

*Os processos de integração econômica regional
na Europa e nas Américas:
breve abordagem histórico-evolutiva*

Leonardo Arquimino de Carvalho
Universidade Federal de Santa Catarina

I. Introdução

De modo elementar, poder-se-ia afirmar que a integração regional corresponde a um processo ou estado onde diversas nações decidem formar um grupo, com os mais diversos objetivos, tratando-se de um meio e não de um fim, sendo, contudo, apresentado como implementador do desenvolvimento econômico.

Contemporaneamente, os escopos econômicos têm sido manifestados de modo mais significativo. No período posterior à Segunda Guerra Mundial, o comércio internacional encontrou várias nuances para o seu crescimento: do bilateralismo ao multilateralismo, passando pelo regionalismo. De qualquer forma, ganha força o integracionismo econômico, de modo geral, valendo-se do regionalismo, como instrumento de crescimento econômico.

Logo, a integração regional tem sido apontada como viés à superação das muitas dificuldades que afligem o Estado, sendo a principal delas relacionada ao aspecto econômico. Portanto, essa integração cria um espaço para o desenvolvimento e para a inserção competitiva dentro do mercado mundial, formando escudos para os danosos efeitos causados pelo darwinismo nas relações econômicas internacionais. As vantagens de um processo integracionista, mesmo que unicamente com tonalidades econômicas, são inegáveis, e grande parte dos blocos em formação já tem consciência deste ganho.

Alguns processos têm sido conduzidos com compromissos mais sérios e definitivos, com a criação de estruturas com poder decisório e independência necessários para o alavancamento integracionista, enquanto outros são conduzidos de maneira cautelosa, sempre dependendo de circunstâncias econômicas momentâneas.

Muitos dos processos de integração regional buscam inspiração no modelo europeu, hoje aperfeiçoado sob a denominação de União Européia (UE), onde o adiantado grau de compatibilização das inúmeras políticas dos países membros, por intermédio das forças supranacionais, é demasiado impressionante. Uma pergunta, contudo, parece surgir sempre que são estabelecidos elementos de comparação entre os diversos processos integracionistas, principalmente se a comparação é realizada entre a UE e outros processos incipientes, qual seja: em que medida os fatos conformadores da história européia são determinantes na postura adotada por aqueles países na condução da sua integração regional? No trabalho de construção e legitimação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), a observação do modelo mais adiantado é uma constante, e a pergunta também é suscitada.

Nesse sentido, pretende-se discutir a evolução histórica dos processos de integração na Europa e nas Américas, atentando com ênfase à questão latina, observando alguns fatos históricos mais contundentes e capazes de estimular ou não o seguimento do trabalho integrador. Busca-se ainda, a título ilustrativo, encontrar elementos de dissensão e similitudes entre UE e Mercosul. Para tanto, num primeiro momento, objetiva-se analisar o contexto histórico em que nasce o crescente processo de união dos povos europeus, fazendo uma abordagem remota do desejo de paz no continente europeu e, ainda, recordando o período de crises e alianças que antecederam a Primeira Guerra Mundial, o período entre-guerras, a Segunda Guerra Mundial e o pós-guerra.

Num segundo momento, ainda que de maneira perfunctória, como ocorre no momento anterior, busca-se analisar as raízes mais profundas da integração americana com os antecedentes latino-americanos, atentando para a figura emblemática de Simón Bolívar e o Congresso do Panamá de 1826, para o Pan-americanismo e os elementos recentes

da integração latina americana. Posteriormente, apresenta-se um elemento distintivo principal, entre os processo de integração européia e mercosulina, responsável, numa visão simplista, por muitas das dessemelhanças e disparidades entre os blocos analisados. Um elemento procedimental ou instrumental, secundário, porém não menos importante, será também apontado como diferenciador entre as formas de condução do processo. Ao final, pretende-se arrolar alguns elementos que demonstram a proximidade nos objetivos e motivos integracionistas entre os dois blocos regionais, tais como o período, os objetivos desenvolvimentistas, reflexos da política internacional e, principalmente, o poderio político-econômico norte-americano.

II. Europa: conflito e integração

A observação dos antecedentes históricos da União Européia implica, necessariamente, na limitação temporal do período em que se pretende centrar atenção, já que a amplitude da abordagem poderia resultar estéril, em face da quantidade dantesca de elementos minimamente decisivos na construção de uma nova sociedade européia. Não acarreta em prejuízos, contudo, uma ligeira retrospectiva que de qualquer maneira fornece os rudimentos à compreensão do evoluir dos fatos na direção de um consenso de difícil estruturação, qual seja, a formação concentrada de Estados sob o poder supranacional. A idéia da criação de uma Europa em irmandade com seus povos, vivendo em harmonia, constantemente freqüentou a idéia de pensadores, políticos e poetas.

1. O desejo de paz para a Europa: uma abordagem remota

Segundo Casella, remonta ao cristianismo medieval ou mesmo até à antigüidade a noção de unidade espiritual e cultural, concomitante ou não, às tentativas de união política dos povos que habitavam o território europeu. Apesar das divergências, um elemento comum permeava a idéia de união dos povos europeus: a necessidade de fortalecer a defesa contra os inimigos externos, geralmente determinada por conveniências passageiras e incidentais, *u.g.* a ameaça muçulmana. Naqueles períodos, a elaboração de textos buscando um norte ao continente encontrava fundamentação preponderantemente

na formação de uma comunidade cristã. São exemplos, Dante Alighieri no início do século XIV, em seu tratado *De Monarchia*, que sonhava com uma *polis christiana*. Contemporâneo de Dante, Pierre Dubois conclamava os europeus à reconquista da Terra Santa e do Santo Sepulcro – *Reconquista da Terra Santa* de 1306 – além da pacificação da Europa, trabalho atribuído à França em substituição à liderança que pertencera ao Sacro Império Romano-Germânico. Erasmo de Roterdã – *Lamento da paz* de 1517 – propalava idéias de uma européia república dos sábios, contrária à guerra e favorável à paz e a concórdia, *tranquillitas orbis Christiani*. Certamente, as manifestações produziram efeitos, já que a religião cristã havia conquistado um espaço significativo em toda a Europa, tratando-se de um importante instrumento de propalação da sua doutrina.¹

Num segundo momento desta observação histórica remota, de modo mais nítido, surge um novo elemento motivador da unidade: a paz pela paz, influência do período iluminista. Eméric Crucé, já na idade moderna, apontava as guerras como resultado das rivalidades dinásticas, da política de poder dos diferentes príncipes, que idealmente se refletia sobre uma Europa unida ou federada. William Penn, em sua obra *Ensaio sobre a paz presente e futura da Europa* de 1692, do mesmo modo, apregoava o pacifismo. Abbé de St. Pierre, *Le projet de la paix perpétuelle* de 1713, conhecido como advogado da República Européia, propunha um projeto de paz perpétua para a Europa, influenciando com isso toda uma geração até o século XX.²

Kant, com a mesma argumentação, editou seu ensaio filosófico sobre a paz perpétua, *Zum Ewigen Frieden*, onde apresentava propostas realistas, demonstrando que os monarcas tendiam à guerra porque consideravam os Estados patrimônios seus. Almejava, no texto clássico, uma federação universal, formada por leis que considerava fundamentais para obtenção da paz³. Vitor Hugo e Emile Zola, dentre outros destacados escritores, reforçavam o movimento humanista em direção à integração⁴. Em verdade, o ideal dos pensadores ainda estaria longe de refletir um anseio dos governantes e o século seguinte marcaria para sempre a história européia, obrigando-os a restabelecer os ensinamentos anteriormente propalados.

2. Crises e alianças: a Europa de 1890-1914

Possivelmente no decorrer do século XX, ocorreram os lances principais da formação comunitária européia, que gradativamente ganharam força na medida que incorporaram novos elementos de legitimação. A importância das guerras neste contexto não permite uma abordagem que não as mencionem. As alianças estabelecidas no período anterior à Primeira Guerra eram manifestamente formadas com o objetivo de aumentar o poder e fortalecer as defesas na hipótese de um conflito iminente, que circulava entre fronteiras quentes⁵. Os novos Estados constituídos ansiavam por mais poder, enquanto os velhos – Império Austro-húngaro e Otomano – lutavam para manter a integridade territorial.

Durante o período compreendido entre 1905 e 1914 ocorrem cinco grandes crises gradativamente mais sérias, originadas de duas grandes crises: entre franceses e alemães de origem colonial, e austríacos e russos de origem balcânica⁶. A quinta crise, de julho de 1914, desencadeada pelo assassinato do herdeiro arquiduque Francisco Ferdinando, ocasionou o desenlace de todos os acordos e alianças firmados num momento pretérito. A guerra era uma questão de tempo. Nas primeiras décadas do século XX, no auge do imperialismo, tanto a pretensão alemã quanto a britânica e francesa eram de um *status* global único e o objetivo de guerra resumia-se na aniquilação do outro, com vitória total; um objetivo tresloucado que acabou por destruir vencidos e vencedores, conduzindo os derrotados para a revolução e os vencedores à bancarrota e à exaustão física. A Inglaterra, exemplificativamente, jamais voltou a ser a mesma depois de 1918, arruinara a sua economia gastando o que não possuía.⁷

Apesar de significativa a quantidade de alianças e acordos firmados no período indicado, nenhum deles, objetivamente, pretendia estabelecer alianças para a paz e o desenvolvimento. Ao final, a paz imposta como retribuição aos perdedores, que objetivava controlar a Alemanha e redefinir as fronteiras do império russo, habsburgo e otomano, revelou-se um dos estopins do novo conflito mundial. De qualquer forma os elementos recordados são responsáveis pela desestruturação do período seguinte, por sua vez, decisivo na

construção de instrumentos para evitar novos conflitos, formando uma comunidade em torno do ideal de paz.

3. O período entre-guerras

No período entre-guerras, registra-se a ação de alguns homens que dedicaram esforços com vistas a realizar a unificação dos Estados europeus e que impulsionaram o processo. Dentre eles, Richard Coudenhove-Kalergi – Conde de Coudenhove-Kalergi – destacou-se como um dos grandes precursores do processo. Conceptor do Paneuropeísmo, acreditou ser este o meio apropriado para evitar a penetração dos soviéticos e o domínio econômico dos norte-americanos. Em 1924, obteve na forma de uma associação apoio para seu ideal, formando a União Paneuropa. Para presidir os Conselhos Nacionais da União Paneuropa, importantes personalidades políticas e culturais foram chamadas, dentre elas: Hjalmar Schacht, Konrad Adenauer, Yvon Delbos, Edouard Herriot, Conde Sforza, Paul Claudel, Paul Valéry, Erich Maria Rilke, Ferrero e Miguel de Unamuno. O presidente de honra do movimento era o político francês Aristides Briand.⁸

Briand foi outro importante personagem. Sob sua tutela, as idéias paneuropeístas alcançaram o *status* de “único intento de grande envergadura realizado oficialmente no período entre-guerras com objetivo de unir os países europeus”. Em setembro de 1929, explicou seus objetivos à Sociedade das Nações (SDN); em maio de 1930, enviou para os membros da SDN um amplo documento, contendo seu projeto. Porém o agravamento do protecionismo, consequência da Grande Depressão, acrescido da morte do Chanceler alemão Stressemann, entusiasta da proposta da união européia, o crescimento do ideal nacional-socialista na Alemanha, além da guerra subterrânea promovida pelos britânicos contra a união da Europa continental, contribuíram para o insucesso inicial da proposta. Na SDN, contudo, estabeleceu-se um debate em torno do tema, criando um grupo de estudos à temática, sob a direção de Briand. Com a morte deste, em 1932, gradualmente os trabalhos do grupo perderam força, tendo sido encerrados em 1937.⁹

Num cenário mais pragmático, muitos países europeus rumavam à conflagração. A instabilidade no período posterior à Primeira Guerra Mundial, marcada pelo colapso generalizado nas relações entre muitos países – “vinte anos de crise” – criou um ambiente de hostilidades, onde um conflito de grandes proporções parecia sempre presente ¹⁰. Tal afirmação é manifestada na invasão da Manchúria pelo Japão, em 1931; da Etiópia pelos Italianos, em 1935; na intervenção alemã e italiana na Guerra Civil espanhola; na invasão alemã da Áustria, no início de 1938, e ocupação da Checoslováquia nos anos de 1938 e 1939; no pacto entre Hitler e Stalin em agosto de 1939; na ocupação da Albânia pela Itália no mesmo período e nas exigências alemãs à Polônia; nas omissões da SDN em relação a Japão e Itália; na não-reação da França e Inglaterra à denúncia unilateral da Alemanha ao Tratado de Versalhes, principalmente em relação à reocupação da Renânia em 1936; e, também, na não-reação em relação à Guerra Civil Espanhola e à invasão da Áustria.

Todos esses fatos criavam um ambiente de animosidades, tornando explosiva a relação entre os diversos países naquele período. Provocavam ainda, tais fatos, grande instabilidade, sendo portanto inevitável um acordo para assegurar a não-ocorrência da guerra. Esses acordos foram firmados, mas tinham objetivos diversos da paz e eram integrados às estratégias de guerra dos países em iminência belicosa ¹¹. Por outro lado, não foi estéril o período entre-guerras. O surgimento da união econômica entre Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos e o movimento Paneuropeu constituíam-se em sementes de uma idéia que mudaria o continente europeu.

4. O pós-guerra e a reconstrução da Europa

Até a Segunda Guerra Mundial, a Europa estava condicionada a olhar para além das fronteiras; somente com o fim da hegemonia européia e a emergência de novas potências é que se aposta na integração. Os antigos desejos de unificação, conseqüentemente, ganharam força, já que as economias estavam destruídas e os despojos de guerra eram disputados entre Estados Unidos e União Soviética ¹². Em setembro de 1946, Churchill propõe a criação dos Estados Unidos da Europa, proposta que teve grande impacto em face do desejo de

paz e da necessidade de uma reestruturação econômica.¹³

Três momentos podem ser notados como decisivos para o processo de origem e institucionalização das Comunidades Européias: o primeiro refere-se ao Congresso de Haia de 1948, organizado pelo Comitê de Coordenação dos Movimentos para Unificação Européia¹⁴; o segundo a criação do Conselho Europeu através do Tratado de Londres de maio de 1949; o terceiro momento, considerado o mais significativo, a declaração do Ministro francês de Assuntos Exteriores, Robert Schuman, em maio de 1950.¹⁵

Os dois primeiros momentos, apontados como fundamentais, correspondem à elição de uma estratégia para a condução do processo de engendramento da primeira das unidades européias, por intermédio de instituições políticas de ideologias comuns¹⁶. Ao final do Congresso de Haia, adotaram-se diversas resoluções, entre elas a proposta para a criação de uma comunidade econômica e política. A constituição de um comitê de estudos da Comunidade Européia foi decidida em face da ressonância que teve esse Congresso. Seu primeiro trabalho foi analisar as propostas de organização de uma Assembléia Parlamentar Européia – franco-belga – ou de um Conselho Intergovernamental de Ministros Europeus – inglesa. O Conselho da Europa era formado por um Comitê de Ministros e uma Assembléia Consultiva. Os britânicos eram contrários à outorga de efetivos poderes para o Conselho, contudo esse não era o único problema, já que o mesmo carecia de funções específicas¹⁷. Os projetos políticos da unificação européia do período anterior à Segunda Guerra Mundial, bem como o Conselho da Europa, resultaram em fracassos e frustrações, o que não ocorreu com os projetos de cooperação construídos sob uma ótica econômica. A “Declaração de Schuman” – como ficou conhecida – também apontada como elemento importante, inovou ao elencar um norte inicial sobre o qual a unidade deveria ocorrer, qual seja: a integração econômica e o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento econômico. Ela foi além ao demonstrar que somente em função de realizações concretas poderia haver avanços, sendo que a superação da rivalidade entre França e Alemanha deveria ter início imediato.

5. O Plano Marshall

Versalhes não obteve méritos ao deslocar seus objetivos à humilhação dos derrotados, já que a retribuição imposta aos perdedores da Primeira Guerra Mundial conduziu a Alemanha ao nacionalismo socialista e ao sentimento revanchista. As instituições Bretton Woods, de modo contrário, representavam uma alternativa às tradicionais compensações de guerra, uma vez que teoricamente foram fundadas com o objetivo de reconstruir a economia do pós-guerra. Com tal intento, surge no pós-guerra o Plano Marshall, abrindo caminho para a rápida reconstrução da Europa. Os Estados Unidos incentivavam a reconciliação e o compromisso com a integração econômica¹⁸; mesmo não integrando “parte do planejamento econômico do pós-guerra, mas que veio a ser implementado tanto por razões econômicas, como pela urgência política representada pela ameaça comunista em diversos países do continente europeu.”¹⁹

Os norte-americanos, sensivelmente preocupados com o avanço soviético, iniciaram seu plano de contenção com base na Doutrina Truman e no Plano Marshall. Os soviéticos em contrapartida montaram um sistema de cooperação econômica, conhecido como Plano Molotov. Dentre as condições exigidas pelos administradores do Plano Marshall estava o estabelecimento de um programa conjunto de reconstrução, que deveria ser estabelecido no âmbito do Comitê de Cooperação Econômica Européia. Esse comitê, de modo eficaz, elaborou estudos demonstrando que a união alfandegária poderia contribuir para prosperidade da Europa. Do comitê surge, em 1948, a Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE), que serviu de base para o surgimento da OCDE.²⁰

A solução encontrada foi inegavelmente perspicaz, pois ao final da Segunda Guerra Mundial havia restado muito pouco em termos econômicos, porque toda a estrutura da economia européia estava destruída. A ausência de recursos materiais, bem como de recursos financeiros e os compromissos monetários significativos assumidos com os norte-americanos no curso da guerra, acrescidos das reparações devidas pelos perdedores criavam um ambiente de fragilidade, onde os países dependiam do auxílio externo para reconstruir suas

economias. Essa ajuda poderia ser obtida ou dos norte-americanos ou dos soviéticos. Os países da Europa Ocidental optaram pelo auxílio dos primeiros, enquanto os do Leste Europeu “optaram” pela ajuda soviética. A opção pela ajuda norte-americana foi fundamental para a construção das Comunidades Européias, não sendo outra a conclusão de Jean Monnet.²¹

6. A experiência BENELUX e seus desdobramentos

Desde 1922, Bélgica e Luxemburgo mantinham uma união alfandegária. Ao final da Segunda Guerra Mundial, os Países Baixos somaram-se a Bélgica e Luxemburgo. Em janeiro de 1948, a Convenção BENELUX estabeleceu a entrada em vigor de uma União Aduaneira entre Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos. Estes países pretendiam criar um território econômico com livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, eliminando qualquer discriminação entre produtos e produtores nacionais respectivos, instaurando assim uma política econômica e uma política externa comum, dentre outras ações.²² Lembra Oliveira que a Convenção BENELUX estabelecia quatro etapas evolutivas até a supressão das restrições comerciais, com o estabelecimento de tarifas comuns e a progressiva liberação da mobilidade de fatores de produção e assim “contemplando a formação de uma união econômica, objetivo difícil de atingir, o que motivou os países-membros do BENELUX a procederem negociações junto ao Tratado de constituição da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA)”.²³

Com os resultados positivos alcançados em pouco tempo e o aumento significativo no comércio intra-BENELUX, os países-membros consideravam cumpridas grande parte das pretensões do acordo, cuja experiência serviu como extrato para os posteriores processos de integração conduzidos no âmbito europeu. Nesse contexto, surgiu a idéia de integrar a produção franco-alemã de carvão e aço, o que acabou resultando no Tratado de Paris de 1951 e, conseqüentemente, na Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA)²⁴. Celebrado entre Alemanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos, objetivava uma melhora no nível de vida dos membros, por intermédio da criação de um mercado comum

e com a eliminação de restrições ao comércio do carvão e do aço, superando as práticas discriminatórias e representando, dessa forma, o nascimento da Comunidade Européia.

Em 1955, os representantes dos países membros da CECA, reunidos na cidade de Mesina, discutiram a possibilidade de ampliar a experiência obtida no setor econômico do carvão e aço para o setor de energia nuclear e para as demais atividades econômicas. Os momentos posteriores foram desencadeados de forma sucessiva, tendo sido criadas pelos Tratados de Roma de 1957 a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Européia de Energia Atômica (CEEA), nascidas da ausência de acordo em relação à Comunidade Européia de Defesa (CED) proposta em 1952 – inspirada na situação política militar do período – e do Relatório Sppak. Ainda, os tratados posteriores que ampliam a abrangência dos tratados-marco são o Tratado de Fusão dos Executivos de 1965, o Tratado Ato Único Europeu de 1986, o Tratado de Maastricht de 1992 e o de Amsterdam de 1997²⁵.

Gradualmente, cada um desses tratados vai tornando mais amplos os objetivos da União Européia. O grau de complexidade das decisões e das suas interdependências aponta para um difícil retrocesso. De qualquer maneira, apesar das grandes dificuldades enfrentadas pelas Comunidades Européias, os cronogramas e as metas têm sido alcançados a cada novo desafio de forma surpreendente, suscitando o questionamento sobre as diferenças com os demais processos de ação concertada, e o motivador dos descompassos entre os graus do coeficiente de integração.²⁶

III. Antecedentes históricos da integração americana

A temática aqui proposta pode ser apresentada dentro de dois enfoques: o primeiro, partindo de elaboração única e exclusiva das relações de rivalidade entre Argentina e Brasil, já que sem dúvida suas relações são o germe para o desenvolvimento de um pretense mercado comum do sul; o segundo firma-se no marco principal da figura de Simón Bolívar e de seus ideais, quiçá em alguns elementos anteriores do desejo de integração dos países americanos.

Deste modo, cuidando de uma maneira mais generalizada do tema Mercosul, parte-se de um enfoque centrado na evolução temporal das tentativas de formar uma integração latino-americana.

Mesmo incorrendo-se na possibilidade de tornar a análise lacunosa, necessária se faz a opção por uma abordagem mais ampla, fazendo alusão às duas frentes, por estabelecerem um melhor entendimento sobre a trajetória da formação de blocos regionais de integração da América Latina.

1. *Incidentes da integração americana*

Como antecedentes da independência hispano-americana são geralmente apontados os ideais liberais do século XVIII, a independência dos Estados Unidos, a Revolução Francesa e a tomada da península ibérica por Napoleão. O desejo de liberdade na América hispânica foi pensado como resultado da união dos diversos núcleos de colonização espanhola. A irmandade lingüística e cultural contribuía à formação de espaços comuns de reivindicações, além do fato de serem todos expropriados pelo mesmo senhorio.

No período que antecedeu o Congresso do Panamá de 1826 – marco inicial do desejo latino-americano de construir uma liberdade concertada contra os grilhões das metrópoles – alguns expoentes manifestavam suas teorias sobre a “integração” latino-americana, ocasionalmente estas idéias estavam ligadas à própria vontade das casas reais européias.

O ideal da formação de uma união americana do ponto de vista de sua existência não é tão recente. O venezuelano Francisco Miranda desejava estruturar um país continental, que abarcaria toda a América Latina e Central até o Mississipi, ou do Mississipi até a Patagônia, que chamaria Colômbia. Em 1810, Pedro Vicente de Cañete propusera um sistema federativo continental na forma de uma regência soberana, composta por quatro vice-reinados, em representação a Dom Fernando VII. No mesmo ano, o peruano Juan Egafía anunciava a necessidade de unir os povos de origem espanhola. Ambos defendiam interesses da coroa hispânica, como também o fazia o argentino Juan Martínez de Rozas. Ainda em 1810, o Chile publica a *Declaração do Povo Chileno*,

onde considerava fundamental a união dos povos latinos com o objetivo de defender suas soberanias²⁷. Mariano Moreno, opositor das idéias até então apresentadas, desejava a desvinculação dos países latinos das monarquias européias. Bernardo Monteagudo, outro libertário, produziu em 1824 o *Ensaio sobre uma Confederação Continental*, onde afirmava que a independência seria o primeiro interesse do Novo Mundo, assinalando o perigo que representava o Gabinete Imperial no Rio de Janeiro, servindo à Santa Aliança.²⁸

Tratava-se de um período conturbado, em que os países latinos permaneciam lutando por suas independências. Certamente, que a figura mais forte dentro da história independentista latino-americana foi a de Simón Bolívar. Tratava-se de uma figura enigmática, mito que ultrapassou o homem. Os inúmeros documentos arquivados de seu punho demonstram que Bolívar guardava as qualidades de político perspicaz e progressista, estrategista bem informado e astuto, enciclopedista e literato.

2. *Simón Bolívar e o Congresso do Panamá*

Em setembro de 1815, Simón Bolívar redigiu a *Carta da Jamaica*, documento que pretendia delimitar o “caminho” para as Américas. Nela estavam contidos os desejos e as dificuldades da integração da América Hispânica²⁹. O importante documento não pretendia a unidade política-institucional, mas a agregação de diversas unidades administrativas. Isso aproximava-se bastante do sistema confederativo, integrado por órgãos de consultas para política externa comum e para a interpretação dos tratados assinados, além de um juízo conciliador e arbitral e de órgãos responsáveis pela administração e controle de uma força armada confederada. Bolívar comungava do pensamento político liberal, idealizava um modelo federalista superior ao Estado nacional centralizado³⁰. Considerava que a tarefa proposta era realisticamente difícil, porém já fixara diretrizes principais para uma organização que porventura viesse a ser criada. Assim, a *Carta da Jamaica* não pregava a unidade política institucional da América Ibérica, mas indicava a agregação de diversas unidades administrativas como caminho para obtenção da liberdade junto à metrópole.

Em 1826, Bolívar planejara e estruturara o Congresso do Panamá.

Pretendia, com esse evento, demonstrar e convencer os povos ibero-americanos constituídos por governos livres e Estados independentes da necessidade de unirem forças para lutar contra inimigos comuns. Os países tinham problemas internos e haviam sido abandonados por outras nações, restando somente a convergência. Bolívar vinha manifestando sua vontade por uma América Hispânica em diversas cartas enviadas ao General Santander e no documento *Um Pensamento sobre o Congresso do Panamá*. Bolívar idealizava essa comunidade de Estados assentada sobre normas comuns universais devidamente codificadas, garantidoras dos princípios da liberdade e autodeterminação dos povos, da igualdade e equilíbrio dos Estados.³¹

Desejava dessa forma Bolívar a Inglaterra integrada à confederação, com intuito de garantir a segurança internacional; em troca, sinalizava para a possibilidade da constituição de uma zona de livre comércio entre os Estados-Membros. Tal situação representava uma contraposição à Santa Aliança e à Doutrina Monroe³². Lembra Santos que, da gestão diplomática do congresso, ficou encarregado o General Santander, contrário a qualquer organização capaz de antagonizar com as forças regionais. Não querendo opor-se abertamente a Bolívar e ao ideal do Congresso, optou por fazer desse Congresso uma miscelânea de interesses diversos. Convidou todos os países, nações, independentemente da inclinação política e, assim, impediria a formação de uma confederação. A negociação dos conflitos e a manutenção da paz, objetivos do Congresso, perderam-se com a grande Colômbia dividida em quatro países e todas as demais fragmentações na América Central, além da Guerra do Paraguai e dos EUA contra o México.

3. Novas tratativas, congressos e acordos posteriores

O México, nos anos de 1831, 1838, 1839 e 1840, passou a convocar os participantes do Congresso do Panamá para novos congressos, mas nenhum deles se realizou. Entre 1847 e 1848, ocorreu o Segundo Congresso de Lima. Ali se reuniram os países convidados, contudo sem ratificações posteriores dos acordos, tendo sido criada a Confederação dos Estados. No Chile, em 1856, foi assinado um Tratado de Aliança e Assistência Recíproca entre Chile, Equador e

Peru. A Monarquia brasileira continuava antagonizando os esforços americanos. No mesmo ano, em Washington, foi assinado o Tratado de Aliança e Confederação. Novamente em Lima, 1865, nova fase começa a ser delineada com o abandono das idéias confederativas de Bolívar, com o papel fundamental desempenhado pelo argentino Alberdi e com as preocupações centradas no comércio, transporte, comunicação e defesa. Nenhum dos pactos e/ou tratados anteriores foi ratificado.³³

4. O Pan-americanismo

Conforme as observações de Santos, o fim da ameaça dos colonizadores instala uma nova fase para a América Latina. Os projetos de união política cedem lugar para as relações intergovernamentais. Em Washington, no ano de 1889, foi instalada a I Conferência Internacional dos Estados Americanos. A ausência das ratificações necessárias transforma a Conferência num fracasso, mas a criação de um escritório permanente para oportunidades comerciais constituía-se numa vitória. Seguiram-se a I Conferência Internacional, as Conferências do México em 1901, Rio de Janeiro em 1903, Buenos Aires 1910, quando o escritório comercial permanente transformou-se em União Panamericana. Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, as reuniões são interrompidas.

Após 1919, Woodrow Wilson propõe um pacto nas Américas, semelhante ao que criara a Liga das Nações. Seguiram-se ainda as reuniões de Santiago, em 1923; Havana, em 1928; Montevideu, em 1933; e Lima, em 1938. Nesse período, não havia nenhuma disposição dos países americanos encaminharem uma integração de qualquer natureza. Ademais, as diversas e crescentes propostas de integração política não logravam qualquer resultado concreto, apenas representavam um esforço diplomático de aproximação entres os Estados do Continente americano.³⁴

5. Organismos, tratados e associações: elementos recentes da integração americana

No período posterior à Segunda Guerra Mundial, começaram a surgir novas vertentes interessadas de fato numa integração, não mais do tipo política, mas que pudesse implementar o desenvolvimento econômico entre os países americanos, principalmente entre os

Estados latinos. Em 1948, ocorre a Conferência de Bogotá, com a finalidade de promover a solidariedade americana, assegurar a soberania e a cooperação econômica entre os Estados, criando a Organização dos Estados Americanos (OEA). Em 1957, realizou-se a Conferência Econômica da OEA na cidade de Buenos Aires, fundamentada nos estudos da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe (CEPAL) – nasceu junto com a Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas –, que introduziu o conceito de cooperação regional nos anos cinquenta, baseado num sistema de preferências comerciais como forma de acelerar o desenvolvimento econômico. Os estudos realizados pela CEPAL constataram inúmeros problemas, dentre eles a realização de comércio com países desenvolvidos em detrimento da realização de comércio com países fronteiriços. Raul Prebisch, no ambiente CEPAL, defendia a criação de um mercado regional sul-americano como forma de acelerar o processo de industrialização, situação almejada pela maioria dos governos latino-americanos ³⁵.

Lembra Oliveira que até o início do século XX o pensamento dos cientistas sociais, na América do Sul, era marcado por teorias estrangeiras, que não possibilitavam a busca de respostas adequadas aos problemas locais. A teoria da dependência ousou ao romper com os conceitos estruturais e paradigmas externos, trazendo a lume elementos estruturais ignorados pelos cientistas sociais europeus e norte-americanos. Uma das correntes dependentistas é representada por cientistas sociais ligados à CEPAL ³⁶.

As inovações sugeridas resultaram no Tratado de Montevideu de 1960, que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), objetivando a criação de uma Zona de livre comércio, e num futuro mais distante, um Mercado Comum, eliminando assim barreiras comerciais, promovendo um melhor aproveitamento dos bens produzidos pelos integrantes do Tratado e estimulando as trocas entre os integrantes do bloco. Alguns dos instrumentos utilizados para a liberalização comercial eram as listas nacionais de concessão, negociadas a cada ano; as listas comuns reestruturadas a cada período de três anos e os acordos de complementação, firmados bilateralmente

entre os integrantes da ALALC, com a possibilidade de estender as vantagens a terceiros integrados ao pacto. O Tratado era ambicioso e pouco flexível, tendo sido prejudicado pelos governos ditatoriais. A estagnação deu origem a um subgrupo andino que formou as bases da Ata de Barahona em 1991, o Pacto Andino, posteriormente Comunidade Andina. Em 1969, na cidade de Brasília, é assinado o Tratado da Bacia do Prata – Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai – para aproveitamento conjunto dos recursos naturais da região. Em 1975, no Panamá é criado o Sistema Econômico Latino-americano (SELA) de cooperação intra-regional ³⁷.

No ano de 1980, em Montevideu, é criada a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Com o retorno de governos civis e da democracia, o Continente iniciou de fato sua integração, pois a ALADI tinha como objetivo o estabelecimento gradual e progressivo de um mercado comum. Enquanto o escopo principal da ALALC era a eliminação, até 1980, de grande parte das restrições comerciais existentes entre os membros, a ALADI pretendia, além de um mercado comum regional, o desenvolvimento do comércio intra-regional, promovendo a regulamentação do comércio recíproco, através de acordos bilaterais, de complementação econômica e de um estabelecimento gradual de um mercado comum latino-americano. Assim, apresentava uma relativa flexibilidade e um propósito específico que era o de compatibilizar os acordos bilaterais com o novo acordo. Não se pode olvidar de um elemento importante nesta observação, que se refere à conjuntura recessiva da “década perdida” para os grandes pivôs do desenvolvimento latino-americano: Argentina, Brasil e México. As crises cambiais, financeiras e monetárias não permitiam uma tranquilidade que possibilitasse a liberalização do comércio regional e assim uma autêntica integração.

6. A integração do Cone-sul: grandes dificuldades a vencer

Não restam dúvidas sobre a importância da superação, ou ao menos da minimização, das diferenças entre Brasil e Argentina no contexto das relações internacionais, para integração ou formação de um bloco regional na América do Sul. A ausência de qualquer dos dois países representa um demérito para qualquer associação regional local.

Ambos possuíam e possuem significativa importância dentro do contexto americano, tanto no que tange a aspectos econômicos como a políticos e estratégicos. As relações Brasil e Argentina ³⁸ sempre se mantiveram em compasso cauteloso: ambos temiam que o outro assumisse uma posição hegemônica na América do Sul. A interdependência, conforme assinalou Bandeira, era tão forte que acabava por inibir os conflitos, quaisquer que fossem as causas, compelindo-os, em meio a tensões e desconfianças, a empreender periodicamente esforços comuns para o entendimento e a cooperação. ³⁹

Certamente, que um dos elementos importantes na integração Brasil-Argentina decorre da superação da rivalidade estratégico-militar em relação à questão nuclear. Apesar do relativo fracasso do Programa Nuclear Civil brasileiro, o Programa Paralelo – conduzido pelos militares – demonstrou inovações que indicavam que “secretamente as Forças Armadas iam percorrendo todos os degraus” para consecução de um artefato nuclear, prostrando os militares argentinos. Estes, contudo, investiram grande numerário no desenvolvimento e pesquisa nuclear e ao final de 1983 obtiveram condições tecnológicas para o enriquecimento do urânio, tornando-se também capazes de fabricar o artefato nuclear ⁴⁰.

A superação da rivalidade iniciou-se de modo informal, com aproximação dos cientistas argentinos e brasileiros, por intermédio de convites enviados aos pesquisadores e não às instituições. Nos anos setenta, algumas personalidades já esboçavam idéias com o intuito de unir os dois programas atômicos, evitando a corrida armamentista. Porém somente nos anos oitenta o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear é firmado ⁴¹, sendo este um passo posterior de um estudo que aferiu as características de cada um dos programas ⁴².

Não se olvide ainda, do sistema hidrográfico da Bacia do Prata, que se constitui em elemento importante dentro do processo de integração regional dos países sul americanos. Este importante sistema fluvial que toca os territórios argentino, boliviano, brasileiro, paraguaio e uruguaio, por ocasião da construção da barragem de Itaipu ilustrou as diversas matizes de interesses envolvidos na exploração das águas

do Rio Paraná. Caubet relata que entre a decisão brasileira de construir uma barragem no Rio Paraná – início do ano de 1960 – e o acordo final que possibilitava a realização do intento – acordo tripartite de 1979, entre a Argentina, o Brasil e o Paraguai –, decorrem mais de dezenove anos. Ante o abandono da posição pendular do Paraguai – característica das relações internacionais daquele país em relação a Brasil e Argentina – e a tendência para apoiar o Brasil no caso Itaipu, as discussões ficaram polarizadas entre o eixo Brasília-Buenos Aires, que ultrapassaram o limite da competitividade e rivalidade para o nível de confrontação e crise ⁴³.

Lembra Oliveira que somente a restauração dos regimes democráticos possibilitou a assinatura da Declaração de Iguazu ⁴⁴. Esse documento possibilitou o surgimento de vários instrumentos de cooperação econômica com a Ata para Integração Brasileiro-Argentina – objetivava criar um espaço econômico comum, com a abertura gradual e seletiva dos mercados nacionais dos membros, promovendo o estímulo à complementação econômica de setores da economia de Brasil e Argentina. A Ata para Integração Brasileiro-Argentina insitiu o Programa de Cooperação Econômica (PICE), o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988 – manifestação do desejo de constituir, no prazo máximo de 10 anos, um espaço econômico comum, por meio da liberalização integral do intercâmbio recíproco –, além do Estatuto das Empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas de 1990 e do Acordo de Complementação Econômica-ACE-14 – que regulou as relações econômicas e sociais entre Brasil e Argentina de 1991 a 1994.

Num período mais recente o Tratado de Assunção de 1991, visando a constituição do Mercado Comum do Cone Sul, seguido do Protocolo de Brasília de 1991, da Carta de Canela de 1992, do Cronograma de Las Leñas de 1992, e do Protocolo de Ouro Preto de 1994, estabeleceram mecanismos de aperfeiçoamento e aprofundamento da integração regional.

No ambiente latino-americano são criados a Comunidade do Caribe (CARICOM) em 1989; o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) e o Plano de Ação Econômico da América Central (PAECA)

de 1990 que reúne Panamá, Costa Rica, Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicarágua; e o Grupo Andino de 1991, que possui uma zona de livre comércio desde 1992, formado por Peru, Colômbia, Equador, Bolívia, e Venezuela ⁴⁵.

A Iniciativa para as Américas (IPA) assinada em Washington em 1991 – Tratado Jardim das Rosas ou 4+1 –, sugerido pelo Presidente Bush, pretendia uma zona de livre comércio do Alasca à Terra do Fogo conhecida como Área Hemisférica de Livre Comércio (AHLIC). Em 1992 o acordo *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) pretendia estender seu poder por todo o continente. Num período mais recente as negociações envolvendo a ALCA dominaram a agenda diplomática dos Estados americanos. Todas as datas e eventos arrolados são considerados como manifestações da vontade de realizar uma integração americana. Apesar de transparecer uma ausência de compromisso ou uma falta de credibilidade nos próprios fins de uma integração, são as bases históricas que vão constituindo o objetivo futuro das Américas ou de uma América Latina unida.

4. Elementos distintivos

Afirmar que há uma só grande diferença entre os processos europeus de regionalização e os processos americanos ou latino-americanos é incorrer em equívoco, já que muitos são os fatores que impulsionaram o fenômeno. Porém é inegável a existência de algumas diferenças nodais entre ambos os processos que, em última análise, influenciam todas as posturas adotadas por estes e aqueles países. A primeira destas diferenças centra-se no fato de que, na formação do bloco europeu, o elemento político era mais significativo ou tão significativo quanto o elemento econômico. Nas Américas, de modo contrário, o elemento político nunca foi mais vigoroso que o econômico para fins de integração entre países. Em resumo, pode-se dizer que, enquanto o processo de constituição das Comunidades Européias esteve particularmente centrado ou condicionado por elementos de natureza política, o desencadeamento da integração latino-americana foi, “ao nível teórico, produto do questionamento da teoria clássica do comércio entre os países industrializados e os países produtores de matérias-primas; e foi ao nível prático imediato,

produto dos efeitos negativos que o comércio internacional teve a partir dos anos 50 para as economias da região”⁴⁶.

O desenvolvimento da cooperação regional, no passado recente da América Latina, estava ligado à reestruturação das relações econômicas internacionais. O pronunciamento a partir de posições conjuntas no âmbito da CEPAL, o papel determinante na criação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), além das propostas dos países latino-americanos à elaboração de uma carta dos direitos econômicos e um código de conduta transnacional deixavam transparecer tal entendimento. De modo contrário, toda carga histórica conflitiva que a Europa carrega foi, como é, determinante quando da tomada de qualquer decisão no contexto plurilateral; influenciou a formação das Comunidades Européias e posteriormente da União Européia. De modo algum o elemento econômico é menos importante, contudo divide o grau de importância com o elemento político.

As duas conflagrações mundiais, a ameaça nuclear e a guerra fria inculcaram um aparente terror entre as nações européias, que viveram um longo período sob a égide do medo da guerra total. O fortalecimento político seria o passo mais importante para em tese manter seu espaço geopolítico, bem como sua importância nas decisões tomadas no espaço internacional. Por exemplo, poderia parecer despropositada a reunião dos Estados-membros da União Européia ao discutirem a situação da sucessão política interna de um dos seus membros, quando no primeiro semestre do ano 2000 o Partido da Liberdade – que congrega a direita radical, marcado por posições neonazistas – obteve cerca de 30% dos votos dos austríacos, condição de segundo partido mais votado, ficando apto a formar com os conservadores um governo de coalizão. Ou seja, decorridos mais de cinquenta anos do fim da Segunda Guerra Mundial, o combate às teses nazi-fascistas continua, pautando a ação dos governos democráticos e da sociedade européia.

No contexto americano, logo no latino-americano, é inegável que de forma explícita ou mimetizada, o poder dos norte-americanos sempre operou interferências inconcebíveis; não seria ousado afirmar

que não há um só país latino-americano que tenha ficado livre daquela ingerência. Apesar da Carta das Nações Unidas há muito ter consagrado o princípio da não-intervenção como um importante suporte para as relações internacionais e da Assembléia Geral, utilizando-se de Resoluções, ter ampliado o entendimento concernente ao princípio, dando contornos claros e significativos, pouco se alterou no cenário latino-americano.

O comportamento político externo norte-americano poderia ser um elemento motivador para um trabalho conjunto de rechaçamento desse perfil, havendo portanto um motivador político para os latino-americanos reconhecerem a necessidade de estabelecer vínculos mais estreitos de fortalecimento conjunto. Apesar destes fatos terem sido amplamente trabalhados dentro da academia, tendo sido concebidas teorias e teses sobre o tema, jamais aqueles fatos – que demonstravam o poderio norte-americano imiscuindo-se na “vida” da maioria dos Estados latino-americanos –, conseguiram obter uma condição de unanimidade ou de importância que lhes assegurassem a observação e legitimação, a ponto de tornarem-se bandeiras não somente dos movimentos de revolucionários ou de simples resistência, mas sim um mote político latino-americano. Um importante fato político foi a condenação dos EUA perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ) no *Case concerning the military and paramilitary activities in and against Nicaragua - Nicaragua v. United States of America*, na data de 27 de Junho 1986, quando ficou amplamente documentada a postura norte-americana em relação aos países latinos, notadamente em relação à Nicarágua ⁴⁷.

Hoje, lembra Lowenthal, cinco grandes mudanças internacionais ocasionaram transformações no contexto das relações entre Estados Unidos e América Latina: i) o desmoronamento da União Soviética; ii) o fim da guerra fria e a afirmação dos Estados Unidos como potência mundial dinâmica; iii) a legitimação generalizada da democracia política e do livre mercado; iv) a propagação do poder econômico para a Europa e Ásia; v) a reestruturação básica da economia mundial ⁴⁸. Contudo, não há qualquer indicativo concreto que permita afirmar que o desejo de integração das Américas possa suplantar as dificuldades relacionadas ao unilateralismo norte-americano. Ainda não se instituiu argumentos de natureza trans-econômica para os Estados americanos.

Um segundo elemento que pode ser apontado como importante e que traça uma distinção significativa entre os processos de integração européia e os americanos refere-se ao procedimento adotado na tomada de decisões. E um dos fatores que pode ser considerado como decisivo na dinamização da integração regional européia é o que se refere a supranacionalidade. Este elemento é um catalisador importante, na medida em que torna a política integracionista independente das contingências políticas internas de cada Estado-membro. Ocorre, portanto, uma descentralização do poder dos Estados, que se abstêm de atuar seus objetivos políticos, em direção a uma centralização coordenada pelos órgãos ou instituições supranacionais que impulsionam a política do bloco. Interessante notar que o conceito de supranacionalidade recebeu *status* normativo já em 1951, com o Tratado de Paris que criou a CECA.

Como lembra Oliveira,

os elementos essenciais ao pressuposto da supranacionalidade são: a) o reconhecimento da existência de um interesse comum e de valores comuns; b) a criação de um poder efetivo ao serviço destes interesses; c) a autonomia deste poder; d) a imediatidade do exercício de poder e sua imperatividade. Estes pressupostos devem necessariamente ser associados à existência de três condições básicas, são elas: a) os Estados integrantes tenham transferido o exercício de competências soberanas à organização; b) que a organização seja independente de seus membros; c) que as declarações de vontade da organização possam ser emitidas independentemente das adesões dos Estados e que produzam diretamente efeitos sobre esses Estados e pessoas ⁴⁹.

Os sistemas adotados nos processos de integração americanos diferem significativamente do modelo europeu. E esta questão é sempre referida como um problema central no processo de integração, tendo sido considerada como um entrave à ampliação, ao crescimento e amadurecimento dos diversos blocos. Muitos estudiosos defendem que desde logo deveriam ser criados órgãos comunitários com autonomia para conduzir o processo de integração com mais afinco.

Contudo, tal postura é inaceitável para os membros, pois a idéia de soberania permeia o discurso dos que defendem as idéias intergovernamentais e aquela é absoluta, indivisível, imprescritível e inalienável. Almeida entende que a opção por estruturas do tipo intergovernamental, submetidas a regras de unanimidade, foi no entender dos países membros, no caso do Mercosul, a mais adequada à etapa atual do processo integracionista em escala sub-regional, já que não parece necessária a adoção de tal medida para implementação das ações relacionadas à livre-circulação de bens e serviços e a instituição da tarifa externa comum ⁵⁰.

V. Elementos de aproximação

Do ponto de vista histórico, observam-se diferenças substanciais entre a formação de blocos de cooperação conduzidos nas Américas e na Europa. Contudo, há confluências que se destacam e que podem ser apontadas: i) o período em que surge como vontade organizada; ii) os objetivos desenvolvimentistas; iii) reflexos de um momento político internacional – evitar a expansão do sistema bipolar na forma de alinhados/não alinhados; iv) fazer frente ao poder político e econômico dos Estados Unidos.

A primeira delas refere-se ao período em que ganha força o ideal integracionista, tanto na Europa como na América Latina, na segunda metade dos anos quarenta e toda a década seguinte. Nesse período, a cooperação deixa a especulação para concretizar-se na forma de tratados ou acordos. Em relação à observação dos mesmos e cumprimento dos prazos as diferenças são muitas. Apesar do Mercosul, por exemplo, não ter formalmente se iniciado neste período, não se pode negar que todas as bases do diversos processos de regionalização presentes nas Américas começaram de uma forma mais consistente no período assinalado.

O seguinte elemento, apontado como similar nos processos analisados, é a opção pela integração como reflexo de teses desenvolvimentistas, que vislumbravam: i) uma maior eficiência na produção, pela especialização crescente dos agentes econômicos; ii) altos níveis de produção pelo maior aproveitamento das economias

de escala permitidas pela ampliação de mercado; iii) melhor posição de barganha no plano internacional, em virtude das dimensões ampliadas da nova área, melhorando os termos de intercâmbio; iv) mudanças positivas na eficiência econômica dos agentes; v) transformação na qualidade e quantidade dos fatores de produção, avanço tecnológico; vi) mobilidade de fatores através das fronteiras entre os países membros, permitindo alocação otimizada de recursos; vii) coordenação de políticas monetárias e fiscais num sentido teoricamente mais racional, já subordinadas a uma lógica impessoal e não à pressão de grupos setoriais ou correntes politicamente influentes em escala nacional; viii) os objetivos do pleno emprego, altas taxas de crescimento econômico e de uma melhor distribuição de renda tornar-se-iam metas comuns⁵¹. Em resumo, os processos integracionistas buscam melhorar as condições econômicas dos membros.

O terceiro elemento apontado como particular aos dois processos é decorrente do momento político internacional caracterizado pela bipolaridade, onde muitos dos não-alinhados buscavam uma independência geopolítica, criando condições e ganhando força para marcar um espaço no contexto internacional, criando sistemas continentais de defesa – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca de 1947 e Comunidade Européia de Defesa de 1952. Enquanto os soviéticos provocavam desconfiança dos Europeus, pelo fato de estarem no centro da Europa bem como na Europa Oriental, os norte-americanos com sua postura pouco amistosa – *big stick* – produziam uma insegurança constante para os países latino-americanos⁵².

Foi em meio ao desenrolar da Guerra da Coreia em 1952 que se elaborou às pressas um projeto de defesa comum para Europa, a chamada Comunidade Européia de Defesa (CED). Não logrou êxito, possivelmente pela aspiração ambiciosa de colocar todas as forças armadas sob o mando de um poder supranacional. O projeto da constituição da CED ficou conhecido como Plano Beyen, e sua estrutura foi aproveitada como base para o Tratado de Roma de 1955, já que apesar de ser um acordo setorial havia alguns dispositivos básicos secundários que preparavam um mecanismo paralelo de integração

econômica. Apesar do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) anteceder o Mercosul, não se pode negar que o assunto “defesa conjunta” sempre interessou os latino-americanos e em especial Argentina e Brasil.

O último dos elementos apontados como objetivo do processo de integração europeu e latino-americano é o de fazer frente ao poder político e econômico dos EUA. Neste sentido, terminada a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos possuíam cerca de metade da riqueza do mundo – a produção industrial quase quadruplicou em escala durante a fase beligerante –, tinham o maior poder militar, segurança sem precedentes e os inimigos distantes. Dominavam ambos os oceanos, as regiões mais ricas, as maiores reservas energéticas do mundo e os recursos críticos⁵³.

Logo nos estágios iniciais da Segunda Guerra Mundial, planejadores norte-americanos observavam que estariam em posição de organizar grande parte do mundo. No período de 1934 a 1945, amplos estudos sobre o mundo pós-guerra foram trabalhados pelo Ministério das Relações Exteriores, que reuniu círculos financeiros e corporativos internacionalmente orientados e planejadores do Departamento de Estado.

Chomski lembra que foi um projeto que recebia o nome de “grande área”, formando uma economia mundial integrada que satisfaria as necessidades da economia norte-americana e lhe forneceria “[o] campo de ação necessário a fim de sobreviver sem maiores reajustamentos” – ou seja, sem a modificação da distribuição doméstica de poder, riqueza, propriedade e controle⁵⁴.

Este poderio produzia efeitos no continente europeu e nas Américas. Como referido anteriormente, os países latinos não souberam aproveitar estes elementos como um catalisador do processo integracionista, libertador e desligado de situações particulares ocasionais. Ainda, especificamente em relação à Europa, o passado reverberará em toda a trajetória política posterior, logo, nas ações, buscando compor os litígios profundos.

A América Latina, bem como os membros do Mercosul, não teve o mesmo destino. As conflagrações, neste continente, tiveram uma repercussão menor – apesar de sangrentas e dolorosas –, e não

poderiam ser consideradas determinantes para uma união de qualquer natureza. Porém o dado comum, aqui, se refere aos sistemas de dominação econômico-política – definidos em ordem temporal crescente como mercantilismo, colonialismo e imperialismo – levados a efeito por governos de países centrais, notadamente em relação ao imperialismo norte-americano.

Enfim, os elementos apresentados possibilitam observar uma semelhança muito acentuada nas motivações que conduziram ambos os diversos processos de integração. Logo, surgiria a indagação – por que um dos processos conseguiu centralizar-se sobre um só bloco, enquanto o outro processo fragmentou-se e dentro destas fragmentações cada processo sub-regionalizado manteve-se pouco operante?

Certamente que o elemento diferenciador entre a confluência de forças no âmbito europeu e no americano é marcadamente muito forte, sendo assim, um processo embasado sobre objetivos políticos diverge em essência de um fundado em objetivos unicamente econômicos. Aspectos culturais, políticos em sentido estrito, sociais e filosóficos não podem ser desconsiderados, contudo o diferencial mais significativo transparece ser o político, conforme anteriormente indicado.

VI. Considerações Finais

Do ponto de vista político internacional, a integração corresponde a um processo ou estado, onde diversos Estados, de diferentes nacionalidades, decidem formar um grupo regional. Os objetivos almejados nesse processo podem ser os mais variados, sendo que contemporaneamente o econômico tem sido manifestado de modo mais significativo.

O regionalismo, que foi nesse caso o instrumento de implementação do crescimento econômico, tentou fazer frente ao fenômeno da mundialização dos mercados, com a proteção dos mercados regionais. Tanto as Américas como a Europa apresentam um rico e antigo histórico de antecedentes em relação à tentativa de formação de unidades de integração; obviamente com algumas aproximações e muitas diferenças.

A observação dos fatos marcantes no decorrer do tempo aponta

uma similitude no desejo de formação de grandes confederações, culminando com as coletividades de integração ou cooperação. Ainda, elementos de aproximação demonstram particulares semelhanças entre os movimentos analisados, como as relacionadas ao período em que surgem como vontade organizada; em relação aos objetivos desenvolvimentistas; em relação aos reflexos de um momento político internacional – evitar a expansão do sistema bipolar na forma de alinhados/não alinhados –; e a de fazer frente ao poder político e econômico dos Estados Unidos.

Os dados compilados não permitem estabelecer um juízo definitivo sobre os motivos pelos quais os processos de integração Européia e Americanos são tão díspares em seus resultados atuais. Contudo, num juízo parcial e inconcluso, é possível eleger elementos que por sua natureza ampla possam abarcar importantes causas dessas evoluções, porém não referidos, além de satisfazerem minimamente o questionamento introdutório.

Assim, enquanto na formação do bloco europeu o elemento político mostrou-se mais significativo que o elemento econômico, nas Américas o elemento político nunca foi mais vigoroso que o econômico para fins de integração entre seus países, apesar de terem existido motivos para a formação ganhar tonalidades mais políticas. Isso pode ser apontado como motivador da diferença do grau de evolução entre os processos.

A alegação em relação ao instrumento de empuxo supranacional como motivador da integração não deixa de ser relevante, porém incluído no elemento maior que é o da construção de um fenômeno político capaz de unir sob sua regência todos os elementos de uma integração regional.

Enfim, não restam dúvidas que os elementos históricos significativos presentes no continente europeu – como se estivessem constantemente repetindo a máxima de Santayana: “os que não se podem lembrar da experiência estão condenados a repeti-la” – deram nascimento a um fenômeno amplo, que acabou por formar uma das expressões políticas mais notáveis do pensamento humano nos últimos tempos, chamada de União Européia.

Notas e Referências Documentais

1. Paulo Borba Casella. *Comunidade europeia e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1994, pp. 58-61.

2. Id. *Ibidem*, pp. 58-63.

3. Immanuel Kant. *A paz perpétua*. Porto Alegre: L & PM, 1989, p. 25-40.

4. Maria Odete de Oliveira. *União Europeia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 1999, p. 84.

5. Alemanha e França continuavam discutindo em função da Alsácia-Lorena; França e Itália travavam guerra aduaneira. França tentava acordar com Inglaterra em relação às colônias africanas. Rússia e Inglaterra estiveram na iminência de um conflito em função das colônias na Ásia. Russos e franceses haviam firmado aliança secreta defensiva contra a Alemanha, ambos tinham interesses comuns: reduzir o poderio inglês. A Inglaterra ressentia-se pelo fato de ter surgido uma nova rival – Alemanha – marítima, colonial, industrial e comercial.

6. A primeira crise foi a marroquina, provocada por um discurso de Guilherme II no ano de 1905, que prometeu proteger a independência de Marrocos, contrariando os interesses franceses que, desde 1900, por intermédio de sucessivos acordos com a Itália, Grã-Bretanha e Espanha, buscava estabelecer ali um protetorado. A segunda é a da Bósnia-Herzegovina de 1908-1909. O Império Austro-húngaro almejava destruir a Sérvia, mas as tentativas econômicas não resultaram exitosas. Como a propaganda sérvia era forte na Bósnia-Herzegovina, aqueles resolveram anexar este território nominalmente turco. Os sérvios protestaram e pediram ajuda aos russos, que detinham um exército fraco e seriamente avariado em função da aniquilação conduzida pelos japoneses na Manchúria. Então, os russos pediram ajuda aos franceses, que não desejavam uma guerra nos Bálcãs. A crise conseqüente é novamente marroquina. Imperava profunda desordem em todo o Marrocos, sendo confiada à França a polícia dos principais portos do país - esta recebera a incumbência, em 1906, após a primeira crise, durante a conferência de Algeiras, quando a idéia de internacionalização do território marroquino, defendida pela Alemanha, fora descartada. Em abril de 1911, o sultão Hafid encontrava-se cercado por rebeldes, tendo pedido ajuda aos franceses, que não hesitaram em enviar tropas para o interior do país. Os alemães protestaram, colocando uma canhoneira no porto de Agadir. Os russos deram o troco à França, negando apoio contra os alemães. Os ingleses, receosos com o poderio naval alemão, incentivaram acordo. Resultou, pois, em um grande acordo colonial franco-alemão, que liquidou as desavenças coloniais entre os dois países. A quarta é novamente uma crise nos Bálcãs. O Império Otomano desmoronava na Europa; já havia perdido Grécia, Sérvia, Romênia, Montenegro, Bulgária, Rumélia Oriental, Bósnia-Herzegovina. Bulgária, Sérvia e Grécia desejam o restante do território turco europeu, formaram aliança e derrotaram os turcos em poucos dias. A Bulgária tinha pretensão maior e não

houve acordo na divisão do espólio; atacara os sérvios e fora derrotada em quinze dias. A Áustria-Hungria pretendia apoiar os búlgaros, mas a Alemanha a desanimou. Ver Jean Baptiste Duroselle. *A Europa de 1815 aos nossos dias: vida política e relações internacionais*. [Trad.], 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1985.

7. Eric Hobsbawm. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, pp. 36-38.

8. Ramón Tamames. *La unión Europea*. Madrid: Alianza, 1994, pp. 4-5.

9. Id. *Ibidem*, p. 5.

10. De modo contrário, em 10 de dezembro de 1931, Lord Cecil disse à Assembléia da LDN que, dificilmente, teria havido um período na história do mundo em que a guerra parecesse tão pouco provável quanto aquele em que viviam. Ver Edward Hallett Carr. *Vinte anos de crise: 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações internacionais*. [Trad.], Brasília: UnB, 1981.

11. Para Hobsbawm, a expansão imperialista e suas contradições foram as causas históricas subjacentes da Segunda Guerra Mundial, tendo sido a Alemanha e uma determinada classe dirigente alemã, apoiando Adolf Hitler, que a causou. “Em termos mais simples, a pergunta sobre quem ou o que causou a Segunda Guerra Mundial pode ser respondida em duas palavras: Adolf Hitler”. Ver Eric Hobsbawm. *Op. cit.*, p. 43.

12. Vera Thorstensen. *Comunidade Européia: a construção de uma política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1992, p. 31.

13. “Devemos crear un germen de Estados Unidos en Europa/ Por qué no podría existir una agrupación europea, que daría un sentido de patriotismo más grande y de ciudadanía común a los pueblos de este poderoso continente? Y. Por qué esta agrupación no habría de ocupar el lugar que le corresponde entre las demás agrupaciones?. Churchill *apud* Ramón Tamames. *Op. Cit.*, p. 7.

14. Tratava-se de uma associação de europeístas formada pelas *United Europe Movement, European Union of Federalists, Liga Europea de Cooperación Económica*, posteriormente a associação passou a chamar-se “Movimento Europeu”, mesmo movimento responsável pelas importantes conferências de Westminster. Ver Ramón Tamames. *Op. cit.*, p. 7.

15. Victoria Abellán Horumbia e Blanca Vilà (org.). *Lecciones de Derecho Comunitário Europeo*. 2ª ed. Barcelona: Ariel, 1994, p. 14.

16. O Congresso de Haia apontava a fórmula da união ou federação dos Estados europeus, enquanto o Conselho da Europa surgia como uma organização internacional de cooperação política entre os Estados. Ideologicamente, o Conselho da Europa firmava em seu preâmbulo “o respeito aos valores espirituais e morais comuns aos povos que são a origem dos princípios da liberdade individual, da liberdade política e da preeminência do direito, sobre os quais se funda a democracia”. Victoria A. Horumbia. *Op. cit.*, pp. 14-15.

17. Ramón Tamames. Op. cit., pp. 7-8.

18. "The Marshall Plan paved the way for a rapid rebuilding of Europe, where the United States encouraged reconciliation and a commitment to economic integration". Samir Amin. *Re-reading the Postwar Period: An Intellectual Itinerary*. [Trad.]. New York: Monthly Review, 1994, p. 26.

19. Paulo Roberto Almeida. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduaneiras, 1993, p. 55.

20. Id. *Ibidem*, Op. cit., pp. 55-57.

21. "Desde el Plan Marshall y el Plan Schuman, el apoyo americano para la unión de Europa jamás há disminuido. Puedo testimoniar aquí mi propia experiencia de que este apoyo ha sido el más grande valor en la acción que nos ha conducido al punto a que hemos llegado en la unificación de Europa. Por primera vez en lá Historia, el país más poderoso del mundo ha ayudado a otros a unirse, en lugar de seguir la vieja máxima de divide y vencerás. Monnet, *apud*. Ramón Tamames. Op. cit., p. 12.

22. Paulo Roberto Almeida. Op. cit., p. 57.

23. Maria Odete Oliveira. *União Européia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 1999, pp. 85-86.

24. Na ótica de Amin, a CECA, bem como outras instituições desenvolvimentistas européias, decorriam do interesse estratégico norte-americano. "The Marsall Plan paved the way for a rapid rebuilding of Europe, where the United States encouraged reconciliation and a commitment to economic integration. The Organization for European Economic Cooperation was created, which became the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) in 1961; it was followed by the Council Europe in 1949, the European Coal and Steel Community (ECSC) in 1951, and the Treaty of Rome in 1957. These bodies were not conceived to build a Europe able to compete wiyh the United States and achieve autonomy, but to create a subsystem of an open worldwide system necessary for U. S. Hegemony." Samir Amin. Op. cit., p. 26.

25. Maria Odete Oliveira. *União Européia: processos de integração e mutação*. Op. cit., p. 83.

26. O coeficiente de integração diz respeito à troca comercial entre os países que formam um bloco, como a porcentagem do comércio total que realiza este bloco. Ver Leon E Bieber. "Paralelos e diferenças na confrontação de blocos de integração regional na Europa e na América Latina". In: *O Mercosul e a Comunidade Européia: uma abordagem comparativa*. PLÁ, Juan Algorta (org.). Porto Alegre: UFRGS, 1994, p. 26.

27. Vicente Guillermo Arnaud. *Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1996, pp. 30-39.

28. A Santa Aliança era formada por Rússia, Áustria, Prússia e França. Fundamentava-se no Protocolo de Troppau de 1820 e visava defender interesses monárquicos e absolutistas, apoiando medidas contrárias às revoluções liberais em

qualquer parte do território europeu. Ver Vicente G. Arnaud. Op. cit., pp. 30-39.

29. Em seu trecho inicial: "Eu desejo, mais do que qualquer outro, ver formar-se na América a maior nação do mundo, menos por sua extensão e riqueza do que pela sua liberdade e glória. Ainda que aspire à perfeição do governo de minha pátria, não posso persuadir-me de que o Novo Mundo seja, no momento, regido por uma grande república; como é impossível, não me atrevo a desejá-la e menos ainda uma monarquia universal da América, porque este projeto, sem ser útil, é também impossível. Os abusos que atualmente existem não reformariam e nossa regeneração seria infrutífera. Os Estados americanos têm necessidade dos cuidados de governos paternos que curem as chagas e feridas do despotismo da guerra. Belloto, Apud: Ricardo Soares Stersi dos Santos. *Mercosul e arbitragem internacional comercial: aspectos gerais e algumas possibilidades*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 19.

30. Nadie, quizás, avizoró com más profundidad e insistencia que el Libertador Simón Bolívar la necesidad de formar en nuestro continente una gran "Nación de Repúblicas" y los peligros de no lograrlo. Ver Juan Mario Vacchino. "Esquemas latinoamericanos de integración: problemas y desarrollos". *Pensamiento Iberoamericano*, nº 15, ene./jun. 1989, p. 57

31. Ricardo S. S. dos Santos. Op. cit., pp. 23-26.

32. Para Chomski, a Doutrina Monroe representava uma simples tentativa do governo norte-americano de afastar em definitivo a Inglaterra das Américas; é o que se depreende da observação do texto *O maior "prêmio" da História*, na parte intitulada *Atualizando a Doutrina Monroe*, onde o autor analisa a tomada de poder em definitivo por parte das companhias petrolíferas norte-americanas na península arábica e a relegação dos britânicos a um papel secundário. Cf. Noam Chomsky. *Novas e velhas ordens mundiais*. [Trad.] São Paulo: Scritta, 1996.

33. Peter Nehemkis Jr., em sua obra *Latin América: Myth and Reality*, editada em 1964, assim apresentava o problema da união latino-americana: "América Latina, se no comecar a pensar y actuar como potencia continental, no tendrá futuro em el escenario mundial. Em el mundo contemporáneo, formado por bloques económicos y de poder, no hay lugar para anacronismo político de las soberanias Del café, el estaño, la banana y el azúcar. América Latina está ansiosa de ser respetada. Pero, ¿ qué respeto puede haber para una estructura política balcanizada y dividida por rivalidades menores y rencillas, apenas controlables, que prefiere argumentaciones domésticas a soluciones continentales?". Apud Gaston de Prat Gay. *Política internacional del grupo latinoamericano*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1967, p. 16.

34. Ricardo Soares Stersi dos Santos. *Mercosul e arbitragem internacional comercial: aspectos gerais e algumas possibilidades*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, pp. 33-34.

35. Paulo Roberto de Almeida. Op. cit., pp. 63-67.

36. Maria Odete de Oliveira. Paradigma da Dependência. In: Gilmar Antonio

Bedin et al. Paradigmas das relações internacionais: idealismo, realismo, dependência, independência. Ijuí: UNIJUI, 2000, pp. 163-164.

37. Esther Bueno Soares. *Mercosul: desenvolvimento histórico*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997, pp. 15-40.

38. Para uma exaustiva e completa abordagem das relações entre Brasil e Argentina, ver Moniz Bandeira. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: Universidade de Brasília, 1987.

39. Moniz Bandeira. *Estado Nacional e política internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*, 2ª ed. São Paulo: ensaio, 1995.

40. Maria Odete de Oliveira. "A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993. Ano 41, nº 1, pp. 5-23, 1998.

41. Oliveira arrola mais de 26 documentos – tratados, acordos, protocolos, declarações, convênios – assinados de 1890 a 1992, referentes à questão nuclear entre Argentina e Brasil. Cf. Maria Odete de Oliveira. *A integração nuclear Brasil-Argentina: uma estratégia compartilhada*. Florianópolis: UFSC, 1996, pp. 176-180.

42. Id. *Ibidem*, pp. 12-14.

43. Christian Guy Caubert. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1989, pp. 15, 115, 138-142.

44. Tinha dois objetivos: "(...) criar um Grupo de Trabalho Conjunto de alto nível, presidido pelos Ministros de Relações Exteriores dos dois países, e firmar os compromissos de cooperação nuclear pacífica". Maria Odete de Oliveira. "A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul". *Op. cit.*, p. 14.

45. Esther Bueno Soares. *Op. cit.*, pp. 15-40.

46. Leon E. Bieber. "Paralelos e diferenças na confrontação de blocos de integração regional na Europa e na América Latina". *Op. cit.*, p. 30.

47. A agravante neste caso refere-se ao desfecho, qual seja, o não-acatamento, por parte dos EUA, da decisão da CIJ, praticando ato ilícito em função do artigo 94 da Carta das Nações Unidas. Na busca da "execução forçada" da sentença, por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas, este viu-se "engessado" pelo fato dos Estados Unidos serem membro do Conselho, sendo necessário que os Estados Unidos ou votassem contra si, ou renunciassem ao seu voto. Ver José Francisco Rezek. *Direito internacional público: curso elementar*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 368.

48. Abraham F. Lowenthal. "Os Estados Unidos e a América Latina na década de 90: interesses e políticas norte-americanos em mudança em um novo mundo". *Política Externa*, v. 1, nº 3, dez./jan./fev. 1992-93, pp. 147-49. 49. Maria Odete de Oliveira. *União Européia: processos de integração e mutação*. *Op. cit.*, pp. 68-69.

50. Paulo Roberto de Almeida. Op. cit., pp. 130-131.

51. Os tópicos arrolados são considerados vantagens possíveis que o Brasil teria se desenvolvesse uma Zona de Livre Comércio, logo adaptados para o presente texto, já que externalidades positivas de qualquer processo integracionista. Idem, p. 204.

52. Ver Leonardo Arquimino de Carvalho. "O princípio da não-intervenção e a ingerência humanitária: considerações iniciais sobre a proteção internacional dos direitos humanos por intermédio das forças armadas". In: Danielle Annoni (org.). *Os novos conceitos do novo direito internacional: cidadania, democracia e direitos humanos*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002, pp. 361-370.

53. Chomsky. Op. cit., p. 109.

54. Idem, p. 110.