen vivir*, um dos pilares fundantes do Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano.

As novas iniciativas de integração da América do Sul e da América Latina demonstram que há um esforço no sentido de aprofundar as relações regionais e superar em conjunto os problemas estruturais, na maioria das vezes similares, que enfrentam os países latino-americanos.

Um dos fatores que obstaculizam a implementação da integração sul-americana é o déficit histórico no campo da infraestrutura, criando verdadeiras nações fundadas no solipsismo das soberanias internas, em detrimento de um projeto de integração baseado na lógica da harmonia, da solidariedade e da complementaridade.

A importância do setor empresarial revela-se ainda mais evidente em face da necessidade de superação dos problemas em matéria de infraestrutura. Um exemplo pode ser explicitado no que se refere à premência de estabelecimento de conexão das malhas energéticas dos países sul-americanos. Isso pode ser constatado, por exemplo, ao se analisar a atual crise energética que limita o crescimento econômico da Argentina e ocasiona sérios prejuízos à Venezuela, ao tempo em que os vizinhos deste país, tais como o Paraguai e o Brasil, dispõem de reservas energéticas que poderiam, pelo menos, amenizar a situação crítica enfrentada pelos argentinos, não fossem as deficiências de infraestrutura energética da região.

Outra barreira a ser transplantada para o êxito do projeto integracionista é a necessidade de superação da diretriz protecionista das políticas econômicas internas dos países sul-americanos. Neste aspecto, o protecionismo ultrapassa as questões econômico-comerciais para tocar a esfera político-cultural. Quebrar este paradigma talvez seja o maior desafio não somente para a UNASUL, mas também para todos os blocos que miram a integração. A transposição dos obstáculos para a concretização do acordo não será simples tarefa. Ao Brasil e aos demais membros do bloco sul-americano cumpre reforçar seus ideais de solidariedade e de cooperação, com a adoção de medidas que valorizem seus produtos. Faz-se necessária uma mobilização político-diplomática concreta dos Estados para responder às demandas e exigências do mercado integrado.

O acesso à educação das populações dos países sul-americanos exerce função primordial na determinação do apoio ao êxito dos projetos integracionistas. Verificam-se duas importantes variáveis socioeconômicas, diretamente relacionadas ao apoio popular à

integração sul-americana: os benefícios percebidos dos blocos comerciais regionais e a percepção da situação econômica pessoal e nacional. Isso sugere que os benefícios vivenciados pelo povo ensejam o sucesso, e quanto mais o subcontinente prosperar com o comércio regional e sua economia florescer, propiciando bem-estar à coletividade, tanto maior será a adesão popular à proficuidade da integração regional. Se a região aprimorar o seu caminho de crescente democratização, isso significará um apoio crescente à integração.

Uma América do Sul unida pelos mecanismos engendrados pela UNASUL tende a alterar a arena das relações internacionais na contemporaneidade, ao mesmo tempo em que plasmaria um ideal secular de integração regional, bem como enfrentaria os entraves que se arrastam historicamente na região. Com isso, torna-se possível enfrentar as vicissitudes vivenciadas regionalmente: o narcotráfico, a violência, a burocracia e a corrupção, constituem alguns problemas congênitos da região. Mesmo este organismo sendo multipolar, é necessária a proeminência de alguma nação, local que o Brasil deve aproveitar estrategicamente para se reafirmar definitivamente como potência regional, inserido em uma conjuntura de região ambientalmente pujante, estável economicamente e democrática na esfera política (apesar de todas as instabilidades).

Diversos problemas regionais, como narcotráfico e crime organizado transnacional, são enfrentados no objetivo específico constante no Art. 3º-, alínea “q” do Tratado Constitutivo da UNASUL, ao prever a coordenação entre os organismos especializados dos Estados-membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o comércio ilícito de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e deminagem.

Constituem-se em desafios à efetividade da integração regional sul-americana os altos níveis de corrupção estatal por intermédio das constantes revelações de relações espúrias entre altos executivos com interesses em decisões governamentais (são emblemáticos nesse aspecto as realidades contemporâneas no Brasil, no Peru, na Bolívia e na Argentina com constantes denúncias de conúbio entre o capital privado e sua influência nas altas esferas da Administração Pública); assimetrias e carências na infraestrutura; as profundas desigualdades sociais e econômicas (muitas das cidades mais desiguais do mundo encontram-se na América do Sul); o poder paralelo do narcotráfico e a estrutura do crime organizado em âmbito transnacional (muitas vezes institucionalizado); violência urbana em níveis alarmantes, segundo dados coletados pela ONU (2018, *online*), das dez cidades mais

violentas do mundo todas se encontram na América Latina (incluindo algumas capitais brasileiras). As constantes violações aos direitos humanos; as vicissitudes ambientais (poluição do ar e da água, desmatamento das florestas, utilização de técnicas agrícolas devastadoras à vida, dentre diversas outras) também limitam o êxito do projeto integracionista na América do Sul. A efetividade dos direitos fundamentais sociais também merece especial atenção ante a constatação de baixos níveis educacionais; acesso deficitário aos programas de saúde, dentre diversas outras questões que devem ser enfrentadas para a plenitude do processo integracionista.

O fortalecimento e a consolidação das ainda frágeis instituições nas democracias sul-americanas não devem passar por líderes personalistas carismáticos, caso contrário, estar-se-iam reavivando o populismo e a autocracia. O caminho correto a ser seguido é outro: mediante a participação madura e ativa dos cidadãos, com instituições fortalecidas, legítimas, transparentes e eficazes; com a existência de um sistema de freios e contrapesos entre os poderes, com lideranças democráticas e uma sólida estrutura cívica (MARQUES JÚNIOR, 2016).

Sobre a necessidade de fortalecimento do valor democrático na América Latina para o futuro ante o passado problemático, vaticina o historiador mexicano Enrique Krauze (2018, *online*):

El siglo XIX latinoamericano fue el del caudillismo militarista. El siglo XX sufrió el redentorismo iluminado. Ambos siglos padecieron a los hombres ‘necesarios’. Tal vez en el siglo XXI despunte un amanecer distinto, plenamente democrático, donde no haya hombres ‘necesarios’, donde los únicos necesarios seamos los ciudadanos actuando libremente en el marco de las leyes y las instituciones.

As iniciativas de fortalecimento do protagonismo popular, por meio da incorporação de mecanismos de democracia direta e autogestão no Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano, são usurpadas pela predominância do Executivo como elemento recorrente na tradição política do País, caracterizada pelo hiperpresidencialismo e, em especial, nos casos equatoriano, boliviano e venezuelano pelo personalismo, nas figuras de Rafael Correa, Evo Morales e Hugo Chávez.

Outro sério entrave político imposto à efetividade do projeto integracionista sul-americano é a profunda crise política, econômica, social e humanitária envolvendo a Venezuela.

Conforme notícia Alejandro Mendible (2013, p. 275), Hugo Chavez morreu em Caracas na terça – feira, dia 5 de março de 2013, e uma nova realidade política está emergindo na Venezuela, contando com um novo quadro, o MERCOSUL.

Desde a morte de Hugo Chávez ocorrida em 2013, a Venezuela vive inegável processo de crise econômica, política e social. O vazio de poder se acentuou com a pouca efetividade de seu sucessor, Nicolás Maduro e com a baixa do preço do petróleo no mercado internacional, uma vez que o País está bastante suscetível às baixas do preço do petróleo no mercado internacional por não ter conseguido se industrializar e criar uma infraestrutura dinâmica e independente.

Com o agravamento da crise econômica, o governo de Nicolás Maduro aumentou a repressão exercida contra seus opositores, as detenções arbitrárias, violações sistemáticas aos direitos humanos, a falta de eleições livres e o cerceamento das liberdades individuais, inclusive com a questionável eleição de uma nova Assembleia Nacional Constituinte.

Em dezembro de 2016, a Venezuela foi suspensa do MERCOSUL, sob o argumento jurídico que o país deixou de cumprir com os compromissos assumidos na sua adesão ao Bloco e, portanto, perdeu todos os direitos de participação.

Em agosto de 2017, com o agravamento da situação política e econômica na Venezuela, foi imposta nova suspensão pelo MERCOSUL à Venezuela, de índole política com base na ruptura democrática das regras esposadas pelo Protocolo de Ushuaia, que trata do compromisso democrático nos países do MERCOSUL, Bolívia e Chile.

Com as suspensões impostas à Venezuela pelo MERCOSUL, o direcionamento diplomático revela-se uma tentativa de demonstrar respaldo àqueles que tem lutado por forças democráticas dentro da Venezuela, especialmente a oposição.

O agravamento das crises social, política e econômica na Venezuela também reverberam no incremento dos fluxos migratórios de venezuelanos para os países fronteiriços, especialmente Brasil e Colômbia.

Para um futuro emancipatório e inclusivo para a Venezuela propõe-se mais diálogo, uma democracia aberta à participação cidadã e um governo atento, acessível e sensível aos clamores sociais.

Na perspectiva da integração almejada pela UNASUL, faz-se necessário um modelo definido de consolidação de uma epistemologia local, valorização da cultura autóctone, na qual se respeite toda a diversidade cultural sul-americana, de um espaço de troca de valores menos dependente das vontades governamentais, com um patamar inclusivo de cidadania e participação política democrática. Dá-se início, dessa forma, à etapa atual da conscientização

no imaginário popular da integração da América do Sul, perfazendo uma genuína integração, cujo início é a criação da UNASUL.

Desta forma, coaduna-se com Darcy Ribeiro (2006, pág. 158) ao vaticinar que nosso destino é nos unificarmos com todos os latino-americanos por nossa oposição comum ao mesmo antagonista, que é a América anglo-saxônica, para fundarmos, tal como ocorre na comunidade europeia, a Nação Latino-Americana sonhada por Bolívar. Hoje, somos 500 milhões, amanhã seremos 1 bilhão. Vale dizer, um contingente humano com magnitude suficiente para encarnar a latinidade em face dos blocos chineses, eslavos, árabes e neobritânicos na humanidade futura. Somos povos novos ainda na luta para nos fazermos a nós mesmos como um gênero humano novo que nunca existiu antes. Tarefa muito difícil e penosa, mas também muito mais bela e desafiante.

4. Considerações Finais

A partir da análise do processo de integração sul-americano desde o período colonial até o século XX extraem-se alguns aportes para a atual conjuntura dos países regionais, o que demonstra o processo integracionista como inexorável.

O longo processo de integração sul-americana revela-se um caminho irreversível na busca de novos paradigmas democráticos e inclusivos, comprometidos com a implementação dos direitos humanos na construção do Estado Democrático de Direito, reavivado após as intensas manifestações populares ocorridas no Brasil em 2013 e na Venezuela em 2014.

A análise histórica demonstra que um processo de integração conduzido apenas por tecnocratas, sem a efetiva participação popular será fracassado, como demonstrado por várias experiências vividas na América do Sul. A legitimidade dos movimentos sociais exerce um papel fundamental para o êxito da consolidação do ideal integracionista.

Novos fundamentos axiológicos clamam por reconhecimento. Neste jaez, eis que surge o reconhecimento dos direitos humanos fundamentais à solidariedade, complementaridade, cooperação e paz como fundamentos indispensáveis à resolução de conflitos internos e externos dos movimentos sociais reivindicatórios de direitos humanos ocorridos nos países da América do Sul que devem agregar as reivindicações populares à pauta institucional do processo de integração.

O resgate dos direitos humanos fundamentais representará a redenção dos povos sul-americanos, cada vez mais envolvidos em discussões atreladas à legitimidade popular,

promovidos pelo clamor do povo em resposta aos anseios de uma elite que busca de forma desenfreada a maximização e perpetuação de seus benefícios econômicos e políticos, em especial no tocante à exploração dos recursos naturais com potenciais energéticos (dentre os quais avulta em importância o petróleo, o gás natural, a água e os produtos alimentares).

Deve-se buscar um ritmo e modelo autóctone na integração dos países sul-americanos considerando-se que o modelo integrativo europeu, ocorrido após a Segunda Guerra Mundial, aconteceu numa velocidade acelerada haja vista a necessidade de recuperação da economia europeia, naquele momento em fase de dependência dos aportes financeiros norte-americanos (através do Plano Marshall). A influência exacerbada da agenda econômica econômico sobre o processo de integração europeu pode ser substituída por outros parâmetros no modelo sul-americano.

Faz-se mister que o espírito de união dos povos sul-americanos não se dissolva em divergências de facções político-ideológicas, para além da fórmula simplista dos modelos antagônicos direita/esquerda. Almeja-se a convergência de todos os seus atores em prol da efetiva inclusão dos cidadãos no gozo dos seus direitos humanos em um contexto democrático e inclusivo.

5. Referências bibliográficas

ARAÚJO, Leandro Rocha de. **Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)**. IN MERCADANTE, Araminta de Azevedo. CELLI JUNIOR, Umberto. ARAÚJO, Leonardo Rocha de (coordenadores). **Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Solução federalista para o problema da unidade latino-americana** In: CADEMARTORI, Daniela Mesquita Leutchuck de; MORAES, Germana de Oliveira; CÉSAR, Raquel Coelho Lenz; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. (Organizadores). **A construção jurídica da UNASUL**. 1 ed. Florianópolis: Editora da UFSC: Fundação Boiteux, 2011.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 12ª- edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

CERVO, Amado Luiz, BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 3ª-edição. 2ª- reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. MORON, Eduardo Daniel Lazarte. **Blocos Econômicos ou Áreas de Livre Comércio na América do Sul: Reflexões sobre a Aliança do Pacífico e o MERCOSUL**. Disponível em:

<<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=624c54021cda44b5>>. Acesso em: 09 de maio de 2018.

DORATIOTO, Francisco. **A Formação dos Estados Nacionais no Cone Sul**. In: PATRIOTA, Antônio de Aguiar (organizador). **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: FUNAG, 2012.

FAUSTO, Boris. **História concisa do Brasil**. 2ª- edição. 3ª- reimpressão. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2010.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. 5ª- edição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26ª- edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KRAUZE, Enrique. **El fin del redentorismo iluminado**. Disponível em: <<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12671436>>. Acesso em: 10 de maio de 2018.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. **A integração, o meio ambiente e a democracia na América do Sul: o significado do Novo Constitucionalismo Democrático Latino-Americano e da democracia participativa para a construção da UNASUL**. 403 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza. 2016.

MEIRELLES, Elizabeth. **Comunidade Andina**. *IN* MERCADANTE, Araminta de Azevedo. CELLI JUNIOR, Umberto. ARAÚJO, Leonardo Rocha de (coordenadores). **Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2008.

MENDIBLE Z., Alejandro. Venezuela: su tránsito elíptico en el destino histórico sudamericano y el rol moderador del Brasil en el presente. In: CARMO, Corival Alves do (et. al.) **Relações internacionais: olhares cruzados**. Brasília: FUNAG, 2013.

MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz Reis da.. **As relações internacionais da América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Disponível em: <
<http://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/frontpage/2014/04/10-some-437000-people-murdered-worldwide-in-2012-according-to-new-unodc-study.html>>. Acesso em: 09 de maio de 2018.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2.006.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2011.

SORJ, Bernardo; MARTUCCELLI, Danilo. **O desafio latino-americano: coesão social e democracia**. Tradução: Renata Telles. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

VIEIRA, Luciane Klein. **Interpretación y aplicación uniforme del Derecho de la Integración. Unión Europea, Comunidad Andina y Mercosur**. Montevideo: Editorial B de F, 2011.