
comercio internacional

O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas

Pedro da Motta Veiga

Sandra P. Ríos



NACIONES UNIDAS



División de Comercio Internacional e Integración

Santiago de Chile, julio de 2007

Este documento foi elaborado por Pedro da Motta Veiga y Sandra P. Rios, Diretores do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL. Este documento não foi submetido à revisão editorial.

Publicação das Nações Unidas
ISSN versão impressa 1680-869X
ISSN versão eletrônica 1680-872X

ISBN: 978-92-1-323104-3
LC/L.2776-P
Nº de venta: P.07.II.G.111
Copyright ©, Nações Unidas julio do 2007. Todos os direitos reservados
Impresso nas Nações Unidas, Santiago Chile

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada ao Secretário da Junta de Publicações, Sede das Nações Unidas, Nova Iorque, N.Y. 10017, Estados Unidos. Os Estados membros e as suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Só se solicita que mencionem a fonte e informem as Nações Unidas de tal reprodução.

Sumario

Resume	5
Introdução	7
I. Agenda de integração dos anos 90 na América do Sul	9
A. Os acordos de terceira geração da ALADI: alcance e limites	10
B. Os esquemas sub-regionais de união aduaneira: o caso de MERCOSUL	12
II. A emergência do regionalismo pós-liberal Na América do Sul	15
A. Da hegemonia do pósliberalismo e do nacionalismo econômico à heterogeneidade das estratégias de inserção internacional.....	16
B. Os impasses do “regionalismo aberto”: dois diagnósticos contrastantes	18
III. O regionalismo pós-liberal: iniciativas e agendas	21
A. A CSAN: o regionalismo pós-liberal em ação	21
B. Novos temas da agenda pós-liberal	24
a) O “espaço para políticas”	24
b) Os impactos distributivos do comércio e da integração.....	26
IV. Entre o novo regionalismo e as iniciativas dos anos 90, há espaço para a integração regional?	31
A. A integração sul-americana após a crise dos acordos subregionais: o que (ainda) faz sentido?	34

V. Considerações finais	41
Bibliografia	43
Serie Comercio internacional: números publicados	45

Resumo

A América do Sul é palco, nos últimos anos, de um processo de revisão crítica das políticas econômicas adotadas na região na década de 90. Isso tem implicações para as iniciativas de integração econômica que proliferaram, naquele período, no marco do que se denominou o “regionalismo aberto”.

Emerge hoje, através de projetos bastante heterogêneos como a CSAN e a ALBA, um regionalismo pós-liberal na região. Característica essencial dessa modalidade de regionalismo é o fato de estar vinculado a uma crítica ampla ao paradigma liberal que inspirava as iniciativas de integração intra-regionais durante os anos 90, mas também grande parte da agenda doméstica de política econômica nos países da região.

O ressurgimento do nacionalismo econômico como matriz de políticas e a “politização” das agendas econômicas externas de vários países da região são conseqüências diretas daquela característica que tipifica o fenômeno do regionalismo pós-liberal na América do Sul. Esse oscila entre uma agenda integracionista de cunho “desenvolvimentista” —que tem dificuldades para lidar com a agenda da liberalização comercial— e uma agenda claramente anti-liberal e de formação de coalizões de países afins ideologicamente.

Nessas circunstâncias, a convivência entre experiências de integração dos anos 90 e iniciativas típicas da corrente década tende a ser difícil. Os cenários que se desenham para a integração sul-americana não podem ser, nesse quadro, muito otimistas. Num quadro de forte “politização” das agendas de política comercial e dos projetos

de integração, dificilmente ocorrerá algum tipo de articulação virtuosa entre a herança integracionista dos 90 e as novas iniciativas. O paradoxo dessa situação é que fatores objetivos e políticos fazem hoje com que a agenda intra-regional se torne cada vez mais relevante e diversificada para os países da região.

Introdução

A América do Sul é palco, nos últimos anos, de um processo de revisão crítica das políticas econômicas adotadas na região nos anos 90. Esse processo não ocorre em todos os países: alguns deles confirmam e aprofundam as opções feitas na década anterior, mas outros – e inclusive os maiores países da região – revêem, em distintos graus, é bem verdade, algumas das escolhas liberalizantes que marcaram os anos 90. Isso é particularmente claro na área da política comercial unilateral e negociada, em especial nas negociações com os países desenvolvidos e no tratamento da agenda intra-regional.

Emerge, através de iniciativas bastante heterogêneas como a CSAN e a ALBA, um regionalismo pós-liberal na região, que pretende expressar, no campo das relações intra-regionais, uma nova ordem de prioridades e uma nova agenda diretamente relacionada ao deslocamento para a esquerda do eixo de poder político em diversos países da região.

Esse fenômeno se insere em um marco internacional mais amplo, favorável ao protecionismo e ao nacionalismo econômico (inclusive nos países desenvolvidos), e tem alguns pontos de convergência com o novo regionalismo asiático, em que objetivos comerciais de liberalização (eventualmente apenas parcial) são complementados, na agenda da integração, por fins de cooperação.

Mas o regionalismo pós-liberal tem, na região, características muito específicas que os distinguem de outros processos nutridos pelo mesmo ambiente de revisão da agenda liberalizante das décadas anteriores e é disso que se tratará nesse trabalho.

Na seção 2, se fará referência aos principais vetores da agenda de integração na região nos anos 90, em que prevaleceu o paradigma do “regionalismo aberto”. Na seção 3, a emergência do regionalismo pós-liberal será contextualizada no marco de um ambiente internacional marcadamente crítico das políticas econômicas dos anos 90 e de um diagnóstico igualmente crítico da experiência integracionista da década de 90 na região.

A seção 4 descreve uma iniciativa típica do novo paradigma regionalista na América do Sul, a CSAN, além de apresentar alguns temas típicos de sua agenda. Ademais, discutem-se, ainda nessa seção, os dilemas e desafios do regionalismo pós-liberal na região. Na seção 5 discutem-se as relações possíveis entre as experiências herdadas dos anos 90 e o novo paradigma do regionalismo: tais iniciativas são incompatíveis ou há espaço para convergências e complementações entre elas? A seção 6 reúne as considerações finais do trabalho.

I. Agenda de integração dos anos 90 na América do Sul

A década de 90 se caracterizou, na América do Sul, por intensa atividade na área das negociações comerciais intra-regionais. De um lado, acordos de integração e processos de liberalização preferencial pré-existentes adquiriram renovado dinamismo. Isso é particularmente claro no caso dos acordos bilaterais negociados no âmbito da ALADI: nos anos 90, esses acordos tornaram-se mais ambiciosos e abrangentes, configurando o que se denominou “a terceira geração” dos acordos ALADI. De outro lado, a dimensão sub-regional ganhou relevância como eixo de desenvolvimento de acordos de integração explicitamente voltados para a geração de formas mais profundas de integração, como as uniões aduaneiras e os mercados comuns. À Comunidade Andina de Nações, que já explicitara esses objetivos antes dos anos 90, veio se juntar, nessa década, o MERCOSUR, criado em 1991 a partir de uma iniciativa originalmente bilateral envolvendo o Brasil e a Argentina.

Este conjunto de iniciativas foi caracterizado como a expressão de um novo tipo de regionalismo, que teria emergido em ruptura com os modelos vigentes nas décadas anteriores. Os processos de integração e de liberalização preferencial vigentes na América do Sul antes dos 90 se caracterizavam pelo fato de seus objetivos e métodos serem fortemente condicionados pelos modelos de desenvolvimento adotados pela maioria dos países da região nas décadas anteriores, centrados na industrialização por substituição de importações.

Esse condicionamento significava, para os acordos negociados no âmbito da ALADI, por exemplo, níveis baixos de ambição liberalizante e troca de concessões em produtos nos quais a liberalização preferencial não ameaçava a produção doméstica ou em que não havia produção doméstica. Em consequência, os efeitos pró-competitivos destes acordos foram muito limitados.

O regionalismo dos anos 90 se distingue do que o precedeu na América do Sul principalmente por estar vinculado a um contexto político de revisão dos projetos nacionais de desenvolvimento apoiados na industrialização protecionista. Na área de política comercial, essa revisão se traduziu em aberturas unilaterais em relação ao resto do mundo e incluiu iniciativas diversas de negociação comercial, em âmbito bilateral e sub-regional. Além de articulado a políticas comerciais liberalizantes, o novo regionalismo —também denominado de “regionalismo aberto”— tinha objetivos ambiciosos na área de comércio de bens (a eliminação das tarifas, em âmbito preferencial, sendo o objetivo geral) e integrava à sua agenda outros temas, até então ausentes da agenda intra-regional, como o comércio de serviços, os investimentos, etc. A vertente sub-regional do “regionalismo aberto” na América do Sul tinha ambições ainda maiores, ao definir como objetivo explícito dos projetos a constituição de uniões aduaneiras e, mais além, de mercados comuns.

A. Os acordos de terceira geração da ALADI: alcance e limites

Atualmente convivem na América do Sul onze acordos de livre comércio¹, que se desdobram em 45 relações bilaterais e 90 cronogramas de liberalização tarifária. Esses acordos, em suas versões mais recentes, foram negociados na década de 90 e nos primeiros anos da atual década (caso dos acordos entre países do MERCOSUL e da CAN)² e são a expressão, no plano bilateral, do “regionalismo aberto” na região.

Estudo coordenado pela ALADI e elaborado em parceria com as secretarias da CAN e do MERCOSUL calcula o grau de liberalização resultante desses diferentes cronogramas em quatro momentos diferentes: 2006, 2010, 2014 e 2018, último ano previsto para a liberalização de produtos sensíveis no acordo MERCOSUL-CAN (ALADI/MERCOSUL/CAN, 2006). Os resultados desse estudo revelam um processo de lenta convergência ao livre comércio: em 2006, entre 35% e 60% do comércio na região estariam livres de tarifas, dependendo do método de cálculo que se adote (por linhas tarifárias ou valor do comércio). Em 2014, o grau de liberalização estaria entre 60% e 70% e em 2018 entre 65% e 95%.

De acordo com os resultados apresentados no estudo coordenado pela ALADI, em 2006 as relações bilaterais com níveis de maior avanço em termos de liberalização comercial se encontram dentro dos dois esquemas de integração sub-regional: MERCOSUL e CAN. No MERCOSUL, as exceções impostas aos produtos do setor automotivo e ao açúcar fazem com que o livre comércio tenha uma cobertura de 93% em termos de linhas e de apenas 80%, em termos de valor, considerando a estrutura das exportações brasileiras para a Argentina. Já no comércio entre os países da CAN a liberalização é integral. Isso significa que os dois acordos sub-regionais que explicitamente optaram pelo modelo de união aduaneira e por projetos de integração mais profundos foram capazes de estabelecer, nos últimos quinze anos, áreas de livre comércio com cobertura expressiva—objetivo que, sob a ótica dos modelos acima referidos, é apenas uma meta intermediária.

As relações preferenciais na América do Sul que se encontram mais longe do livre comércio são justamente as que se referem ao comércio entre os dois blocos e o Chile é o país que mais se

¹ Entre os onze acordos, há dez Acordos de Complementação Econômica no âmbito da ALADI, incluindo o MERCOSUL, e a CAN, que tem um instrumental próprio, à parte da ALADI.

² No período em que se estava negociando o acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a CAN, acreditava-se que este poderia ser a base de sustentação de um futuro acordo de livre comércio na América do Sul. Entretanto, os acordos resultantes (ACEs 58 e 59) geraram uma teia de cronogramas bilaterais, que tomam pouco provável essa possibilidade.

aproxima da prática de livre comércio com os parceiros da América do Sul, com exceção da relação com a Bolívia, uma vez que este país não outorga nenhuma preferência às exportações chilenas.

A abrangência das relações comerciais em condições de livre comércio irá aumentando lentamente até 2018. Entre as relações bilaterais que não atingem o livre-comércio —em função da existência, nos acordos negociados, de exceções à liberalização— estão todas aquelas em que a Argentina e o Brasil aparecem como beneficiários, com exceção das relações destes países com o Chile e a Bolívia. A análise das concessões trocadas nos acordos comerciais na América do Sul revela que os países da região tendem a liberar os produtos para os quais já têm tarifas de importação abaixo da média, enquanto mantêm protegidos no comércio intra-região os produtos para os quais praticam tarifas elevadas. Essa prática reduz substancialmente o valor das concessões trocadas nos acordos comerciais. Por outro lado, mostra que se houver disposição política de avançar na integração comercial, há espaço para crescimento significativo dos fluxos de comércio intra-regionais.

De acordo com ALADI (2001), as exceções nos acordos da ALADI incluem produtos com peso relevante no comércio intra-região. Nos acordos de livre comércio da América do Sul, os produtos excetuados ou com preferências condicionadas (quotas, regras de origem específicas, etc.) são importantes no comércio intra-regional. Entre estes, encontram-se açúcar e cereais, têxteis e produtos de confecção, produtos do setor automotivo, do setor químico e petroquímico e matérias-primas plásticas.

Este panorama revela um quadro pouco promissor em termos da capacidade dos atuais acordos preferenciais promoverem crescimento relevante do comércio intra-regional nos próximos anos. Este quadro se agrava quando se leva em conta que alguns dos países sul-americanos (Chile, Peru e Colômbia) já negociaram acordos de livre-comércio com Estados Unidos e/ou União Européia nos quais fizeram concessões mais abrangentes e com cronogramas de implementação mais curtos do que os definidos nas suas relações preferenciais na região.

Outra característica importante dos acordos preferenciais na região é a escassez de normas e regras comerciais. Além das regras de origem, que em geral variam de acordo para acordo, as negociações de livre comércio tendem a incorporar normas de defesa comercial, especialmente salvaguardas. Por outro lado, temas de grande relevância para o comércio de bens, como medidas sanitárias e fitossanitárias, normas e regulamentos técnicos e procedimentos aduaneiros quase sempre são remetidos aos compromissos definidos na OMC e, via de regra, acabam se transformando em barreiras não-tarifárias. Em muitos casos, as vendas de produtos que gozam de preferências tarifárias são inviabilizadas pelas barreiras não-tarifárias que subsistem no comércio intra-regional.

Se há escassez de normas e regras comerciais nos acordos intra-regionais, as disciplinas relativas a temas não diretamente relacionados ao comércio de bens (serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual, por exemplo) são praticamente inexistentes nos acordos entre os países sul-americanos. A diferença de cobertura temática nos acordos entre os países da região e os extra-regionais representa um déficit importante para a integração regional.

Em suma, a criação de uma área de livre comércio nos moldes do regionalismo aberto é um objetivo que somente se realizará, na região, de forma parcial se se considerar o estoque de acordos bilaterais e sub-regionais negociados. Há diversas exceções à liberalização pactada e as regras e disciplinas comerciais e não comerciais são escassas. A convergência dos esquemas de liberalização a partir do aprofundamento dos acordos existentes na área tarifária e o estabelecimento de regras de comércio uniformes são uma tarefa pendente da integração regional e sua concretização é compatível inclusive com a manutenção, como uniões aduaneiras, dos esquemas sub-regionais de integração.

A proposta de constituição de um Espaço de Livre Comércio reunindo os países da ALADI —ou seja, os países sul-americanos mais o México e Cuba— vem sendo discutida no âmbito da Associação há vários anos, mas encontra dificuldades para avançar. Pelo menos parte dessas dificuldades pode ser atribuída ao fato de que o modelo que serve de referência para os debates se referencia ao regionalismo aberto. No entanto, entre o lançamento da proposta de constituição do ELC e hoje, verificou-se uma significativa mudança no ambiente político em que se processam as negociações comerciais e tal mudança “empurra” as negociações, na região, para outros modelos e paradigmas que se pretendem afirmar criticando o regionalismo aberto e seus resultados. Ou seja, a proposta de constituição de um ELC ALADI se parece cada vez mais com um projeto dos anos 90 deslocado em uma década de revisionismo explícito em relação aos modelos de política doméstica e externa dominantes naquele período.

B. Os esquemas sub-regionais de união aduaneira: o caso do MERCOSUL³

O MERCOSUL é um processo de integração sub-regional dos anos 90 e constitui claro exemplo de inclinação formal por um projeto de união aduaneira. A opção por esse formato foi fortemente influenciada pelas preferências comerciais e por considerações de política externa do Brasil. De fato, as motivações brasileiras para promover o modelo de união aduaneira para o MERCOSUL estavam centradas na preservação de mercados e no fortalecimento do poder de barganha do país para negociar com os países do Norte, sobrepondo-se à lógica da integração econômica com o aproveitamento das economias de escala e de escopo e a conseqüente especialização e ganhos de eficiência das cadeias produtivas. Isso parece se confirmar quando se observam os modestos avanços obtidos pelo projeto na implementação efetiva da Tarifa Externa Comum e a pouca atenção atribuída pelo Brasil aos *trade offs* que, do ponto de vista dos países pequenos do bloco, poderiam justificar a adoção do modelo de união aduaneira.

Nesse sentido, a Argentina e os dois sócios menores do bloco se comportaram como *regime-takers*, aceitando a hegemonia brasileira na definição do modelo de integração e da tarifa externa comum do bloco.

Dadas as características da tarifa externa comum (TEC) negociada em 1994 —a qual praticamente reproduzia a tarifa do Brasil— os países menores concentraram esforços de negociação no estabelecimento de mecanismos transitórios que lhes permitissem manter práticas e instrumentos que seriam incompatíveis com a tarifa acordada no bloco e com a idéia de uma política comercial comum. Essa forma de resolver as tensões e conflitos entre interesses muito diferentes dos países-membros, no que se refere ao desenho da política comercial, gerou grande quantidade de perfurações da tarifa externa comum e praticamente inviabilizou a extensão dos compromissos sub-regionais a outras dimensões (não tarifárias) da política comercial comum.

A ineficácia do MERCOSUL na implementação da tarifa externa comum pode ser avaliada pelo fato de que, embora a tarifa esteja negociada para a totalidade dos produtos, estimações da Secretaria Técnica do MERCOSUL indicam que a TEC e as tarifas nacionais legais são iguais para cerca de 70% das posições tarifárias, correspondentes a 50% do comércio de importação. Exceções transitórias concentradas em alguns setores industriais, como bens de capital, informática e telecomunicações, e as listas nacionais de exceção explicam essa diferença. No entanto, a proporção do comércio de importação para o qual a TEC é igual à tarifa nacional legal e efetivamente aplicada é de apenas 35%, este segundo *gap* se explicando pela heterogeneidade dos regimes especiais de importação vigentes em cada país-membro, pela ausência de regras comuns

³ Essa sub-seção se baseia em Bouzas, Motta Veiga e Rios (2007)

para a implementação de medidas de defesa comercial e a subsistência de diferentes regimes preferenciais com terceiros países. Desses 35%, vinte e cinco pontos percentuais correspondem a bens taxados com tarifa zero, de tal forma que apenas 10% do comércio de importação do MERCOSUL se processa de acordo com a TEC negociada e em vigor.

Se a forma de resolver os conflitos de interesses comerciais entre os países do MERCOSUL, em um quadro onde o modelo de união aduaneira foi formalmente adotado pelo bloco, acabou por dificultar a efetiva implementação dos princípios instrumentos desse modelo de acordo comercial, as negociações externas do bloco distanciaram ainda mais o MERCOSUL desse modelo. Isso se torna particularmente evidente ao se considerar as negociações dos países do MERCOSUL com outros membros da ALADI, nas quais —à exceção das negociações levadas a cabo em meados dos anos 90 com a Bolívia e o Chile— prevaleceu a lógica da negociação bilateral de cada país do bloco.

Mas também a negociação de acordos de livre comércio com a Bolívia e o Chile gerou tensões internas fortes no bloco, na medida em que os membros pequenos da União Aduaneira (Uruguai e Paraguai) assistiram à diluição de suas preferências de acesso aos mercados dos países grandes do bloco em benefício dos dois novos membros da zona de livre comércio sem que esses tivessem que pagar os custos associados à adoção de uma tarifa externa comum cuja estrutura estava longe de corresponder às suas necessidades.

Já as negociações do MERCOSUL com os demais membros da CAN se arrastaram por vários anos e somente se concluíram em 2003, seguindo uma lógica de troca de concessões essencialmente bilateral. As preferências crescentes negociadas bilateralmente serão “multilateralizadas” no final dos períodos de desgravação negociados (bilateralmente), mas isso apenas significa que, durante essa fase (que se estende, em alguns fluxos bilaterais, até o final de 2018) os acordos firmados introduzem novas perfurações à TEC do MERCOSUL.

No caso das negociações com o México, a lógica bilateral prevaleceu com ainda maior nitidez: Brasil e Argentina têm, com aquele país, acordos de preferências fixas aplicadas a um número limitado de produtos e o Uruguai tem um acordo de livre comércio que contempla, do lado uruguaio, um número expressivo de exceções à desgravação total de tarifas (13% dos itens tarifários).

Curiosamente, as negociações do MERCOSUL somente se fizeram em bloco no caso daquelas que envolviam países desenvolvidos e, em particular, as negociações da ALCA e com a União Européia. Em ambos os casos, o MERCOSUL negociou em bloco, embora com muitas tensões internas, e em ambos os casos as negociações não se concluíram e não apenas —ou principalmente— em função das tensões intra-bloco. Do ponto de vista da diplomacia brasileira, que apostou no modelo da União Aduaneira como mecanismo para disciplinar a negociação externa dos membros do MERCOSUL, especialmente com países desenvolvidos —muito mais do que por considerações econômicas ou de eficiência produtiva— pode-se dizer que a aposta foi bem sucedida: os países do bloco negociaram conjuntamente e nenhuma das duas grandes negociações com os países do Norte foi levada a termo.

Se a União Aduaneira cumpriu, aos olhos da diplomacia brasileira, sua função política, ela é, no plano econômico, uma promessa não cumprida. Mais do que isso, não parece haver perspectivas de curto prazo para que se avance na direção de superar os obstáculos que existem no caminho do bloco para esse modelo de integração. Frente às queixas crescentes dos países pequenos, renovam-se os prazos transitórios em que seguirão vigentes regimes especiais de importação e exceções à TEC, e a própria Argentina —cuja política econômica se orienta cada vez mais por viés “mercado internista” e protecionista— parece desinteressar-se da agenda de aprofundamento da União Aduaneira e da atuação em bloco nas frentes externas de negociação.

O quadro se complica ainda mais ao se integrar à análise a entrada da Venezuela no MERCOSUL. Estudo da CNI (2006) põe em evidência as dificuldades para que se integre ao bloco

um país com características econômicas muito diversas das que prevalecem nos quatro membros originais, tanto em termos da estrutura produtiva, quanto de prioridades de política econômica e comercial. As negociações em curso entre os quatro membros e a Venezuela em torno da liberalização total do comércio entre eles e da adaptação da tarifa venezuelana à TEC confirmam as previsões acerca das dificuldades para integrar efetivamente a Venezuela ao bloco.

A entrada em vigência do Protocolo de Adesão da Venezuela ao MERCOSUL depende da aprovação deste nos parlamentos do Brasil e do Paraguai, uma vez que os demais já o ratificaram. A participação da Venezuela como membro pleno do MERCOSUL dificultará tanto o aprofundamento da agenda interna da união aduaneira quanto progressos nas negociações externas do bloco.

II. A emergência do regionalismo pós-liberal na América do Sul

Na região, o quadro de crise dos projetos de integração dos anos 90 é intensificado pelo fato de que o começo do novo século é marcado por uma mudança “ambiental” significativa. De fato, as políticas de abertura dos anos 90 não sofreram uma reversão nítida, embora algumas inflexões na direção de políticas mais protecionistas sejam perceptíveis em alguns países. De maneira geral, prevalece uma atitude mais cautelosa em relação à liberalização unilateral e, em vários países da região, há resistências a aprofundar a liberalização preferencial, inclusive dentro da própria região. Além disso, os regimes de investimento externo herdados das décadas anteriores —em geral bastante liberais— sofrem revisões que tendem a ser, em alguns casos, mais drásticas do que as que se observam no plano das políticas comerciais.

Este novo contexto não é exclusivo da região, como o atesta a crescente relevância, inclusive em países desenvolvidos, da agenda de gestão das consequências da globalização e de seus impactos negativos.⁴ Inclusive nos Estados Unidos, que são um ator chave nas relações comerciais no hemisfério, as reservas sobre os custos e benefícios de uma maior abertura foram ilustradas claramente por ocasião da aprovação do CAFTA – DR e voltam a sê-lo hoje através dos difíceis debates, no Congresso norte-americano, em torno da aprovação dos ALCs com o Peru, a Colômbia e o Panamá.

⁴ Ver Rios, S. e Motta Veiga, P. (2006)

A. Da hegemonia do pós-liberalismo e do nacionalismo econômico à heterogeneidade das estratégias de inserção internacional

A consolidação deste novo ambiente representa marcada inflexão no quadro internacional em que se desenvolveram, na América Latina, as experiências de “regionalismo aberto”. De fato, a conclusão bem sucedida da Rodada Uruguai, aliada à dissipação das preocupações com a situação macroeconômica dos EUA e com a formação de “fortalezas” comerciais regionais, convergiram para desenhar, ao se concluir a primeira metade dos anos 90, um quadro favorável ao crescimento dos fluxos de comércio e pouco propício à expansão descontrolada de iniciativas protecionistas.

A agenda de negociações comerciais parecia destinada a expandir-se continuamente: depois de integrar, na Rodada Uruguai e no NAFTA, o comércio de serviços e os direitos de propriedade intelectual, a lista de novos temas incluía investimentos, política de competição, além de meio ambiente e de normas trabalhistas. Liberalização dos fluxos de comércio e investimentos e convergência de padrões regulatórios visando a garantir proteção e previsibilidade a esses fluxos eram os vetores centrais das negociações e tais objetivos foram perseguidos com especial intensidade nas negociações não multilaterais.

Na América do Sul, essa tendência liberalizante traduziu-se tanto em estratégias nacionais de liberalização unilateral do comércio, quanto em esforços para negociar acordos comerciais ou para redefinir métodos e objetivos dos acordos bilaterais ou sub-regionais entre os países da região herdados do período da substituição de importações.

Esse quadro começou a se alterar a partir da sucessão de crises das economias emergentes nos últimos anos do século. Essas crises chegaram à região com a desvalorização cambial no Brasil, em 1999, e da Argentina, em 2001, e —junto com a constatação do fraco desempenho das economias da região durante os anos 90— contribuíram para um questionamento crescente das estratégias nacionais de revisão do papel do Estado na economia e de liberalização dos fluxos de comércio entre os países da região e o resto do mundo.

Simultaneamente, nos principais países da OCDE, ganhou força, entre diferentes setores sociais, a percepção de que a globalização teria ido “longe demais”. Nessa visão, a competição regulatória ensejada pelo crescimento da interdependência econômica, além de produzir desemprego no Norte, poderia levar as políticas a convergir em torno de padrões baixos e de critérios mínimos, com isso ameaçando normas sociais e valores culturais consagrados nestes países.⁵

Enquanto nos países em desenvolvimento com maior peso nas negociações comerciais a agenda de liberalização e de convergência regulatória se tornava cada vez mais condicionada pela “agenda de desenvolvimento”, nos países desenvolvidos a postura frente às negociações passou a traduzir com intensidade crescente todo tipo de “*non trade concerns*”.

A reversão do processo de expansão da agenda temática de negociações comerciais, patente ao longo da Rodada Doha da OMC, o fracasso das negociações da ALCA e o ressurgimento do nacionalismo econômico na União Européia são exemplos eloquentes de tendências que ganham força nesse novo cenário. Nele, as agendas domésticas ou paroquiais adquiriram maior importância,

⁵ Houve, a partir de 1997 sobretudo, diversas manifestações de que posições políticas contrárias a novas iniciativas de liberalização, tanto multilaterais, quanto regionais, passaram à ofensiva, logrando bloquear por vários anos a aprovação da *fast track authority* pelo Congresso dos EUA ao Executivo e impedir a conclusão das negociações do Acordo Multilateral de Investimentos (AMI), na OCDE, além de exigir a participação das ONGs ambientais e de representantes sindicais nos diversos foros de negociação comercial. Tais forças contribuíram ativamente para o fracasso da Reunião Ministerial da OMC, em Seattle, em dezembro de 1999.

os custos da liberalização passaram a ser estridentemente vocalizados e os consensos domésticos e internacionais pró-liberalização perderam solidez.

Gradualmente, o nacionalismo econômico voltou a ganhar força, em países em desenvolvimento —onde renasceu a preocupação com a criação de capacidade endógena de crescimento— e em países desenvolvidos —onde o nacionalismo coloca em questão até mesmo o mais antigo e sofisticado esquema de integração regional, a União Européia.

Neste cenário, cresceu significativamente a tolerância em relação à diversidade política e institucional: assim, propostas políticas “heterodoxas” que, no Sul, buscam sua *rationalité* na redução da pobreza e da desigualdade e em argumentos de desenvolvimento têm, além de receptividade doméstica, forte apoio de segmentos da opinião pública e de formadores de opinião nos países do Norte.

O ambiente pós-Consenso de Washington é mais permissivo em relação a estratégias de inserção que se distanciam do padrão liberal em nome de objetivos de desenvolvimento, redução da pobreza, etc. Além disso, essa tolerância é lubrificada pela enorme liquidez que caracterizou os mercados financeiros internacionais nos primeiros anos do século e pelo otimismo que acompanha este tipo de cenário.

É neste ambiente que a revisão de estratégias de desenvolvimento tem lugar na América Latina, a partir da explicitação dos fracos resultados gerados, em termos de crescimento, pelas reformas liberais —e sobretudo por aquelas que adotaram um viés maximalista— empreendidas a partir de meados dos anos 80 nos países da região. Neste processo, também os esquemas de integração, inclusive os intra-regionais, são questionados por seu caráter exclusivamente comercial e são percebidos como parte do *framework* de política que dominou os anos 90.

Desaparece a “convergência liberal” dos anos 90, dando lugar à adoção de estratégias diversas —e inclusive divergentes— de inserção internacional. De um lado, alguns países buscam ampliar sua integração à economia internacional implementando políticas de abertura comercial para bens e serviços e de estabilidade de regras e proteção aos investimentos estrangeiros. Esses são os países que negociaram ou gostariam de iniciar negociações com os EUA e que, à exceção do Chile, fazem parte de esquemas sub-regionais de integração que pretendem ser uniões aduaneiras.

De outro lado, consolidou-se um grupo de países que resistem não apenas a realizar movimentos mais expressivos de abertura comercial, mas também a assumir compromissos com regras em serviços e investimentos nos acordos comerciais. Esses são os países que resistem a avançar em negociações com os EUA (Argentina, Brasil, Venezuela e Bolívia).

Até recentemente, o Brasil era praticamente o único país sul-americano que tinha preocupações defensivas em temas como investimentos, serviços ou compras governamentais. Os demais países têm, em geral, mercados mais abertos que o brasileiro para bens e serviços e já assinaram diversos acordos bilaterais de investimentos, que estabelecem elevados padrões de proteção.

Nos últimos tempos, os movimentos de revisão das políticas econômicas de países como Argentina, Venezuela e Bolívia vêm provocando mudanças nas políticas comerciais e de atração de investimentos estrangeiros praticadas por esses países, com recrudescimento do protecionismo e do nacionalismo.

Mas, mesmo entre esses países há diferenças importantes: apenas na Argentina há um claro recrudescimento do protecionismo comercial, concentrado na resistência à redução de tarifas para produtos industriais nas negociações da OMC, na imposição de barreiras às exportações brasileiras deste tipo de produtos e na imposição de restrições às exportações de produtos alimentícios. Venezuela e a Bolívia parecem mais preocupadas em rever políticas relacionadas aos investimentos estrangeiros e às regras para serviços, tendência que também se observa, embora de forma menos

estridente politicamente, no caso da Argentina, no que se refere ao tratamento concedido a empresas estrangeiras que investiram em serviços de infra-estrutura (água e esgoto, energia).

Por outro lado, determinados temas que fazem parte da agenda de negociação comercial tendem a gerar, entre os países sul-americanos, divergências que pouco ou nada têm a ver com o fato destes se vincularem à corrente de aprofundamento da integração ou revisionista (em relação à estratégia adotada nos anos 90), remetendo essencialmente a características estruturais e a vantagens comparativas de suas economias. Enquanto os países do MERCOSUL e o Chile têm posturas ofensivas nas negociações para liberalização do comércio agrícola, os países andinos têm muitos segmentos sensíveis na agricultura e tendem a adotar posturas mais defensivas, em particular nas negociações com o MERCOSUL. Esse é um dos problemas para acomodar a Venezuela no MERCOSUL: as agendas de interesses não são convergentes.

Há, pois, uma clara segmentação das estratégias de inserção internacional vigentes na América do Sul —em contraste com o que ocorria nos anos 90— mas há, mais além da oposição entre “aberturistas” e revisionistas, outras linhas de clivagens que dificultam a geração de consensos abrangentes (multi-temáticos) dentro de cada um dos grupos.

B. Os impasses do “regionalismo aberto”: dois diagnósticos contrastantes

As dificuldades para superar os limites da liberalização intra-regional conduzida através dos acordos de terceira geração da ALADI e o impasse a que chegaram os experimentos sub-regionais explicitamente orientados para o modelo de União Aduaneira estiveram na origem de dois diagnósticos bastante divergentes acerca dos fatores que estariam por trás de tais evoluções e resultados. Os traços essenciais desses dois diagnósticos “concorrentes” serão apresentados a seguir de forma estilizada.

O primeiro diagnóstico atribui essas dificuldades a uma combinação de fatores econômicos e político-institucionais, relacionados tanto às diferenças marcantes que existem entre as estruturas produtivas e o padrão de inserção internacional das economias da região, quanto a divergências nas preferências de política entre os países.

As diferenças estruturais entre países geram incentivos muito assimétricos para avançar na integração regional —sobretudo nos casos em que o projeto de integração requer o abandono, pelas autoridades nacionais, de margens de liberdade para fazer políticas. As divergências nas preferências de política, que traduzem em boa medida o peso político dos setores protecionistas e *import-competing* em cada país, têm efeito semelhante, dificultando a adoção de regras e disciplinas sub-regionais ou bilaterais que limitem a margem de ação dos *policy-makers* nacionais.

O resultado dessa convergência de fatores seria, nessa visão, acordos com baixo nível de institucionalização *latu sensu* —ou seja, baixo grau de capacidade para gerar regras e de fazê-las cumprir— e com escassa vocação real para evoluir em direção a formas de integração mais profundas, como a União Aduaneira. Conforme Motta Veiga (2003), “não é um acaso que o impasse central do MERCOSUL se tenha manifestado essencialmente quando se tratou de discutir temas não diretamente comerciais e que envolvem políticas consideradas domésticas pelos Estados-membros”. Apesar da crise crescentemente manifesta, as negociações intra-MERCOSUL não foram paralisadas e os esforços para alargar a agenda de temas cobertos pela integração acabaram gerando dois resultados nefastos para a credibilidade do projeto. De um lado, em campos pertinentes ao funcionamento de uma União Aduaneira, optou-se por produzir regras e resultados raramente *GATT-plus*. Por outro lado, novas medidas foram adotadas com aplicação teórica a

distintos campos das vidas econômica, social e política dos países-membros, independente de sua relevância para o processo de integração.

A ampliação da agenda sub-regional (ou bilateral) é percebida, nessa visão, como uma *fuite en avant*: “perde-se o sentido da relevância efetiva dos diferentes temas para a etapa da integração que se está vivendo e, nos temas importantes para a integração, opta-se por compromissos superficiais, que agregam pouco “conteúdo efetivo” aos compromissos já assumidos nas instâncias multilaterais.

Resultaria daí um “baixo grau de efetividade da integração”, no que se refere à sua capacidade para influenciar os comportamentos de agentes privados e públicos, *vis à vis* a situação prevalecente antes do surgimento do bloco: a existência do acordo de integração e de restrições derivadas dos compromissos sub-regionais assume papel pouco relevante na formulação e implementação de políticas e estratégias públicas e privadas dos distintos atores.

Portanto, essa visão privilegia a dimensão comercial e econômica da integração, tanto no que se refere à identificação dos atores relevantes para os processos —que seriam os agentes econômicos privados— quanto no que diz respeito ao estabelecimento de regras e disciplinas capazes de dar estabilidade e previsibilidade às iniciativas daqueles atores.

Frente aos impasses dos projetos de União Aduaneira, esse diagnóstico tende a priorizar a idéia de se consolidar, com as regras e instituições que se fizerem necessárias para tal, áreas de livre comércio em escala sub-regional ou regional, que ademais poderiam se articular com outras iniciativas de liberalização com terceiros países. A idéia de concretização de um Espaço de Livre Comércio no âmbito da ALADI foi concebida no marco desse paradigma de integração, embora venha sofrendo influência, ao longo dos anos em que o tema é debatido, da visão heterodoxa que informa o segundo diagnóstico.

Esse diverge nitidamente do primeiro diagnóstico em vários sentidos e poderia, em contraste com o primeiro, ser denominado de pós-liberal. Esse diagnóstico é influenciado por uma visão crítica das reformas liberais e das experiências de integração dos 90 —baseadas no regionalismo aberto— que aponta para o excesso de ênfase conferido por esses esquemas bilaterais e sub-regionais às questões comerciais, o que os teria levado a ignorar temas relacionados às assimetrias estruturais entre os países-membros e, de forma mais geral, a deixar de lado preocupações com as dimensões produtivas e “de desenvolvimento” dos processos de integração.

Esse fato teria contribuído para mitigar a legitimidade dos processos sub-regionais de integração nos países-membros. No MERCOSUL, esse diagnóstico alimenta tanto projetos como a criação de um fundo de convergência estrutural (o FOCEM, criado recentemente), iniciativas e debates, em geral nada elucidativos, em torno da “complementação de cadeias produtivas” em escala sub-regional e propostas de ampliação da agenda de integração para incluir dimensões sociais, culturais, políticas, etc.

Há, na realidade, duas vertentes desse diagnóstico. A primeira é basicamente econômica e se apóia numa visão estruturalista (ou desenvolvimentista) dos processos de integração. Esteve presente desde os primeiros movimentos de integração dos anos 90 e propugnava que a agenda comercial fosse complementada por uma agenda industrial para que os benefícios da integração se disseminassem pela economia e se distribuíssem com certa equidade entre os países-membros dos acordos. Numa versão recente, um autor identificado com essa linha argumenta que “o aprofundamento do MERCOSUL exigiria que as políticas de liberalização e de competição dentro da União Aduaneira sejam acompanhadas por políticas de desenvolvimento produtivo e de gestão dos problemas distributivos” (Kosacoff, 2004). Portanto, nessa vertente, a crítica ao “comercialismo” se faz em nome da ampliação limitada da agenda econômica a temas não comerciais.

A segunda vertente dessa visão tem origem essencialmente política e crítica não apenas a ênfase conferida, nas experiências dos anos 90, à dimensão comercial da integração, mas —de maneira mais geral— a prioridade conferida a temas econômicos. Ela desloca não apenas o foco da agenda, dos temas econômicos às questões culturais, sociais e políticas, mas também a prioridade concedida, na visão que informa o primeiro diagnóstico, aos agentes econômicos privados, para atribuir aos Estados e aos “movimentos sociais” papel protagônico no processo de integração.

Essa vertente orienta a proposta de criação da Aliança Bolivariana das Américas (ALBA), ao passo que um projeto como a Comunidade Sul-americana de Nações – CSAN e a agenda atual do MERCOSUL parecem traduzir a combinação das duas vertentes desse diagnóstico.

Portanto, no que diz respeito a manifestações mais recentes do regionalismo sul-americano, as experiências em curso se inspiram, sobretudo, no diagnóstico pós-liberal. Países cujas políticas seguem orientadas pela perspectiva de integração internacional, como o Chile, a Colômbia e o Peru, buscam fortalecer seus laços comerciais com países de extra-zona, tanto desenvolvidos quanto em desenvolvimento e encontram dificuldades para integrar a suas agendas comerciais as propostas heterodoxas em que se concentram os esforços do regionalismo sul-americano hoje.

III. O regionalismo pós-liberal: iniciativas e agendas

A emergência do regionalismo pós-liberal na América do Sul introduz uma nítida inflexão na agenda da integração: novas iniciativas são lançadas, novos objetivos são definidos, novas prioridades temáticas são propostas e novos atores sociais ganham prioridade como supostos beneficiários da integração.

Uma das iniciativas que melhor expressa as novas tendências é a Comunidade Sul-americana de Nações – CSAN. Dentro dessa e de outras iniciativas —inclusive na evolução recente de um processo iniciado nos anos 90, como o MERCOSUL— a agenda temática passa a priorizar, na área econômica, temas não comerciais que ocuparam pouco espaço na agenda da integração dos anos 90: a preservação de “espaços de política” e o tratamento dos impactos distributivos dos processos de liberalização e de integração são alguns desses novos temas.

A. A CSAN: o regionalismo pós-liberal em ação

Criada em dezembro de 2004, durante reunião dos presidentes da região, em Cuzco, no Peru, a CSAN é integrada pelos países-membros do MERCOSUL e da Comunidade Andina, além do Chile e das Repúblicas da Guiana e Suriname. Sua primeira reunião realizou-se em Brasília em setembro de 2005, definindo uma vasta agenda de prioridades econômicas e políticas e explicitando divergências quanto

aos objetivos e métodos do projeto. Apesar das críticas do Presidente da Venezuela, a CSAN optou por fortalecer a “institucionalidade existente” na região na área da integração —ALADI, CAN e MERCOSUL— fazendo da convergência entre os processos sub-regionais em torno da constituição de uma área de livre comércio sul-americana um objetivo prioritário.

Preocupados com a necessidade de dar maior conteúdo e profundidade ao projeto, os presidentes decidiram criar, em dezembro de 2005, a Comissão de Reflexão sobre a Integração Sul-Americana, constituída por representantes pessoais dos presidentes. A Comissão recebeu a atribuição de apresentar um Documento de Reflexão para ser submetido aos presidentes até fins de 2006.

Ao longo do segundo semestre de 2006, versões preliminares do documento foram sofrendo alterações significativas, indicando as dificuldades de convergência de visões entre os membros da Comissão. A versão final foi divulgada poucos dias antes da segunda reunião de Chefes de Estado, realizada em Cochabamba, em 8 e 9 de dezembro de 2006. O título do documento, “*Um novo modelo de Integração da América do Sul: Rumo à União Sul-Americana de Nações*”, reflete a ambição das recomendações nele contidas.

O documento afirma que “a construção de um novo modelo de integração não pode estar baseada unicamente nas relações comerciais, sobretudo quando é bem sabido que a região admite modelos distintos: MERCOSUL, CAN, CARICOM e Chile”. Em seguida, a Comissão sugere que “os países da América do Sul, dando ênfase à convergência comercial, devem buscar uma integração econômica e produtiva mais ampla, assim como formas de cooperação política, social e cultural”.

O tratamento conferido ao tema da integração comercial no Documento da Comissão reflete uma primeira e fundamental inflexão que a Comissão introduz nas opções iniciais da CSAN, entre as quais se destacava, como um objetivo prioritário, a constituição de uma área de livre-comércio sul-americana, através da convergência entre os acordos sub-regionais.

Enquanto reduz o peso do comércio na estratégia de integração, a Comissão identifica inumeráveis campos de cooperação a serem explorados pelos países da CSAN: infra-estrutura, energia, complementação industrial e agrícola, meio ambiente, combate à pobreza e à exclusão social, fontes de financiamento para o desenvolvimento, projetos de integração fronteiriça, segurança, educação, cultura e ciência e tecnologia.

A dificuldade de eleger prioridades torna-se ainda mais evidente nos 34 objetivos da integração enumerados pela Comissão. Entre estes, estão propostas tão variadas quanto a promoção de um Novo Contrato Social Sul-americano, definição de metas sociais compartilhadas, criação de uma Universidade Sul-americana, articulação de políticas energéticas nacionais, interconexão entre o Pacífico e o Atlântico, integração de cadeias produtivas, integração financeira, criação de uma Junta Sul-americana de Defesa, promoção de uma política migratória sul-americana, luta contra a corrupção, entre outras.

A segunda inflexão recomendada pela Comissão aponta para o que se identifica como o reforço da arquitetura institucional prevista para a CSAN. Em sua concepção original, o projeto deveria se apoiar sobre a institucionalidade existente, como se viu. Entretanto, na visão da Comissão a convergência dos esquemas de integração vigentes, por si só, não garantirá a solidez e a rapidez necessárias para a consolidação da Comunidade.

Em versão preliminar do documento, chegou a constar proposta de criação de embrião de um Comissariado, mas no documento final consta apenas a sugestão de criação de uma Comissão de Coordenação com uma Secretaria Permanente. Neste documento também foram incluídas propostas para a criação de um Observatório Social da América do Sul e a convergência gradual dos parlamentos sub-regionais para a instituição de um espaço parlamentar sul-americano. Tendo em vista o alcance das medidas propostas, o documento da Comissão sugere a necessidade de

negociação de um tratado fundacional e constitutivo da Comunidade Sul-Americana de Nações, que aponte a futura criação de uma efetiva União Sul-Americana.

Na Declaração de Cochabamba, os presidentes dos países da região aproveitam muitas das recomendações da Comissão de Reflexão, mas revelam-se mais cautelosos no que se refere às decisões no campo institucional. O tema do Tratado não recebe tratamento prioritário e opta-se pela constituição de uma Comissão de Funcionários de Alto Nível, encarregada da implementação das decisões, da coordenação das iniciativas existentes, e da formulação de propostas no marco dos grandes objetivos regionais e de ações de impacto imediato.

Foram criados três grupos de trabalho, voltados para temas de energia, infra-estrutura e políticas sociais. Também foi criado um grupo de trabalho temporário, centrado em temas de financiamento para o desenvolvimento. Para apoiar os trabalhos da Comissão de Funcionários e dos grupos de trabalho, foi criada uma Secretaria *Pro Tempore*, que terá sede no Rio de Janeiro durante o primeiro ano.

A CSAN terá as seguintes instâncias institucionais:

- Reuniões anuais de Chefes de estados e de Governo;
- Reuniões semestrais de Chanceleres;
- Reuniões ministeriais setoriais;
- Comissão de Funcionários de Alto Nível;
- Secretaria *Pro Tempore*.

Apesar da proposta venezuelana de criação de um Banco do Fomento do Sul, optou-se, na Declaração de Cochabamba, por aprofundar estudos para a elaboração de propostas de constituição ou adaptação dos instrumentos financeiros e de fomento para a América do Sul, com o apoio da CAF. Mais recentemente, o tema voltou a ganhar as manchetes de jornais, com o anúncio de decisão de criar o Banco do Sul, iniciativa que passou a contar com o apoio explícito dos governos argentino e equatoriano. O anúncio provocou reação política desfavorável da parte do Brasil, cujo governo manifestou sua preferência pela realização de estudos mais aprofundados antes da criação do Banco.

Partindo dos inúmeros objetivos propostos pela Comissão, os Chefes de Estado definiram em Cochabamba quinze temas a serem trabalhados pela Comissão de Funcionários de Alto Nível: convergência institucional, desenvolvimento econômico e geração de emprego; integração comercial; integração energética; integração em infra-estrutura para o transporte e comunicações; assimetrias; integração produtiva; inovação, investigação e desenvolvimento; tecnologias da informação e comunicações; mecanismos sul-americanos de financiamento; agenda social sul-americana; meio-ambiente; cidadania sul-americana; identidade cultural; participação cidadã no processo de integração.

Em consonância com o que emergia do documento da Comissão de Reflexão, a agenda comercial é deixada em segundo plano na Declaração de Cochabamba, como se as diferenças entre os regimes comerciais nacionais gerassem discrepâncias dificilmente tratáveis no âmbito de um projeto sul-americano. A integração comercial é um tema que se dilui frente à diversidade de prioridades estabelecidas para a agenda da Comissão de Funcionários.

A falta de prioridade conferida aos temas comerciais coloca em discussão a questão do “foco” do processo de integração. A perda de foco, através de expansão ilimitada da agenda, foi uma reação reflexa de acordos de integração sul-americanos frente a dificuldades para avançar na agenda comercial.

A evolução recente do projeto da CSAN sugere que, mais além de uma convergência tácita em torno dos grandes traços de um diagnóstico pós-liberal dos processos de integração típicos dos anos 90, as posições nacionais em relação a objetivos, métodos e prioridades também registram marcadas (e eventualmente irreconciliáveis) divergências. Essas traduzem, em ampla medida, o fato de que os países da região atribuem ao projeto funcionalidades políticas diversas e até mesmo divergentes.

De um lado, a Venezuela busca implementar na região seu projeto de integração alternativa “bolivariana”, privilegiando aspectos políticos, sociais, ideológicos e militares, enquanto procura afastar da agenda os temas comerciais e econômicos. No campo econômico, a via preferencial é a integração energética com forte participação das empresas estatais. O projeto da CSAN interessa ao governo venezuelano na medida em que seja um vetor para a difusão de seu modelo político doméstico e externo.

De outro lado, países como o Chile, Peru e Colômbia vêem o projeto como uma oportunidade de equilibrar e moderar as forças políticas na região e privilegiam o pragmatismo na condução das negociações do projeto de integração. Nesta linha, estão os países que gostariam de ver avançar o projeto de CSAN como um espaço de integração comercial e econômica, que não crie amarras à implementação das políticas econômicas nacionais e aos modelos individuais de inserção internacional.

O Brasil, que lançou esse projeto, vem buscando encontrar formas de contornar o acento fortemente ideológico que a Venezuela pretende dar à iniciativa, ao mesmo tempo em que evita avançar em propostas de integração comercial que possam aumentar as tensões entre os participantes.

B. Novos temas da agenda pós-liberal

a) O “espaço para políticas”

As mudanças ambientais descritas na Seção 3 vêm alimentando nos países em desenvolvimento o debate sobre a importância de preservar “espaço” para implementar políticas domésticas autônomas (*policy space*). Este debate estimula posições negativas de alguns desses países em termos da assunção de novos compromissos nas negociações comerciais multilaterais e também em negociações regionais. Em geral, entre os mais vocais na defesa dessas posturas estão os países de desenvolvimento intermediário e mercados domésticos relevantes (Argentina, Brasil, Índia, etc.), que gostariam de preservar a liberdade de recorrer a instrumentos de política industrial para desenvolver suas economias e receiam ter sua margem de manobra restringida por compromissos externos.

Essas posições têm sido estimuladas por ONGs e especialistas em comércio internacional que argumentam que se os países do leste asiático e a China usaram instrumentos de política industrial para estimularem sua industrialização e suas exportações, os demais países em desenvolvimento não deveriam abrir mão da possibilidade de recorrerem a estes mesmos instrumentos.

De outro lado, estão países em desenvolvimento que aceitam negociar regras que restringem crescentemente o espaço para políticas domésticas, com a percepção de que compromissos rigorosos em acordos internacionais contribuem para o “*lock-in*” de reformas domésticas modernizantes. Para esses países, os acordos comerciais internacionais são uma garantia contra retrocessos em reformas estruturais que fazem parte de sua estratégia de inserção internacional, além de contribuírem para limitar os espaços de políticas de outros países, muitas vezes com capacidade doméstica superior para implementar iniciativas de política industrial.

O termo *policy space* foi definido em documento da UNCTAD de 2004, que resume o Consenso de São Paulo, como “*the scope for domestic policies, especially in the areas of trade, investment and industrial development which might be framed by international disciplines,*

commitments and global market considerations”. Abugattas e Paus (2006) sugerem que, para facilitar a avaliação do espaço efetivamente disponível, é conveniente distinguir entre “*external policy space*” e “*internal policy space*”. O primeiro é determinado por compromissos em acordos internacionais e por considerações de mercado, enquanto o segundo é limitado pela capacidade institucional e por recursos disponíveis no país.

No caso dos compromissos internacionais, há diferentes avaliações sobre o grau de constrangimento à adoção de políticas de desenvolvimento decorrentes dos acordos comerciais, particularmente dos compromissos assumidos pelos países em desenvolvimento na OMC a partir da Rodada Uruguai. Os resultados dessa rodada representaram uma mudança de paradigma, tanto em relação à abrangência temática dos acordos comerciais multilaterais —que passaram a incorporar temas não diretamente relacionados ao comércio de bens— quanto em relação à exigência de que países em desenvolvimento adotassem as mesmas regras que os desenvolvidos, limitando os conceitos de flexibilidade e reciprocidade assimétrica que caracterizavam as negociações no GATT.

Ainda assim, as regras existentes deixam margem para a aplicação de subsídios pelos países em desenvolvimento tanto para a indústria quanto para a agricultura. Além disso, não há regras na OMC para subsídios aos serviços e, portanto, há amplo espaço para políticas de incentivo neste setor.

Para muitos analistas, os compromissos da Rodada Uruguai impõem limites ao espaço para políticas industriais, especialmente nos acordos de subsídios e medidas compensatórias, agricultura, TRIMs, TRIPs e no GATS. Para outros, esses acordos deixam algum espaço, mas em áreas que ou não atendem aos interesses domésticos ou exigem recursos e capacidade institucional que não estão disponíveis internamente. Mas há também os que acreditam que a combinação das restrições impostas por estes acordos com os espaços permitidos pelos mesmos é positiva no sentido de orientar as políticas industriais dos países em desenvolvimento para iniciativas com maior capacidade para atacar falhas de mercados e contribuir efetivamente para o seu desenvolvimento econômico. De acordo com Page (2007), com exceção dos impactos de TRIPs sobre a transferência de tecnologia, há pouca evidência de que as regras da OMC estejam restringindo os caminhos desenvolvimentistas dos países.

Na realidade, impactos sobre *policy space* não vêm apenas dos compromissos na OMC, mas da combinação destes com os acordos regionais de que um determinado país participe, além de outros compromissos internacionais em áreas não estritamente comerciais, como os acordos de proteção de investimentos ou do meio ambiente. De modo geral, as restrições provenientes destes acordos interagem com os compromissos multilaterais e podem resultar em redução ainda maior do *policy space*. Os acordos regionais com agenda temática mais abrangente (modelo NAFTA) e os acordos bilaterais de proteção de investimentos tendem a impor restrições adicionais às definidas na OMC.

Por outro lado, Page (2007) chama atenção para o fato de que a intenção dos acordos internacionais é justamente reduzir a margem de manobra para adoção de políticas domésticas. Os países devem escolher entre as vantagens de impor restrições à liberdade de políticas domésticas dos outros países e as desvantagens de aceitar restrições às suas próprias políticas.

Além dos compromissos internacionais, o processo de globalização econômica e a crescente interdependência entre as economias impõem importantes limitações à liberdade dos países em implementar políticas domésticas. O aprofundamento da integração da produção e a distribuição de bens e serviços nas cadeias produtivas globais podem ter impacto significativo sobre o *policy space* dos países em desenvolvimento. (Abugattas e Paus, 2006). O receio da reação de investidores estrangeiros e das agências de avaliação de risco a determinadas iniciativas também contribui para a auto-limitação dos formuladores de políticas públicas nos países em desenvolvimento.

Por fim, há as restrições domésticas, que muitas vezes são mais relevantes do que as restrições externas na determinação dos limites às políticas industriais dos países. As restrições fiscais a que está submetida a maioria dos países em desenvolvimento é a principal limitação à implementação de políticas industriais. Além disso, a capacidade institucional para implementar essas políticas também é um fator relevante apontado por agências internacionais como o Banco Mundial. Há também o fator tamanho, como apontado por Abugattas e Paus: “*Certain policy alternatives, e.g. for industrial policies and macroeconomic management may be open for countries with large internal markets, such as Brazil and Mexico, but they may be outside the range of possibilities for medium-sized and small countries*”.

Como já se disse, os acordos comerciais sub-regionais na América do Sul avançaram bastante na liberalização do comércio de bens, mas muito pouco na negociação de normas e regras comerciais e menos ainda em disciplinas não diretamente relacionadas ao comércio de bens. Portanto, não se pode atribuir aos acordos sub-regionais restrições relevantes ao *policy space* dos países da região.

Essa situação é resultado da reticência dos países maiores, em particular dos relativamente mais desenvolvidos, em avançar na negociação de normas e disciplinas que limitem a sua liberdade para seguir lançando mão de instrumentos de proteção ou de medidas de política industrial. Mais além, o déficit de implementação dos compromissos já assumidos pelos países em acordos regionais —e o caso do MERCOSUL é exemplar— revela o grau da resistência dos países em abrir mão da liberdade no manejo de políticas domésticas em prol da integração econômica.

Alguns países da região já se envolveram em acordos comerciais com países desenvolvidos que dispõem de disciplinas muito mais rigorosas que as incluídas nos acordos intra-regionais. Além disso, a maioria assinou acordos de proteção de investimentos que também são limitadores de espaço. Portanto, o *policy space* de cada país da região varia muito em função da rede de acordos internacionais de que participa.

Esta é uma questão essencial para o futuro da integração regional. O aprofundamento do processo de integração na América do Sul requer a disposição dos países da região de negociar compromissos em áreas que resultarão necessariamente em redução do *policy space*. Para países que já têm seu espaço reduzido pela participação em acordos internacionais exigentes o custo de negociar compromissos na região é relativamente baixo. Para os países maiores, em particular para o Brasil, este custo é relativamente maior.

O recrudescimento do protecionismo e do nacionalismo em vários países sul-americanos se reflete na demanda por ampliação do *policy space*, que é um movimento em direção contrária aos requisitos de um projeto de aprofundamento da integração regional. Se, por um lado, os objetivos econômicos do processo de integração, estimulados pela ampliação dos fluxos de comércio e de investimentos intra-regionais, demandam o avanço da agenda de integração em disciplinas que limitam a liberdade para a implementação de políticas, as tendências nacionalistas em vários países —que constituem uma das fontes de inspiração política do regionalismo pós-liberal— impedem que se avance nesta direção.

b) Os impactos distributivos do comércio e da integração

A emergência de uma agenda de desenvolvimento pós-liberal na América do Sul confere prioridade ao tema das implicações distributivas do comércio internacional e dos processos de integração. No plano das políticas comerciais unilaterais (e dos acordos preferências com os países do Norte), enfatizou-se a discussão dos impactos da liberalização sobre os níveis pré-existentes de desigualdade e de pobreza. Na esfera dos acordos de integração, o foco das discussões sobre impactos distributivos centrou-se no tema das assimetrias.

No que se refere às relações sobre comércio, desigualdade e pobreza, muitos trabalhos recentes, baseados em evidências empíricas, sugerem que as relações entre comércio, desigualdade e pobreza não são simples e são muitas vezes mediadas por fatores locais e por circunstâncias específicas. Apesar do crescente número de estudos sobre o tema, permanecem muitas dúvidas sobre os mecanismos de influência da liberalização comercial e da globalização na distribuição de renda e na pobreza.

Os resultados das análises de impactos da abertura comercial sobre desigualdade e pobreza também dependem do padrão de liberalização comercial adotado pelos países: abertura comercial unilateral ou negociada em acordos comerciais e do grau de integração (*deep or shallow integration*). Dependem ainda das políticas adotadas por outros países: há uma forte conexão entre as políticas no nível doméstico e internacional. Os ganhos resultantes de negociações preferenciais podem ser neutralizados ou reforçados pela adoção de políticas domésticas pelos parceiros comerciais (subsídios à produção ou à exportação, de um lado, e *aid for trade*, de outro).

Por outro lado, as experiências de integração econômica regional geram resultados diferentes em termos da dinâmica da desigualdade entre países. No caso da União Européia, registra-se uma maior convergência entre os países-membros. Já no caso do Nafta, aumenta a divergência entre México e Estados Unidos, inclusive com uma mudança de direção no movimento de convergência que se verificava no período anterior à integração. No México, observa-se uma “convergência divergente”: os estados do norte do país convergem para os padrões de desigualdade do sul dos Estados Unidos e os estados do sul convergem para os padrões do norte da América Central.

Ao menos dois fatores podem ser identificados para explicar as diferenças nas experiências européia e norte-americana: diferenças nos pontos de partida dos países dos dois blocos (em termos de abertura comercial e situação social) e diferenças nas políticas sociais nacionais e transnacionais adotadas para lidar com as desigualdades.

Na agenda da integração, o tema das disparidades entre países e regiões foi tratado sob a ótica das assimetrias entre países e regiões. Uma classificação das assimetrias relevantes para os processos de integração permite distinguir entre as que se baseiam em fatores estruturais e as que derivam de políticas públicas e de regulações nacionais. Os fatores que influem sobre as assimetrias estruturais mudam em um ritmo muito lento. Na medida em que elas limitam a capacidade de um país-membro para beneficiar-se do processo de integração, a comunidade pode adotar políticas de discriminação positiva em favor daquele país e/ou estabelecer instrumentos comunitários para ampliar a capacidade do país menor ou menos desenvolvido para aproveitar as oportunidades abertas pelo processo de integração.

Já as assimetrias de política normalmente exigem disciplinas para regular as intervenções dos governos nacionais, uma maior coordenação de políticas ou até mesmo a sua harmonização. O tratamento das assimetrias de política exige um compromisso intrinsecamente instável entre diferenças legítimas nas preferências nacionais e a necessidade de assegurar que não existam distorções nos mecanismos de competição e de alocação de recursos relacionadas às diferenças entre as políticas nacionais. Como o atesta a experiência européia, o tratamento de ambos os tipos de assimetrias supõe o desenvolvimento de capacidades institucionais importantes e certo grau de renúncia à discricionariedade no desenho e na implementação das políticas nacionais.

Na realidade, o único processo de integração que conferiu ao tratamento das assimetrias um papel central em sua agenda é a União Européia. Sua política de coesão econômica e social visa a reduzir as assimetrias estruturais e de política. Do lado das assimetrias estruturais, a União Européia aloca às regiões e países menos desenvolvidos —segundo critérios previamente negociados— os recursos de seus fundos estruturais. Do lado das assimetrias regulatórias, a política de integração consistiu fundamentalmente na identificação das áreas de política onde as

divergências nacionais poderiam gerar distorções no funcionamento de um mercado único competitivo e no estabelecimento de regras e disciplinas capazes de restringir aquelas divergências a níveis considerados aceitáveis.

C. Os dilemas do regionalismo pós-liberal

A hipótese básica do regionalismo pós-liberal é que a liberalização dos fluxos de comércio e de investimentos e sua consolidação em acordos comerciais não apenas não são capazes de gerar “endogenamente” benefícios para o desenvolvimento, mas ainda podem reduzir substancialmente o espaço para a implementação de políticas nacionais “de desenvolvimento” e para a adoção de uma agenda de integração preocupada com temas de desenvolvimento e de equidade.

Dáí decorrem, nas iniciativas informadas por este paradigma, duas conseqüências. A primeira delas é a redução acentuada da importância atribuída à dimensão comercial (caso da CSAN) ou o enquadramento da agenda comercial segundo uma visão de administração estatal dos fluxos (ALBA).

A ampliação temática da agenda para incluir assuntos econômicos não comerciais e temas não econômicos é a segunda conseqüência da adoção da hipótese básica desse paradigma. Esses temas são trazidos à agenda segundo critérios bastante diversificados, como a suposta pertinência para viabilizar objetivos de desenvolvimento e/ou de equidade, a necessidade de participação no processo de grupos sociais que teriam sido excluídos dos modelos liberais de integração, etc..

Esse duplo movimento —a redução da importância da dimensão comercial da integração e a ampliação da agenda indo mais além dos limites da temática econômica— coloca desafios não triviais para o regionalismo pós-liberal. A experiência recente das iniciativas inspiradas por esse modelo sugere que seus defensores parecem longe de perceber a natureza e a relevância dos desafios a enfrentar.

De um lado, é difícil imaginar que um projeto de integração econômica possa avançar deixando de lado objetivos de liberalização comercial e dos fluxos de investimentos. Discutindo o nexo entre comércio e cooperação, no caso da experiência da Comunidade Andina, Devlin e Mulder (2006) observam que o crescimento dos fluxos comerciais e o estabelecimento de acordos que os fomentem são poderosos indutores da cooperação: “*a preferential trade agreement with so-called “core” obligations can be an attractive starting point for more advanced forms of cooperation and the production of regional public goods*” e que “*the benefits of trade agreements are more “divisible”, or less lumpy, than some other forms of cooperation*”. No caso da CAN, os autores mostram que a cooperação não comercial seguiu os passos da cooperação comercial e ambas formas de cooperação parecem ter seguido de perto o crescimento do comércio intra-regional (interno à CAN).

Embora em outras regiões do mundo, como a Ásia, a agenda econômica de cooperação entre países venha evoluindo no sentido de integrar dimensões não comerciais, ela não se faz em detrimento da temática mais tradicional dos acordos de comércio, que parece ser um componente inescapável da agenda do novo regionalismo asiático. Esse inclui a componente comercial, eventualmente restringindo a liberalização de produtos agrícolas, mas diverge do regionalismo liberal por não contemplar disciplinas relativas a direitos de propriedade intelectual e compras governamentais (Heidrich, 2006).

A experiência européia —referência maior do regionalismo— também fornece um exemplo interessante a esse respeito. De fato, essa experiência foi capaz de integrar gradualmente à sua agenda temas não comerciais e não econômicos, mas o fez sem perder nunca de vista a prioridade da agenda de liberalização comercial e da competição entre seus membros e entre esses e o resto do

mundo. Segundo Devlin e Mulder, na Europa Ocidental, “*growing interdependence through trade served to help drive forward a political and social agenda of certain partners for deeper integration and cooperation*”. A constituição do mercado único foi o pilar da construção europeia e a liberalização dos fluxos de comércio e investimentos seu motor. Nesse sentido, o processo de integração europeia, que parece inspirar os críticos da “integração liberal” por sua capacidade para incorporar à agenda temas relacionados à equidade e ao desenvolvimento, é antes um exemplo de ampliação da agenda sem prejuízo da prioridade concedida à liberalização.⁶

De outro lado, a questão da ampliação da agenda para temas econômicos não comerciais e para temas não econômicos também coloca desafios não desprezíveis. Formas não comerciais de cooperação tendem a ser muito mais exigentes institucional e politicamente do que a simples liberalização recíproca de fluxos comerciais. A experiência do MERCOSUL é eloquente, nesse sentido: superada a fase de liberalização automática, gradual e universal das tarifas dentro do bloco, esse passou a apresentar enormes dificuldades para avançar nas áreas não comerciais de sua agenda temática (Motta Veiga, 2003).

Além disso, há a questão, sensível politicamente, de definir quais as áreas não comerciais pertinentes para o projeto de integração. No plano econômico, se a integração regional é vista como um elemento para a realização dos projetos nacionais de desenvolvimento, um critério fundamental para a eleição dos temas para a sua agenda deveria ser a contribuição que a integração pode dar para cada um deles a partir da identificação de instrumentos para a sua operacionalização.

Em algumas áreas, os benefícios da integração e os seus instrumentos parecem facilmente identificáveis: integração física, energia e integração fronteiriça são alguns exemplos. Em outras áreas, não há identificação de instrumentos ou mecanismos regionais que possam dar contribuição efetiva aos problemas econômicos identificados, cujo encaminhamento pode e deve ser feito de preferência em nível nacional.

Portanto, a ampliação da agenda econômica da integração pode se justificar perfeitamente, em diferentes processos de integração. No caso da América do Sul, há fortes razões para pensar que essa ampliação faz todo o sentido. De fato, a agenda econômica sul-americana tornou-se crescentemente complexa nos últimos anos, em função não só dos fluxos comerciais crescentes, mas também da expansão dos fluxos intra-regionais de investimentos e da relevância adquirida, nas relações bilaterais e intra-regionais, pelos temas de energia e infra-estrutura (Bouzas, Motta Veiga e Rios, 2007).

Fatores subjetivos (políticos) concorrem para agregar a esses temas as questões relacionadas aos impactos distributivos da integração, que tendem a se cristalizar em torno do debate acerca dos mecanismos para lidar com as assimetrias entre os países da região.

Nesse contexto, é difícil imaginar que a agenda econômica intra-regional possa ser “carregada” exclusivamente pelos temas comerciais. Há fatores objetivos e subjetivos que empurram uma agenda não comercial na região.

No entanto, se é necessário expandir a agenda econômica da integração, é igualmente importante definir os limites dessa expansão. O critério essencial para tal delimitação é aquele que

⁶ Na realidade, a experiência europeia encontra-se, desde a sua origem, solidamente ancorada no paradigma liberal e dificilmente se pode entender sua gênese e seu desenvolvimento sem fazer referência ao contexto de pós-guerra e ao liberalismo que inspira de muito perto o Tratado de Roma, que fundou a CEE. De fato, a reconstrução da economia europeia, depois de 1945, se fez em um contexto caracterizado pela consolidação da hegemonia dos EUA e do liberalismo, como princípio regulador das economias nacionais e das relações entre elas. Com o início da Guerra Fria, os esforços dos EUA para atrair a Europa Ocidental para o campo liberal se intensificaram e novos mecanismos institucionais foram criados, inclusive no campo econômico, para consolidar a aliança transatlântica: a OCDE e a União Europeia de Pagamentos são criados nessa época e os EUA incentivaram a criação de um mercado comum europeu, cuja criação se iniciaria com o Tratado de Roma em 1957. Essa genealogia ajuda a explicar porque “o tratado de Roma criando a Comunidade Econômica Europeia adotou sem ambigüidades o liberalismo econômico” e a doutrina segundo a qual “o livre movimento de bens, serviços e fatores de produção aumenta a competitividade” (segundo o Artigo 4 do Tratado).

se formulou acima: entram na agenda da integração temas em que a “solução regional” é superior às soluções nacionais, ou seja, em que a cooperação agregue valor e permita alcançar objetivos que não o seriam em nível nacional.

Outro desafio que a ampliação da agenda econômica coloca se relaciona às dificuldades para tornar operacionais determinadas idéias ou temas-chave da nova ideologia integracionista, como é o caso do “espaço para políticas”, das “políticas para fomentar a complementação produtiva” ou daquelas voltadas para o tratamento das assimetrias. A operacionalização dessas orientações esbarra seja em restrições econômicas e institucionais (caso do tratamento das assimetrias), seja ainda na definição de instrumentos e mecanismos para concretizar o objetivo genérico (por exemplo, a complementação produtiva). Já a operacionalização do conceito de “espaços de política” é essencialmente negativa e, por isso, mais fácil de realizar: para fazê-lo basta evitar que se consolidem em acordos internacionais compromissos vistos como capazes de restringir a liberdade para fazer políticas “de desenvolvimento”. No caso da integração sul-americana, o efeito dessa postura de preservação do *policy space* nacional é a resistência a compartilhar soberania econômica em áreas onde tal compartilhamento seria necessário para fazer avançar objetivos integracionistas.

A extensão da agenda de integração para áreas não econômicas coloca questões ainda mais complexas. Claramente, os riscos de perda de foco da agenda crescem nesse caso e a experiência do MERCOSUL atesta a capacidade de nossos países para introduzir na agenda temas não comerciais supostamente também não polêmicos como forma de enfrentar as decisões difíceis que a agenda de comércio coloca para os *policy-makers*.

Valem, para os temas econômicos as mesmas observações feitas para os temas econômicos não comerciais: a agenda da integração somente deve contemplar temas onde soluções regionais sejam nitidamente superiores às nacionais. Além disso, a extensão da agenda para temas não econômicos quando os modelos de política não são convergentes, como é o caso hoje na região, tende a produzir seja a polarização de posições dentro de um projeto de integração, seja a exclusão do grupo de países “minoritários”. Nesse contexto, a extensão da agenda na direção de temas não econômicos tende a gerar sobretudo divisões e a inviabilizar projetos que incluam mais do que apenas países cujos governos sigam modelos de política convergentes.

A combinação entre redução da relevância atribuída aos temas comerciais e expansão da agenda para outros temas econômicos e para assuntos sociais, culturais e políticos gera o risco de perda de foco e de “conteúdo efetivo” das iniciativas de integração inspiradas pelo regionalismo pós-liberal na região.

O outro risco (para o futuro da integração regional) associado às características do regionalismo pós-liberal na região decorre do peso que adquiriu o nacionalismo econômico e dos esforços empreendidos por alguns dos principais expoentes nacionalistas para instrumentalizar as iniciativas de integração regional segundo seus objetivos de política externa. A ALBA é um exemplo eloqüente do que resulta da combinação de nacionalismo econômico com extrema politização da agenda da integração. Dificilmente a CSAN iria nessa mesma direção, dada a diversidade de visões e interesses dos países que participam desse projeto e, nesse caso, a tentativa de instrumentalizar o projeto de integração levaria muito provavelmente ao distanciamento dos países menos identificados com propostas nacionalistas.

IV. Entre o novo regionalismo e as iniciativas dos anos 90, há espaço para a integração regional?

Nesse trabalho, se buscou colocar em evidência os traços distintivos do regionalismo pós-liberal na região, enfatizando os elementos de descontinuidades que esse paradigma introduz em relação ao modelo dominante nos anos 90. A questão que agora se coloca é outra: que tipo de relação se estabelecerá, nos próximos anos, entre as iniciativas herdadas dos anos 90 —marcadas pelo paradigma da liberalização— e aquelas inspiradas pelo regionalismo pós-liberal? A emergência deste significa a “morte” do outro, ao menos no plano sul-americano?

Desde já, há que se distinguir entre as iniciativas inspiradas pelo regionalismo pós-liberal para responder a essas perguntas. Certamente, frente à ALBA, a resposta à segunda pergunta do parágrafo anterior é um “sim” inequívoco e explícito. No caso da CSAN, no entanto, responder àquelas perguntas exige um pouco mais de elaboração.

Em princípio, não há entre a CSAN e os acordos sub-regionais que se consolidaram na região nos anos 90 nenhuma incompatibilidade de fundo. A CSAN pode ser vista como o vetor da extensão geográfica e da expansão temática dos acordos sub-regionais, articulando em uma área de livre comércio os dois acordos sub-regionais (processo que já avançou bastante através dos ACES firmados bilateralmente entre países do MERCOSUL e da CAN) e integrando à agenda desse espaço maior (a região) temas como

energia, infra-estrutura, comércio de serviços e investimentos. Esse movimento não impediria aos acordos sub-regionais de seguirem avançando rumo à união aduaneira, se esse continuar a ser o objetivo estratégico daqueles acordos.

No entanto, a curta experiência de construção da CSAN já foi suficiente para trazer à tona as dificuldades para que tal articulação “virtuosa” possa emergir. De um lado, parece haver uma irresistível tendência à expansão sem limites da agenda do projeto. Do outro, como resultado das profundas divergências entre os objetivos que os diferentes países atribuem ao projeto de integração regional e do baixo grau de confiança recíproca entre governos com distintas orientações políticas, a negociação tem levado à busca de “mínimos denominadores comuns” aceitáveis por todos os governos da região, ainda que isso se faça às custas da perda de “conteúdo efetivo”, no plano econômico, dos esforços integracionistas. Tendem a se reproduzir assim, no plano regional, as mesmas dificuldades e os mesmos métodos de construção de consenso que levaram os esquemas sub-regionais de integração ao impasse.

Além disso, cada vez mais parece claro que, num quadro de forte “politização” das agendas de política comercial e dos projetos de integração, dificilmente algum tipo de articulação virtuosa entre a herança integracionista dos 90 e as novas iniciativas poderá ocorrer. Com a saída venezuelana da CAN, sua “migração” para o MERCOSUL e a assinatura, por países andinos, de acordos de livre comércio com os EUA, a hipótese de uma aproximação entre os dois blocos sub-regionais sob o guarda-chuva da CSAN parece mais distante, enquanto a perspectiva de uma clivagem entre blocos em função de alinhamentos políticos se torna mais plausível.

Nesse contexto, de que fatores ou variáveis depende o futuro da integração sul-americana e quais os cenários plausíveis para esse processo nos próximos anos?

Há pelo menos três variáveis internas e duas externas cuja evolução e interação parecem destinadas a influenciar as perspectivas da integração regional nos próximos cinco a dez anos. Do lado das variáveis internas, encontram-se:

- o grau de politização das agendas comerciais nacionais e a incidência desse fenômeno sobre os projetos de integração em escala sub-regional e regional;
- a evolução política doméstica na maior economia da região —o Brasil— e os seus reflexos sobre a política externa, em geral, e sobre a política regional, em particular, desse país; e
- a consolidação, em diferentes países da região, de interesses econômicos privados (empresariais) gerados a partir do crescimento dos fluxos de comércio e de investimento intra-regionais.

As variáveis externas não têm, sobre a emergência de um ou outro cenário, o mesmo grau de influência que exercem os fatores endógenos. De fato, as variáveis exógenas condicionam o futuro da integração regional ao favorecer ou dificultar a emergência, a consolidação ou a reversão de certas tendências cujas origens são locais —e “locais”, nesse caso, significa principalmente nacionais e secundariamente regionais. Há duas variáveis exógenas que, nos próximos anos, parecem capazes de influenciar o curso e o ritmo da integração sul-americana:

- o ambiente do sistema de comércio mundial e, em especial, a consolidação de um quadro combinando a escassa geração de resultados nas negociações multilaterais com o recrudescimento do protecionismo e do nacionalismo econômico no Norte como no Sul; e;
- a evolução macro-econômica em âmbito internacional, particularmente naquilo que diz respeito aos desequilíbrios hoje existentes entre alguns dos principais *players* internacionais, ao processo de redução desses desequilíbrios e a seus efeitos sobre os preços das *commodities* exportadas pelos países sul-americanos.

Cenário 1: o primeiro cenário —dito inercial— representa apenas a continuidade das tendências hoje dominantes quando se trata do tema da integração na região. Nesse cenário, a situação macro-econômica externa é favorável aos países da região, beneficiando os preços das *commodities* exportadas por aqueles, e o ambiente político em que ocorrem as negociações comerciais, embora marcado pelo nacionalismo econômico, gera uma espécie de complacência para políticas e estratégias heterodoxas que buscam legitimar-se recorrendo ao anti-liberalismo.

No plano interno, prevalece o quadro de polarização de posições em relação à agenda de integração, associado à politização das opções exercidas pelos diferentes países em suas estratégias de inserção internacional. O Brasil mantém uma postura ambivalente em relação aos temas da integração e às alianças preferenciais para construir o projeto sul-americano, mas atribui prioridade às relações com seus parceiros do Mercosul e, em particular, Argentina e Venezuela. O volume e a dinâmica dos fluxos de comércio e investimentos intra-regionais não se alteram a ponto de influenciar a economia política do processo. Nesse quadro, os interesses empresariais favoráveis a projeto sul-americano continuarão relativamente pouco expressivos econômica e politicamente, e sua estratégia será de adaptação às circunstâncias políticas da região, os interesses privados atuando apenas como seguidores das iniciativas estatais e não como impulsionadores de agendas próprias.

Nesse cenário, os projetos sub-regionais de integração herdados da década de 90 continuarão a encontrar as dificuldades que vêm enfrentando e o projeto sul-americano perderá *momentum*, prejudicado pela politização da agenda e pelas divergências entre países. A integração regional perde gradativamente relevância frente a estratégias unilaterais, bilaterais e eventualmente sub-regionais dos países sul-americanos.

Cenário 2: no segundo cenário, a polarização hoje vigente se acentua, traduzindo de forma cada vez mais clara a divergência de modelos políticos e econômicos nacionais entre os países “liberais” e os “estatistas-protecionistas”. O Brasil, por fatores domésticos e por preocupações com a preservação do projeto de União Aduaneira no Mercosul, se alia explicitamente a Venezuela e Argentina, deixando em segundo plano o projeto regional de integração sul-americana e aceitando a agenda dos seus parceiros preferenciais. Além do mais, negociações preferenciais com países do Norte estão excluídas dos planos desse conjunto de países.

Esses movimentos incentivam os países “liberais” a fortalecer as relações entre eles, e com países de fora da região, através da busca de convergência normativa em torno das regras negociadas com os países do Norte (especialmente os EUA) e da estratégia de negociar acordos com países da região da Ásia-Pacífico. Também nesse cenário, os impactos do crescimento dos fluxos de comércio e de investimento intra-regionais não são suficientes para “pesar na balança” do processo e, como os interesses empresariais nos diferentes países apenas seguem as iniciativas dos Estados nacionais, os fluxos tendem a acompanhar, reforçando-a, a clivagem de orientação política entre as regiões atlântica e pacífica da América do Sul.

Esse é um cenário em que os países pequenos do Mercosul —e, em especial, o Uruguai— se verão obrigados a tomar uma decisão em relação à sua participação no projeto sub-regional, sendo muito provável a hipótese de seu afastamento da União Aduaneira.

Um ambiente externo combinando continuidade do quadro hoje prevalecente nas negociações comerciais —pouco receptivo a iniciativas de liberalização— e certa deterioração do quadro macro-econômico internacional —com impactos negativos moderados sobre os preços das *commodities*— favoreceria a manifestação das posturas defensivas e reativas que estariam na origem desse cenário.

Nele, os projetos sub-regionais típicos dos anos 90 ganham novo fôlego a partir de agendas claramente divergentes e de composições (em termos de países) algo diversas das que os

caracterizavam na década anterior. Já o projeto de integração sul-americana é virtualmente abandonado em um quadro onde a polarização induz à retomada dos processos sub-regionais.

Cenário 3: no terceiro cenário, a evolução da política regional do Brasil em direção à busca de alianças em torno de uma agenda pragmática de integração econômica, a partir da frustração gerada pela prioridade anteriormente concedida às relações com países como a Venezuela e Argentina, desempenha papel central. A aproximação entre Brasil, Chile, Peru, Colômbia e Uruguai em torno de um projeto de integração regional que possa avançar independente das opções nacionais de política cria uma “massa crítica” com força suficiente para relançar a idéia da integração regional, atraindo países a princípio reticentes, com a Argentina. Provavelmente esse projeto não será capaz de reunir todos os países da região em um primeiro momento —caso as coalizões que se encontram no poder nesses países permaneçam hegemônicas— mas o grupo de países reunidos em torno da idéia de uma integração regional pragmática será suficiente para relançar o projeto e “confinar” a polarização política —que, nos cenários anteriores, impedia o avanço da integração— a um pequeno grupo de países, que pagarão preço crescente por seu isolamento.

Nesse cenário, a consolidação de redes diversificadas de interesses empresariais centrados na região —tendência que responde a uma dinâmica de forte crescimento dos fluxos de comércio e de investimentos intra-regionais— tem um peso importante, não apenas no sentido de “empurrar” a agenda oficial dos países no sentido dos temas econômicos e do pragmatismo, mas também de impulsionar a busca de soluções regulatórias mais favoráveis ao mercado e aos investimentos privados.

Um quadro macro-econômico internacional menos benevolente do que o hoje prevalecente e um ambiente de negociações comerciais ainda difícil tendem a favorecer a emergência desse cenário, ao incentivar que agentes públicos e privados da região olhem para a América do Sul como uma área de oportunidades em um mundo marcado pelas restrições econômicas e comerciais.

Esse é um cenário em que se redesenha o mapa das alianças intra-regionais, o que se faz de certa forma contra o que havia emergido nos anos 90 a partir da consolidação dos projetos sub-regionais de união aduaneira. A nova aliança pró-integração surge a partir de um grupo de países que adotaram distintas orientações nos anos 90 e que continuam a fazê-los na década atual, embora todos se proponham a compatibilizar o projeto sul-americano com a idéia de uma integração crescente aos fluxos de comércio e de investimentos internacionais. É nesse cenário que o tema da integração regional sul-americana faz sentido, já que as condições políticas nele prevalecentes tornariam viável a abordagem de uma agenda econômica diversificada e que hoje tem dificuldades para ser priorizada e tratada.

A. A integração sul-americana após a crise dos acordos sub-regionais: o que (ainda) faz sentido?

O ambiente em que evolui hoje o projeto sul-americano de integração não é favorável a uma conclusão exitosa do processo. A forte politização do tema reúne alguns poucos países em torno da idéia, deixa outros reticentes e afasta os demais. Independente das preferências de política de cada país, essa polarização de fato dificulta a busca de convergências entre os países nos temas de uma agenda econômica da integração. O tema energético é, desse ponto de vista, eloqüente: ao mesmo tempo em que os países sul-americanos tomam consciência do elevado potencial de complementaridade energética entre eles e da vantagem comparativa que daí pode derivar para a região, eles se dão conta do enorme potencial de conflito —entre países e dentro deles— relacionado à exploração e uso dos recursos energéticos regionais.

A hipótese de continuidade do quadro atual existe e foi ilustrada pelo cenário inercial apresentado acima. O segundo cenário aponta para o aprofundamento da polarização que levaria para uma clivagem da região em dois blocos com orientações de política marcadamente divergentes. Nesse cenário, é ainda mais difícil imaginar que a agenda da integração possa incluir temas como energia, investimentos e infra-estrutura: as divergências de visões em relação ao papel do Estado na economia impediriam que se avançasse naquela agenda.

Apenas no terceiro cenário seria possível vislumbrar a perspectiva de tratamento de uma agenda integracionista que seja ao mesmo tempo ambiciosa, em termos econômicos, e pragmática, em termos políticos. Portanto, as considerações que se fazem a seguir, acerca da agenda econômica da integração sul-americana, somente adquirem sentido se referidas ao contexto desenhado pelo terceiro cenário. Nos outros dois cenários, cujas probabilidades conjuntas de ocorrência parecem superar amplamente as chances de emergência do terceiro, essa agenda apareceria como irrealista e implausível.

Nos marcos definidos pelo terceiro cenário, a discussão sobre integração sul-americana deve se fazer a partir dos objetivos de promover a construção de um mercado regional, a partir da liberalização dos obstáculos à livre circulação de bens, serviços e investimentos, mas não pode ignorar o fato de que esse processo ocorrerá em um quadro de restrições definido pela ação conjunta dos condicionantes identificados nas seções anteriores. De fato, a capacidade para avançar na agenda da integração regional dependerá, mesmo no cenário mais favorável, da capacidade para “internalizar” esses condicionantes à lógica de um projeto de liberalização comercial e de investimentos. Nesse sentido e a partir de uma perspectiva normativa, emergem três eixos em torno dos quais deveria se estruturar o projeto sul-americano de integração:

- o eixo da constituição do mercado regional, que inclui a dimensão comercial e de infra-estrutura.

No que se refere a essa dimensão, é importante reconhecer que o baixo grau de interdependência econômica entre os países da região, ao gerar limitados (e setorialmente concentrados) incentivos à integração, junta-se às lições do fracasso das experiências de constituição de uniões aduaneiras nos anos 90 e à tendência recente de acentuada divergência de políticas comerciais entre os países da região para recomendar que o projeto de integração adote, na esfera comercial, o modelo da área de livre comércio.

A criação de um mercado regional baseado na ampla liberalização dos fluxos comerciais é um objetivo particularmente relevante para as economias pequenas da região. Essas, defrontadas com esquemas de integração incompletos ou imperfeitos, não logram capturar os benefícios da ampliação do mercado, especialmente no que se refere à atração de investimentos: esses tendem a se concentrar nos maiores mercados nacionais, gerando uma distribuição dos benefícios e custos da integração que vem se somar às assimetrias pré-existentes entre os países da região.

Dada a diversidade dos compromissos negociados nos esquemas sub-regionais e bilaterais na América do Sul, o caminho mais recomendável para a convergência ao livre comércio parece estar associado ao aprofundamento, no campo tarifário, dos acordos já existentes e à negociação de regras comuns naquelas áreas essenciais para que funcione um regime de livre comércio (especialmente regras de origem, salvaguardas, solução de controvérsias). A convergência dos esquemas de liberalização a partir do aprofundamento dos acordos existentes na área tarifária e o estabelecimento de regras de comércio uniformes poderiam representar um impulso relevante para a integração regional. No que se refere às regras estritamente comerciais (salvaguardas, anti-dumping, etc) a normativa multilateral fornece uma referência importante e politicamente aceitável na região para esforços de convergência das poucas regras existentes nos acordos bilaterais em vigor na ALADI.

Mas o acesso ao mercado ampliado requer não apenas liberalização comercial, mas também importantes investimentos na infra-estrutura que conecta os diferentes países e regiões, de forma a reduzir-se o custo das operações comerciais na região.

A infra-estrutura é uma candidata quase natural para qualquer agenda de integração sul-americana, na medida em que sua configuração tem um viés anti-integração, ao refletir as prioridades dos modelos primário exportador —orientado para o comércio extra-regional— e da substituição de importações —voltada para o mercado interno. O “elo perdido” da infra-estrutura sul-americana são os vínculos entre países da região.

A *rationale* para a inclusão da infra-estrutura na agenda da integração apóia-se em primeiro lugar em seu impacto negativo sobre os fluxos de comércio intra-regional. Mas um segundo componente da *rationale* para tal inclusão vincula-se às relações —crescentemente reconhecidas— entre investimento em infra-estrutura e distribuição espacial adequada dos ganhos derivados do comércio e do investimento. De fato, a infra-estrutura pode ajudar a reduzir disparidades regionais de renda e a maximizar o acesso às oportunidades abertas pela ampliação dos mercados, inclusive através de acordos comerciais. Não por acaso, os esforços para reduzir disparidades regionais e as chamadas assimetrias estruturais entre seus membros levou a União Européia a concentrar grande parte dos desembolsos de recursos de seus fundos estruturais de coesão em investimentos em infra-estrutura.

Mas assim como a relação entre liberalização comercial e crescimento, que não ocorre automática e universalmente, também a relação entre, de um lado, provisão de infra-estrutura e, de outro, redução de disparidades regionais exige, para se concretizar, a presença de algumas condições. Sem elas, a redução de custos de transporte, bem como a de tarifas, pode até mesmo aumentar disparidades, ao fomentar a concentração de atividades em uma única região e a provisão das demais a partir daquela.

Essas considerações sugerem que o tema da infra-estrutura deve entrar na atual agenda da integração sul-americana não apenas como instrumento para a formação e consolidação de um mercado regional, mas também como parte da política de coesão econômica e social, tal como ocorreu na União Européia, que destina grande parte de seus fundos estruturais à infra-estrutura nos países e regiões habilitados a receber tais recursos.

Os principais desafios que a iniciativa enfrenta e continuará a enfrentar nos próximos anos —mesmo no cenário mais favorável— se ela pretende contribuir efetivamente para os esforços de integração entre os países da região, podem ser assim sintetizados:

- o desafio do financiamento: os recursos previstos para investimentos no marco da IIRSA são enormes e os Estados da maioria dos países da região continuarão enfrentando restrições fiscais e financeiras. Isto torna absolutamente necessário submeter cada projeto a rigorosa avaliação custo-benefício, mas —ais além— certamente exigirá a montagem de esquemas híbridos de financiamento e operação de infra-estrutura, envolvendo a iniciativa privada.

- o desafio da coordenação e da regulação: embora a presença de investimentos privados seja necessária para reduzir o *gap* de infra-estrutura da região, a atuação dos Estados na coordenação de projetos e iniciativas e na coordenação destas com ações em outras áreas de política será essencial. Também caberá aos Estados atuar no estabelecimento de marcos regulatórios capazes de atrair capitais privados para investimentos, inclusive em projetos envolvendo distintos países, legislações, etc.

- o desafio da construção dos vínculos entre infra-estrutura, crescimento e distribuição dos seus benefícios: esta questão se coloca desde a definição dos projetos prioritários e a avaliação dos seus impactos econômicos, sociais e ambientais até a adoção de novas medidas de eliminação de entraves tarifários e não tarifários ao comércio entre os países da região. Esse desafio embute um

risco não desprezível. De fato, é relativamente fácil, nos países da região, estabelecerem-se coalizões de interesses que “empurrem” a realização de obras de infra-estrutura. Mais difícil, em termos de economia política, é se gerar a convergência de interesses que busquem integrar essas obras em projetos de desenvolvimento e de integração. A infra-estrutura pode reduzir disparidades econômicas e sociais, mas também pode vir a aumentá-las se esse desafio não for enfrentado de forma adequada.

As recomendações que emergem em relação ao tratamento dos temas agrupados nesse eixo são as seguintes:

- o estabelecimento de uma área de livre comércio de bens entre os países da região. De forma pragmática, o avanço para o livre comércio deveria se dar a partir da convergência dos cronogramas de liberalização comercial e das regras comerciais já definidos nos acordos sub-regionais. A área de livre comércio deveria incorporar normas comerciais relativas a barreiras sanitárias e fitossanitárias, normas e regulamentos técnicos e procedimentos aduaneiros, que não costumam fazer dos acordos sub-regionais já firmados na região, mas que são fundamentais para que os países possam aproveitar efetivamente as concessões tarifárias negociadas; e

- a definição de prioridades regionais para investimentos em infra-estrutura. A incorporação da dimensão regional às agendas domésticas de infra-estrutura dos países da região é fundamental para concretizar a integração econômica. Os critérios para a escolha de projetos prioritários devem buscar aliar os objetivos de integração aos de desenvolvimento, contribuindo para a redução das assimetrias entre os países da região.

- o eixo dos temas emergentes, que inclui a dimensão de investimentos e de energia.

A agenda de temas emergentes é definida em função de evoluções internas e externas à região. A energia é um desses temas. A disparidade dos preços do petróleo (e do gás) acirra a disputa pelas fontes de recursos energéticos e pela renda deles derivadas. Para a América do Sul, este é um elemento relevante, dados não apenas o papel potencial que a energia tem como alavanca da integração, mas também o peso do petróleo e do gás nas economias de dois países que mais intensamente aderiram à revisão dos modelos econômicos adotados nos anos 90: a Venezuela e a Bolívia.

Na realidade, se a energia ganhou tanta importância na agenda da integração, isso se deve tanto a fatores relacionados ao potencial da região para a exploração de recursos energéticos quanto às fragilidades e insuficiências dos sistemas energéticos dos países sul-americanos. Na confluência entre a percepção do valor dos recursos energéticos regionais —potencializada pelo aumento do preço do petróleo e do gás e transformada em bandeira política por governos nacionalistas da região— e a eclosão de conflitos bilaterais em torno do uso e da exportação intra-regional desses recursos, a América do Sul parece ter tomado consciência da importância do tema na perspectiva da integração.

Do lado das oportunidades, está a grande disponibilidade de recursos energéticos renováveis e não renováveis, inclusive não aproveitados, na região e o baixo custo de oportunidades —para padrões internacionais— para explorá-los. Nas palavras de Oliveira (2006), “a oferta de energia é a vantagem comparativa mais importante que tem a região para atrair investimentos. Gerenciado adequadamente, o sistema energético regional oferece uma ampla janela de oportunidades para uma inserção vantajosa da América Latina na economia mundial”.

No entanto, do lado das ameaças, encontram-se precisamente os problemas de gerenciamento. De um lado, há o fato de que os sistemas energéticos nacionais são pouco confiáveis, o que se traduz em crises recorrentes e em baixa capacidade para atrair investimentos. De outro, a gestão dos recursos energéticos nas relações entre países da região se dá através de

acordos bilaterais, submetendo tais relações a riscos políticos e comerciais significativos, associados a problemas e posturas políticas referenciadas às agendas domésticas e paroquiais.

O resultado direto disso é um baixo grau de integração energética em uma região que dispõe de recursos abundantes e enorme potencial para comércio deste tipo de recursos. Há países da região com perfil claramente importador, enquanto outros são nitidamente exportadores.

Entretanto, os benefícios da complementaridade energética sofrem para emergir no mundo real da região. Diante de um quadro de incertezas, os países importadores buscam resolver seus problemas de segurança energética através de investimentos que visam à auto-suficiência. Já os países exportadores concentram suas políticas no atendimento dos mercados extra-regionais (Oliveira, 2006). De forma geral, os países sul-americanos adotam regulações e regimes de preço de olho apenas em fatores e condicionantes domésticos, conferindo escassa —se alguma— atenção às implicações destas políticas sobre o comércio de energia entre países da região ou sobre investimentos, em nível regional, no setor de energia. Estas opções afastam a hipótese de integração energética e reduzem fortemente os incentivos econômicos para a expansão da infraestrutura de transporte de energia na região, especialmente no plano internacional.

Em um quadro de elevado preço do petróleo e gás, a economia política da integração energética ganha em complexidade. De um lado, os governos conferem urgência à agenda energética, mas o fazem em uma perspectiva eminentemente doméstica —os exportadores buscando maximizar ganhos e os importadores minimizar custos— e em um marco frequentemente sobredeterminado pela agenda política de programas nacionalistas. De outro, as relações entre empresas —estatais e privadas— e governos ganham novos contornos, na medida em que as estratégias de algumas estatais tornam-se mais permeáveis a interesses políticos dos governos, enquanto outras empresas são objeto de pressões estatais para aceitar uma drástica modificação das condições regulatórias em que desenvolvem suas atividades na região.

Nesse cenário, cresce substancialmente o potencial para conflitos opondo governos nacionais seja a outros governos da região, seja ainda a empresas, que eventualmente podem também ser estatais. A América do Sul tem sido pródiga em conflitos e tensões desse tipo nos últimos tempos e essa situação claramente incentiva a “politização” da agenda e das opções energéticas —assim como ocorre na área comercial— bem como as estratégias de auto-suficiência por parte dos países importadores da região.

Estas evoluções apontam para o fato de que, mais do que na área comercial, é na gestão do tema energético que as preferências de política dominantes nos anos 90 sofreram sua maior inflexão. A década de 90 foi marcada pela privatização de empresas de energia, pela liberalização dos mercados energéticos —ambos processos ocorrendo em ritmos e modalidades muito distintas segundo os países, é bem verdade— e pelos primeiros investimentos expressivos voltados para a comercialização entre os países da região de recursos de energia. A nova década vê a volta da associação entre segurança energética e soberania nacional: nos países importadores, estratégias de auto-suficiência voltam a ganhar prioridade,⁷ enquanto nos exportadores, volta-se a atribuir aos recursos energéticos funções econômicas, políticas e simbólicas diversas.

O crescimento, nos últimos anos, de fluxos intra-regionais de investimento —inclusive na área energética— e a perspectiva de que tal processo se intensifique nos próximos anos por si só justificariam a inclusão do tema de investimentos na agenda da região.

Nos últimos anos, parecem estar ocorrendo novas e diversificadas iniciativas de investimento no plano intra-regional: após a crise argentina, diversas empresas brasileiras de diversos setores

⁷ Oliveira (2006) argumenta que, no Brasil, “sem que nenhum anúncio oficial tenha sido feito, a política energética voltou ao objetivo de auto-suficiência dos anos 70”.

industriais e de serviços adquiriram firmas daquele país, movimento que parece ainda não ter se esgotado. Por outro lado, investimentos chilenos foram feitos nos países vizinhos, principalmente em setores de serviços. A maioria dos investimentos intra-regionais é de compras de ativos e empresas estabelecidas (aquisição de parcelas de mercado), sendo limitadas as inversões *greenfield*.

Até o crescimento recente dos fluxos de investimento direto no exterior por parte de empresas brasileiras, era possível afirmar que o principal investidor sul-americano na região era o Chile e que a principal relação bilateral no que se refere a fluxos de inversões transnacionais na região envolvia o Chile e a Argentina. Com a aceleração do processo de internacionalização vivido pelas empresas brasileiras nos últimos anos, que inclui a realização de investimentos em outros países sul-americanos, é possível que o *ranking* de principais investidores intra-regionais se esteja modificando, mas é certo que os principais países emissores de investimentos intra-regionais continuam a ser Brasil e Chile, tendo a Argentina, nos últimos anos, praticamente desaparecido como investidor externo (na região e no resto do mundo).

Algumas das principais motivações das empresas sul-americanas para investir no exterior relacionam-se a estratégias de defesa ou de proteção contra a instabilidade econômica no mercado doméstico e a apreciação cambial, bem como à busca de condições estáveis de acesso a mercados externos ou a recursos naturais, de forma a superar os limites impostos pelo tamanho dos mercados domésticos ou a disponibilidade doméstica de recursos naturais.

Ora, o fato de que os potenciais receptores de investimentos intra-regionais vivam situações econômicas e políticas parecidas com as vigentes nos países emissores de investimento certamente não incentiva a expansão dos investimentos intra-regionais. O recente questionamento em alguns países da região do *status quo* regulatório aplicável aos investimentos externos —sobretudo no setor energético— certamente torna essa questão ainda mais relevante.

Isso poderia estar levando muitas empresas brasileiras em processo de internacionalização a limitar o peso dos investimentos intra-regionais em suas estratégias. Assim, por exemplo, o plano de investimentos externos da Petrobrás parece já ter “internalizado” os efeitos do contencioso com o governo boliviano, o que se traduziu não apenas no crescimento dos investimentos previstos para a produção de gás a partir de reservas domésticas, mas também no redirecionamento de investimentos no exterior para a América do Norte e Ásia.

A *rationale* para essa inclusão ainda se vê reforçada pelo fato de que os países da região têm adotado posturas muito divergentes em relação ao tratamento dos investimentos externos: enquanto alguns países revêem seus regimes de investimento numa direção mais restritiva, outros consolidam regimes liberais através de acordos bilaterais e proteção de investimentos com os países desenvolvidos (caso recente do Uruguai, que firmou um destes acordos com os EUA). Nesse contexto, os investimentos intra-regionais podem se ver numa situação em que estão mais sujeitos do que os capitais extra-regionais aos riscos regulatórios crescentes na região e às perdas pecuniárias a estes associadas.

As recomendações derivadas dessas considerações relativas ao eixo dos temas emergentes são as seguintes:

- a negociação de um marco regulatório que facilite o aproveitamento do enorme potencial para o comércio de energia na região. Na ausência de instrumentos que contribuam para dar maior segurança ao comércio e aos investimentos na integração energética será difícil que os países incorporem a dimensão regional às suas políticas domésticas na área de energia. Os conflitos recentes nesta área têm promovido um retorno às estratégias de auto-suficiência por parte dos países importadores de energia na região; e

- a negociação de um acordo regional de proteção de investimentos. O crescimento dos fluxos de IDE intra-região justifica a negociação de um acordo regional. Este acordo deve buscar um modelo próprio, que evite as cláusulas típicas dos acordos bilaterais que encontram resistências em países da região, especialmente no Brasil, mas que ofereça um marco legal que aumente a segurança dos investimentos na região.

- o eixo da coesão econômica e social, que se refere ao tratamento das implicações distributivas do processo de integração.

Os temas de coesão econômica e social nos processos de integração econômica receberam tratamento pouco mais do que marginal nas agendas do MERCOSUL e da CAN. No caso do MERCOSUL, as assimetrias estruturais foram enfrentadas através de tratamentos preferenciais transitórios outorgados aos sócios menores. Mais recentemente, os Estados parte incorporaram o FOCEM. As assimetrias de política, por sua vez têm recebido um tratamento menos explícito e têm se transformado em fonte de conflito freqüente entre os sócios.

O tratamento da agenda de assimetrias no marco de um projeto de integração sul-americano é prioritário: não apenas as assimetrias estruturais entre os países da região são notáveis, mas também há, entre eles, importantes discrepâncias em relação ao uso de instrumentos de políticas voltadas para fomentar a competitividade, os investimentos e as exportações. A inclusão desse tema na agenda da integração pode se revelar fundamental para reduzir resistências à liberalização inerente ao projeto e aumentar o grau de legitimidade doméstica deste tipo de processo.

A recomendação relacionada a este tema parte da identificação de instrumentos para lidar com as assimetrias estruturais entre os países da região. Nesse sentido, a constituição de fundos de desenvolvimento, como financiamento para reestruturação, capacitação de trabalhadores, desenvolvimento de infra-estrutura em áreas mais afetadas, etc. ou o tratamento diferenciado nas obrigações de liberalização assumidas na integração regional são instrumentos a serem considerados. Mas, acima de tudo a redução das assimetrias requer o efetivo acesso aos maiores mercados da região para as exportações dos países menores. O maior benefício que a integração pode trazer para essas economias é a completa eliminação dos entraves às suas exportações para os países de maior desenvolvimento relativo. Isto requer a eliminação das barreiras não-tarifárias e a efetiva implementação dos compromissos assumidos nos acordos regionais.

V. Considerações finais

Uma característica essencial do regionalismo tal como ele se expressa na América do Sul hoje é o fato de sua emergência estar vinculada a uma crítica ampla ao paradigma liberal que inspirava não apenas as iniciativas de integração intra-regionais durante os anos 90, mas também grande parte da agenda doméstica de política econômica nos países da região. Essa crítica se faz a partir de um ponto de vista que pretende traduzir a emergência, na cena política de vários dos países da região, de forças sociais que até então teriam sido excluídas ou marginalizadas.

O ressurgimento do nacionalismo econômico como matriz de políticas e a “politização” das agendas econômicas externas de vários países da região são conseqüências diretas daquela característica que tipifica o fenômeno do regionalismo pós-liberal na América do Sul. Esse oscila entre uma agenda integracionista de cunho “desenvolvimentista” —que tem dificuldades para lidar com a agenda da liberalização comercial— e uma agenda claramente anti-liberal e de formação de coalizões de países afins ideologicamente.

Nessas circunstâncias, a convivência entre experiências de integração dos anos 90 e iniciativas típicas da corrente década tende a ser particularmente difícil, embora teoricamente ela seja viável no caso da CSAN. Se o paradigma do regionalismo pós-liberal não for capaz de se impor em uma iniciativa que é por definição regional e por isso inclui países que não compartilham da visão que o sustenta, o mais provável é que ele “busque abrigo” em iniciativas alternativas —mas de pouca ou nenhuma expressão econômica e política, como a ALBA— ou no MERCOSUL, hoje mais receptivo

às hipóteses básicas do pós-liberalismo. Mesmo nesse caso, a convivência entre os dois modelos não será fácil e sua evolução estará diretamente condicionada pela evolução política doméstica dos países-membros.

Os cenários que se desenham para a integração sul-americana não podem ser, nesse quadro, muito otimistas. Num quadro de forte “politização” das agendas de política comercial e dos projetos de integração, dificilmente algum tipo de articulação virtuosa entre a herança integracionista dos 90 e as novas iniciativas ocorrerá. O paradoxo é que fatores objetivos e políticos fazem com que a agenda intra-regional se torne cada vez mais relevante e diversificada para os países da região. Do ponto de vista político, a diversidade de modelos nacionais aumenta o risco de conflitos e tensões relacionadas a temas que ganham importância em função da interdependência econômica entre os países da região, como os temas comerciais, energéticos e de investimento. Trata-se pois, na ótica política, de mitigar riscos.

Do ponto de vista econômico e dos objetivos de desenvolvimento, a diversificação de vetores “reais” da interdependência entre os países da região sugere que há uma agenda da integração sul-americana que, sem desconsiderar a dimensão comercial, deve agregar outros temas de cooperação econômica. A ótica, nesse caso, é de geração e aproveitamento de oportunidades.

O exercício prospectivo desenvolvido nesse trabalho sugere que, apesar da prevalência de cenários que não podem induzir ao otimismo quanto às perspectivas da integração regional nos marcos do “regionalismo pós-liberal”, não se deve excluir a hipótese de emergência de um cenário favorável ao projeto sul-americano. A emergência de tal cenário permitiria abordar, com visão ao mesmo tempo estratégica e pragmática, uma diversificada agenda de temas econômicos em que a solução regional agregaria valor quando comparada a soluções nacionais, bilaterais ou sub-regionais.

Bibliografia

- Abugattas, L. e Paus, E. (2006) – Policy space for a capacity-centered development strategy for Latin America, elaborado para a conferência “Responding to globalization in the Americas: The political economy of hemispheric Integration”, organizado pela London School of Economics, 1 e 2 de junho.
- Bouzas, R.; Motta Veiga, P. e Rios, S. (2007) – Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur, processado.
- Confederação Nacional da Indústria - CNI (2006) - A adesão da Venezuela ao Mercosul: agenda e interesses econômicos do Brasil, janeiro.
- Devlin, R. e Mulder, N. (2006) – The trade-cooperation nexus and regional public goods: a preliminary examination of the Andean Community – trabalho apresentado na conferência “Integration processes at a crossroads: future perspectives”, organizado pela CEPAL, BID e OBREAL, Santiago, 21 e 22 de novembro.
- Heidrich, P. (2006) – The East Asian Region: from multilateralism to bilateralism – trabalho apresentado na reunião “Could regionalism leverage global governance?”, organizado pela LATN e CAF, Buenos Aires, 28 e 29 de julho.
- Motta Veiga, P. (2003) - A agenda de institucionalização do MERCOSUL: os desafios de um projeto em crise, trabalho elaborado para o BID, junho.
- Motta Veiga, P. e Rios, S. (2006) – América do Sul: a integração pode sobreviver ao nacionalismo econômico? – Policy Brief de Latin American Trade Network (LATN) in Revista Brasileira de Comércio Exterior n.88, julho-setembro.
- Oliveira, A. de (2006) - Sostenibilidad Energética en América del Sur: el rol brasileiro, trabalho apresentado no seminário Conocimiento para una integración exitosa en Sudamérica: mercados, gobiernos e IDE, Buenos Aires, 17 de octubre.
- Page, S. (2007) – *Policy space: Are WTO rules preventing development?* ODI Briefing Paper n. 14, Janeiro.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Comercio internacional

Números publicados

- 1 Las barreras medioambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarones, María Angélica Larach, (LC/L.1270-P), N° de venta S.99.II.G.45 (US\$10.00), octubre 1999. [www](#)
- 2 Multilateral Rules on Competition Policy: An Overview of the Debate, Berend R. Paasman (LC/L1143-P), Sales N° E.99.II.63 (US\$10.00), December 1999. [www](#)
- 3 Las condiciones de acceso a los mercados de bienes: algunos problemas pendientes, Verónica Silva y Johannes Heirman, (LC/L.1297-P), N° de venta S.99.II.G.62 (US\$10.00), diciembre 1999. [www](#)
- 4 Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: a Survey of the Literature, Mikio Kuwayama, (LCL1306-P), Sales N° E.99.II.20 (US\$10.00), December 1999. [www](#)
- 5 Trade Reforms and Trade Patterns in Latin America, Vivianne Ventura-Dias, Mabel Cabezas and Jaime Contador, (LC/L.1306-P), Sales N° E.00.II.G.23 (US\$10.00), December 1999. [www](#)
- 6 Comparative Analysis of Regionalism in Latin America and Asia Pacific, Ramiro Pizarro, (LC/L.1307-P), Sales N° E.99.II.G.21 (US\$10.00), December 1999. [www](#)
- 7 Exportaciones no tradicionales latinoamericanas. Un enfoque no tradicional, Valentine Kouzmine, (LC/L.1392-P), N° de venta S.00.II.G.65. (US\$10.00), junio 2000. [www](#)
- 8 El sector agrícola en la integración económica regional: Experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea, Miguel Izam, Valéry Onffroy de Vérez, (LC/L.1419-P), N° de venta S.00.II.G.91 (US\$10.00), septiembre 2000. [www](#)
- 9 Trade and investment promotion between Asia-Pacific and Latin America: Present position and future prospects, Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos and Jaime Contador (LC/L.1426-P), Sales N° E.00.II.G.100 (US\$10.00), September 2000. [www](#)
- 10 El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional, María Angélica Larach, (LC/L.1517-P), N° de venta S.01.II.G.60 (US\$10.00), marzo 2000. [www](#)
- 11 Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa, Verónica Silva (LC/L.1550-P), N° de venta S.01.II.G.94 (US\$10.00), junio 2001. [www](#)
- 12 Antidumping in the Americas, José Tavares de Araujo Jr., Carla Macario, Karsten Steinfatt, (LC/L.1392-P), Sales N° E.01.II.G.59 (US\$10.00), March 2001. [www](#)
- 13 E-Commerce and Export Promotion Policies for Small-and Medium-Sized Enterprises: East Asian and Latin American Experiences 90, Mikio Kuwayama (LC/L.1619-P), Sales N° E.01.II.G.159 (US\$10.00), October 2001. [www](#)
- 14 América Latina: las exportaciones de productos básicos durante los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1634-P), N° de venta S.01.II.G.171 (US\$10.00), diciembre 2001. [www](#)
- 15 Análisis del comercio entre América Latina y los países de Europa Central y Oriental durante la segunda mitad de los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1653-P), N° de venta S.01.II.G.191 (US\$10.00), diciembre 2001. [www](#)
- 16 Los desafíos de la clasificación de los servicios y su importancia para las negociaciones comerciales, José Carlos Mattos, (LC/L.1678.-P), N° de venta S.00.II.G.217 (US\$10.00), diciembre 2001. [www](#)
- 17 The Gender Dimension of Globalization: A review of the literature with a focus on Latin America and the Caribbean, Maria Thorin, (LC/L.1679-P), Sales N° E.01.II.G.223 (US\$10.00), December 2001. [www](#)
- 18 Tendencias municipales del comercio, la política comercial y los acuerdos de integración de los países de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), Johannes Heirman, (LC/L.1661-P), N° de venta S.01.II.G.216 (US\$10.00), noviembre 2001. [www](#)
- 19 Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente, Miguel Izam, (LC/L.1680-P), N° de venta S.01.II.G.218 (US\$10.00), abril 2001. [www](#)
- 20 Notas sobre acesso aos mercados e a formação de uma área de livre comércio com os Estados Unidos, Vivianne Ventura-Dias, (LC/L.1681-P), N° de venta S.00.II.G.219. (US\$10.00), dezembro 2001. [www](#)
- 21 La liberación del sector de servicios: el caso del tratado Unión Europea/México, Philippe Ferreira Portela, (LC/L.1682-P), N° de venta S.01.II.G.220. (US\$10.00), diciembre 2001. [www](#)

- 22 Production sharing in Latin American trade: The contrasting experience of Mexico and Brazil, Vivianne Ventura-Dias and José Durán Lima, (LC/L.1683.-P), Sales N° E.01.II.G.221 (US\$10.00), December 2001. [www](#)
- 23 El camino hacia las nuevas negociaciones comerciales en la OMC (post-Doha), Verónica Silva, (LC/L.1684-P), N° de venta S.01.II.G.224 (US\$10.00), diciembre 2001. [www](#)
- 24 Legal and Economic Interfaces between Antidumping and Competition Policy, José Tavares de Araujo Jr., (LC/L.1685-P), Sales N° E.01.II.G.222 (US\$10.00), December 2001. [www](#)
- 25 Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes, Renato Baumann, Inés Bustillo, Johannes Heirman, Carla Macario, Jorge Máttar y Estéban Pérez, (LC/L.1780-P) N° de venta: S.02.II.G.95 (US\$10.00), septiembre 2002. [www](#)
- 26 La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial, Mikio Kuwayama, José Durán (LC/L.1897-P), N° de venta: S.03.II.G.56 (US\$10.00), mayo 2003. [www](#)
- 27 What can we say about trade and growth when trade becomes a complex system?, Vivianne Ventura-Dias, (LC/L.1898-P), Sales N° E.03.II.G.57 (US\$10.00), July 2003. [www](#)
- 28 Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina, Miguel Izam, (LC/L.1907-P), N° de venta: S.03.II.G.65 (US\$10.00) mayo 2003. [www](#)
- 29 E-commerce Environment and Trade Promotion for Latin America: Policy Implications from East Asian and Advanced Economies' Experiences, Yasushi Ueki, (LC/L1918-P), Sales N° E.03.II.G.80 (US\$10.00), June 2003. [www](#)
- 30 América Latina: el comercio internacional de productos lácteos, Valentine Kouzmine, (LC/L.1950-P), N° de venta: S.03.II.G.108 (US\$10.00), agosto 2003. [www](#)
- 31 Rules of Origin and Trade Facilitation in Preferential Trade Agreements in Latin America (LC/L.1945-P), Sales N° E.03.II.G.103 (US\$10.00) August 2003. [www](#)
- 32 Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe, Raúl Maldonado (LC/L.1947-P), N° de venta: S.03.II.G.105 (US\$10.00), agosto 2003. [www](#)
- 33 Mercados nuevos y tradicionales para las exportaciones de productos básicos latinoamericanos al final del siglo XX, Valentine Kouzmine (LC/L.1975-P), N° de venta: S.03.II.G.132 (US\$10.00), octubre 2003. [www](#)
- 34 E-business Innovation and Customs Renovation for Secure Supply Chain Management, Yasushi Ueki (LC/L2035-P) Sales N° E.03.II.G.195 (US\$10.00), December 2003. [www](#)
- 35 El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa, Alicia Puyana, (LC/L.2036-P), N° de venta: S.03.II.G.213 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 36 La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político, Ignacio Porras, (LC/L.2039-P), N° de venta: S.03.II.G.199 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 37 La cooperación financiera en América Latina y el Caribe: las instituciones financieras subregionales en el fomento de las inversiones y del comercio exterior, Raúl Maldonado (LC/L.2040.P), N° de venta: S.03.II.G.200 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 38 Fomento y diversificación de exportaciones de servicios, Francisco Prieto, (LC/L.2041-P), N° de venta: S.03.II.G.201 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 39 El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias: contenido y alcance para América Latina y el Caribe, M. Angélica Larach, (LC/L.2045-P) N° de venta: S.03.II.G.206 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 40 La dimensión del desarrollo en la política de competencia, Verónica Silva, (LC/L.2047-P) N° de venta: S.03.II.G.210 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 41 La nueva ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural de los Estados Unidos (Farm Bill). Un análisis de sus implicancias comerciales, Carlos Basco, Iván Buccellato, Valentina Delich, Diane Tussie, (LC/L.2049-P), N° de venta: S.03.II.G.211 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 42 Oportunidades y desafíos de los vínculos económicos de China y América Latina y el Caribe, Hernán Gutiérrez, (LC/L.2050-P), N° de venta: S.03.II.G.212 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 43 Maritime Transport Liberalization and the Challenges to further its Implementation in Chile, José Carlos Mattos and María José Acosta, (LC/L.2051-P), Sales N° S.03.II.G.214 (US\$10.00), December 2003. [www](#)
- 44 Comercio intra-firma: concepto, alcance y magnitud, José Durán L. y Vivianne Ventura-Dias (LC/L.2052-P), N° de venta: S.03.II.G.215 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 45 Ampliación de la Unión Europea hacia los países de Europa Central y Oriental: una evaluación preliminar del impacto para América Latina y el Caribe, J.E. Durán y Raúl Maldonado, (LC/L.2053) N° de venta: S.03.II.G.216 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 46 Globalización y servicios: cambios estructurales en el comercio internacional, Vivianne Ventura-Dias, María José Acosta, Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos, José Durán, (LC/L.2054-P), N° de venta: S.03.II.G.217 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 47 La verificación de las normas de origen en los principales acuerdos de comercio preferencial de Bolivia, Miguel Izam, (LC/L.2161-P), N° de venta: S.04.II.G.217 (US\$10.00), julio 2004. [www](#)
- 48 Creando condiciones para el desarrollo productivo: políticas de competencia, Graciela Moguillansky y Verónica Silva (LC/L.2198-P), N° de venta: S.04.II.G.124 (US\$10.00), octubre 2004. [www](#)

- 49 Cooperación en política de competencia y acuerdos comerciales en América Latina y el Caribe (ALC), Verónica Silva (LC/L.2244-P), N° de venta: S.04.II.G.164 (US\$10.00), diciembre 2004. [www](#)
- 50 Latin American South-South Integration and Cooperation: From a Regional Public Goods Perspective, Mikio Kuwayama, (LC/L.2245-P), Sales N° S.04.II.G.165 (US\$10.00), February 2005. [www](#)
- 51 Políticas de competencia y acuerdos de libre comercio en América Latina y el Caribe: aprendiendo de la experiencia internacional, Iván Valdés (LC/L.2365-P), N° de venta: S.05.II.G.104 (US\$10.00), agosto 2005. [www](#)
- 52 La deslocalización de funciones no esenciales de las empresas: Oportunidades para exportar servicios. El caso de Chile, Joaquín Piña (LC/L.2390-P), N° de venta: S.05.II.G.133 (US\$10.00), septiembre 2005. [www](#)
- 53 Implicaciones del Término del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestuario (ATV) para el Norte de América Latina, Mikio Kuwayama y Martha Cordero, (LC/L.2399-P), N° de venta S.05.II.G.145 (US\$10.00), octubre 2005. [www](#)
- 54 Implementing Trade Policy in Latin America: The Cases of Chile and Mexico, Sebastián Sáez, (LC/L.2406-P), Sales N° E.05.II.G.153 (US\$10.00), September 2005. [www](#)
- 55 Trade Policy Making in Latin America: A Compared Analysis, Sebastián Sáez, (LC/L.2410-P), Sales N° E.05.II.G.156 (US\$10.00), November 2005. [www](#)
- 56 Export promotion policies in CARICOM: Main issues, effects and implications, Esteban Pérez Caldentey (LC/L.2424-P), Sales N° E.05.II.G.171 (US\$10.00), October 2005. [www](#)
- 57 Ex-post evaluation of the Employment effects of a PTA: Methodological Issues, Illustrated with a Reference to Chile, Gabriel Gutiérrez, (LC/L.2439-P), Sales N° E.05.II.G.156 (US\$10.00), December 2005. [www](#)
- 58 Bilateralism and Regionalism: Re-establishing the Primacy of Multilateralism a Latin American and Caribbean Perspective, Mikio Kuwayama, José Durán Lima, Verónica Silva, (LC/L.2441-P), Sales N° E.05.II.G.187 (US\$10.00), December 2005. [www](#)
- 59 Acordo sobre aplicação de medidas sanitarias e fitosanitarias: balance entre proteção do comércio e a proteção da saúde dos consumidores, Juliana Salles Almeida, (LC/L.2447-P), N° de venta: E.05.II.G.194 (US\$10.00), Decembro 2005. [www](#)
- 60 El comercio de servicios en el marco del sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio, Sebastián Sáez, (LC/L.2448-P), N° de venta: S.06.II.G.13 (US\$10.00), diciembre 2005. [www](#)
- 61 Trade in services negotiations: A review of the experience of the U.S. and the E.U. in Latin America, Sebastián Sáez, (LC/L.2453-P), Sales No. E.05.II.G.199 (US\$10.00), December 2005. [www](#)
- 62 América Latina y el Caribe: La integración regional en la hora de las definiciones, José Durán Lima y Raúl Maldonado, (LC/L.2454-P), N° de venta: S.05.II.G.200 (US\$ 10.00), diciembre 2005. [www](#)
- 63 Las controversias en el marco de la OMC: de donde vienen, en donde están, a donde van, Sebastián Sáez, (LC/L.2502-P), N° de venta: S.05.II.G.33 (US\$ 10.00), enero 2006. [www](#)
- 64 Emisión y verificación de origen en los acuerdos de integración económica suscritos entre países de América Latina: Debilidades y fortalezas, Miguel Izam, (LC/L.2510-P), N° de venta: S.05.II.G.35 (US\$ 10.00), marzo 2006. [www](#)
- 65 Una década de funcionamiento del sistema de solución de diferencias comerciales de la OMC: Avances y desafíos, Juliana Salles Almeida, (LC/L.2515-P), N° de venta: S.05.II. G.41 (US\$ 10.00), abril 2006. [www](#)
- 66 Trade and investment rules: Latin American perspectives, Pierre Sauvé, (LC/L.2516-P), Sales N° E.06.II.G.42 (US\$10.00), April 2006. [www](#)
- 67 Las compras públicas en los Acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados, Juan Araya, (LC/L.2517-P), N° de venta: S.06.II. G.43 (US\$ 10.00), marzo 2006. [www](#)
- 68 La solución de controversias en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados, Anabel González, (LC/L.2525-P), N° de venta: S.06.II. G.52 (US\$ 10.00), abril 2006. [www](#)
- 69 El mercado público y los acuerdos comerciales, un análisis económico, Alfie A. Ulloa, (LC/L.2526-P), N° de venta: S.06.II. G.53 (US\$ 10.00), abril 2006. [www](#)
- 70 Los derechos de propiedad intelectual en los acuerdos de libre comercio celebrados por países de América Latina con países desarrollados, Pedro Roffe, (LC/L.2527-P), N° de venta: S.06.II. G.54 (US\$ 10.00), abril 2006. [www](#)
- 71 Services in Regional Agreements Between Latin American and Developed Countries, Mario Marconini, (LC/L.2544-P), Sales N° E.06.II.G.72 (US\$10.00), May 2006. [www](#)
- 72 Australia y Nueva Zelanda: La innovación como eje de la competitividad, Graciela Moguillansky, (LC/L.2564-P), N° de venta: S.06.II. G.92 (US\$ 10.00), junio 2006. [www](#)
- 73 Cooperación en políticas de competencia y acuerdos comerciales de América Latina y el Caribe: Desarrollo y perspectivas, Verónica Silva y Ana María Álvarez, (LC/L.2559-P), N° de venta: S.06.II. G.87 (US\$ 10.00), junio 2006. [www](#)
- 74 Sistemas de emisión y verificación de los certificados de origen en la Comunidad Andina de Naciones, Miguel Izam, (LC/L.2560-P), N° de venta: S.06.II. G.88 (US\$ 10.00), junio 2006. [www](#)
- 75 Las negociaciones de servicios financieros en Chile, Raúl Sáez y Sebastián Sáez, (LC/L.2565-P), N° de venta: S.06.II. G.93 (US\$ 10.00), junio 2006. [www](#)

- 76 Gripe aviar: los impactos comerciales de las barreras sanitarias y los desafíos para América Latina y el Caribe, Juliana Salles Almeida, (LC/L.2576-P), N° de venta: S.06.II. G.106 (US\$ 10.00), julio 2006. [www](#)
- 77 Acuerdos de libre comercio entre los países andinos y los Estados Unidos de Norteamérica: ¿Cuánto se puede esperar de ellos?, José Durán Lima, Carlos J. de Miguel y Andrés Schuschny, (LC/L.2678-P), N° de venta: S.07.II. G.27 (US\$ 10.00), febrero 2007. [www](#)
- 78 Exploring the patterns and determinants of US antidumping actions against Latin American imports, 1980-2004, Robert M. Feinberg, (LC/L.2609-P), Sales N° E.06.II.G.134 (US\$10.00), September 2006. [www](#)
- 79 Capacidad de innovación en industrias exportadoras de Chile: la industria del vino y la agroindustria hortofrutícola, Graciela Moguillansky, Juan Carlos Salas y Gabriela Cares, (LC/L.2619-P), N° de venta: S.06.II. G.143 (US\$ 10.00), octubre 2006. [www](#)
- 80 Aprovechar el auge exportador de productos básicos evitando la enfermedad holandesa, Nanno Mulder, (LC/L.2627-P), N° de venta: S.06.II. G.151 (US\$ 10.00), octubre 2006. [www](#)
- 81 América Latina y China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión, Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, (LC/L.2656-P), N° de venta: S.07.II. G.6 (US\$ 10.00), enero 2007. [www](#)
- 82 O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas, Pedro da Motta Veiga y Sandra P. Rios (LC/L.2776 N° de venta: P.07.II.G.111 (US\$ 10.00), julio 2007

-
- O leitor interessado em adquirir números anteriores desta série pode solicitá-los dirigindo a sua correspondência à Unidade de Distribuição, Cepal, Caixa Postal 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, Correio Eletrônico: publications@cepal.org.

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: