



caeni

Centro de Estudos das
Negociações Internacionais

Série Working Paper

**Entraves e possibilidades institucionais e políticos da
integração regional sul-americana**

Maio/2013

Autorizada a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

CAENI-USP.

Entraves e Possibilidades Institucionais e Políticos da Integração Regional Sul-Americana.

65 p.

São Paulo: Centro de Estudos das Negociações Internacionais, USP, maio 2013.

Resumo

Este trabalho apresenta as perspectivas da integração regional sul-americana tendo, como foco da análise, os principais entraves e possibilidades nos campos institucional e político. O trabalho subdivide-se em duas dimensões. Foca, numa primeira dimensão, os aspectos supranacionais da integração regional. Analisa-se, à luz de experiências internacionais, quais as vantagens e desvantagens de possíveis modelos institucionais para se chegar à integração regional, confrontando as opções supranacionalismo *versus* intergovernamentalismo.

Numa segunda dimensão, o trabalho leva em consideração os aspectos ou características nacionais, tais como a estrutura legal do processo de internalização das normas estabelecidas nos acordos internacionais; as prerrogativas institucionais do Executivo e Legislativo no processo de negociação e implementação de acordos internacionais, a estrutura institucional de intermediação de interesses e as regulamentações nacionais em áreas específicas, particularmente barreiras comerciais e de investimentos e legislação trabalhista.

A primeira versão deste trabalho foi preparada em 2005 para o Observatório Político Sul-Americano, do IESP.

Introdução

Este trabalho apresenta as perspectivas da integração regional sul-americana, tendo, como foco da análise, os principais entraves e possibilidade nos campos institucional e político. Procura responder quais os elementos de natureza institucional e política, de acordo com a conformação vigente e o estado da arte da integração, atuam, de um lado, como força restritiva da integração sul-americana e, de outro, como força propulsora.

O trabalho subdivide-se em duas dimensões. Foca, numa primeira dimensão, os aspectos supranacionais da integração regional. Analisam-se, à luz de experiências internacionais, quais as vantagens e desvantagens de possíveis modelos institucionais para se chegar à integração regional, tomando como base a análise do modelo supranacional *versus* a intergovernamentalista. Os elementos de entraves e possibilidades institucionais e políticas da integração sul-americana são analisados com base nessas experiências. Ainda nesta seção apresenta-se de que modo os compromissos de processos integrativos já consolidados na América do Sul, tais como Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), atuam também como fatores restritivos e propulsores da integração.

Num segundo plano, o trabalho leva em consideração os aspectos ou características nacionais, tais como a estrutura legal do processo de internalização das normas de

acordos internacionais; as prerrogativas institucionais do Executivo e Legislativo no processo de negociação e implementação de acordos internacionais, a estrutura institucional de intermediação de interesses e as regulamentações nacionais em áreas específicas, particularmente barreiras comerciais e de investimentos e legislação trabalhista.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho buscou combinar uma avaliação em dois níveis: (1) avaliação das dimensões política e institucional dos principais processos integrativos da região (Mercosul e CAN) e (2) avaliação comparada sobre as dimensões política, econômica e arranjos institucionais domésticos de cinco países (*Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela*).

O primeiro nível — análise dos modelos de integração do Mercosul e CAN — justifica-se na medida em que esses processos figuram como matrizes da integração sul-americana como um todo. Ou seja, dificilmente a integração sul-americana pode avançar a partir do descarte desses processos integrativos. Muito ao contrário, sua viabilização depende de uma convergência entre esses dois processos. O destaque dado a este nível de análise justifica-se plenamente, como se verá no trabalho, pela importância que a dimensão institucional tem no curso da integração regional. Cada modelo institucional de integração, por exemplo modelo supranacionalizado ou intergovernamentalista, possui aspectos que podem funcionar como entrave ou possibilidade da integração.

O segundo nível, da avaliação comparativa país a país, justifica-se por um conjunto de aspectos. Em primeiro lugar, a avaliação sobre os graus de convergência entre esses países — no plano institucional (por exemplo, padrões de internalização dos acordos regionais ou relação de poder Legislativo-Executivo) ou econômico (modelo de inserção internacional) — permite identificar em quais ponto a integração é facilitada e em quais há entraves. Em segundo lugar, em função do peso econômico e político do país na região. Ou seja, leva em consideração o papel de liderança que alguns países tendem a exercer na integração sul-americana. Enquanto Brasil e Argentina figuram como países-chave do Mercosul, Colômbia e Venezuela cumprem este papel no âmbito da CAN. A ênfase dada a esses países pivôs não significa que os demais países de menor porte da região não tenham peso e relevância no curso da integração. Em muitas situações, aliás, tais países têm figurado como ponto de resistência. A

inclusão destes, contudo, tornaria a análise excessivamente complexa, de forma que este estudo dedica-se apenas aos países protagonistas.

O Chile tem papel de destaque nesta avaliação comparativa pois, em diversas dimensões (sobretudo no que se refere ao modelo de inserção internacional e marco regulador nacional de comércio), mantém padrões muito distintos dos observados nos outros países da região, o que impõe um desafio para a convergência no processo integrativo. Extrai-se ainda, da visão das elites desses países, elementos políticos considerados entraves à integração, bem como seus aspectos facilitadores.

O trabalho foi feito com base na análise de documentos primários, como, por exemplo, análise comparativa das legislações e constituições nacionais; fontes secundárias e entrevistas com representantes de distintos segmentos dos países contemplados na pesquisa (empresariado, entidades não-governamentais e membros de governo). Ao todo, foram feitas cerca de 100 entrevistas. Essas percepções estão parcialmente refletidas ao longo do texto.

A dimensão política da integração sul-americana

Antes de expor a dimensão institucional da integração sul-americana, os entraves e as possibilidades do modelo vigente, há que se apresentar os desafios que este processo enfrenta no campo político. A institucionalização da governança regional pressupõe convergência entre os países no plano dos interesses políticos. Mais precisamente, a integração regional demanda: *diagnóstico comum* ou *identidade de grupo* que confere sentido à ação coletiva (governança regional), *liderança* política e *recursos* para que o projeto seja levado adiante e implementado. Vejamos, assim, quais são as forças restritivas ou entraves, bem como as forças propulsoras de cada um dos níveis.

É válido dizer que os maiores entraves da integração sul-americana encontram-se na ausência de interesses políticos convergentes ou identidade de grupo. Ou bem não há consenso entre os países da região sobre a necessidade de levar adiante a integração, ou bem o significado que cada um dos países confere a este processo é distinto. O ponto central, neste campo, é o fato de haver divergências de fundo quanto ao nível de prioridade da integração regional nos quadros da política externa dos países da região, em especial de seus países-pivô; além de serem baixos os níveis de interdependência intra-regional, em particular no campo econômico.

No caso brasileiro, a prioridade conferida pelo estamento governamental à integração regional é contrarrestada por um conjunto de aspectos que reduz o ímpeto e os recursos alocados para a viabilização do projeto. Em primeiro lugar, não há consenso mínimo entre as elites nacionais sobre a prioridade da integração com abrangência sul-americana, distintamente de um consenso mais amplo já conquistado no que diz respeito à integração no Mercosul. Particularmente contestatórias são as posturas do grande empresariado brasileiro que identifica, como se confirma no *survey* aplicado especificamente para este trabalho e em outras pesquisas de opinião, limitações importantes no mercado sul-americano do ponto de vista de escala de mercado, poder de compra etc.

Internamente, ou entre os países, não há clara convergência sobre que tipo de integração deve ser adotada. De um lado, há um grupo que vê a integração como uma iniciativa que deva ser fundamentalmente econômica, com interesses pragmáticos. Esses são claramente contra a iniciativa da criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN) e criticam seu viés excessivamente político. No outro campo, estão aqueles que acreditam na integração como um empreendimento político e geoestratégico, de modo que a iniciativa da Comunidade caminha na direção correta.

Do ponto de vista da opinião pública, não parece haver suficiente apoio à idéia de que o Estado brasileiro deva empenhar recursos financeiros (escassos para o combate dos problemas nacionais) na promoção da integração, tal como a liberação de créditos de infra-estrutura via BNDES. Por fim, parece não haver, por parte do Estado brasileiro —em que pese, como aventado, a prioridade conferida a este processo—, suficiente disposição para ceder em graus de liberdade de formulação de políticas e supranacionalizar, com efetivo poder de *enforcement*, regras no plano sul-americano.

De outro lado, para Chile e Colômbia, como se verá à frente, a integração sul-americana ocupa um papel marginal no *ranking* de prioridades da política externa e de inserção internacional. Ambos os países elegem grandes potências, os EUA em particular, como parceiros preferenciais. A integração sub-regional, neste contexto, tende a acomodar-se, desde que não se apresente como excludente aos outros processos. Já para a Venezuela, a integração sul-americana circunscreve-se numa perspectiva mais profunda, representa um subproduto do “projeto bolivariano” da política externa deste país.

Uma realidade bastante distinta das anteriores é a dos países menores da região. Para esses, a integração regional tem um sentido mais pragmático, não funcionando como instrumento de liderança política. De forma muito direta, a integração deve funcionar, para esses países, como carreador de recursos para o desenvolvimento econômico, via fundos estruturais e de compensação, comércio externo ou investimentos diretos. Assim, o engajamento dos países de menor porte é diretamente proporcional a ganhos concretos. Soma-se a isto o temor de se verem constrangidos pelas lideranças regionais potenciais. O posicionamento de contestação de Paraguai e Uruguai no âmbito do Mercosul, que têm sinalizado disposição em efetivar acordos bilaterais com os EUA, é reflexo desta realidade.

No campo da liderança, há também os elementos de entraves e de possibilidades ao processo de integração regional. Como se sabe, há matizes distintas de liderança, cujo papel reside em convencer os outros da importância da criação de esquemas de governança regional, negociar, gerir a integração, dotá-la de recursos, zelar pela sua implementação etc. Por este conjunto de elementos, há percepção predominante de que o Brasil desponta como o principal candidato a liderar o processo de integração regional sul-americano. Aliás, um dos principais elementos facilitadores (possibilidade) da integração sul-americana reside na motivação brasileira e prioridade conferida a este processo. Os elementos de críticas à liderança brasileira têm a seguinte natureza:

- ▮ **Disposição:** em que pese não haver unanimidade, há, conforme mostra a pesquisa desenvolvida, uma percepção amplamente predominante da disposição do presidente brasileiro, Luis Inácio Lula da Silva, em promover a integração sul-americana. Porém, esta disposição não chega ao ponto, conforme discutido anteriormente, do país estar disposto a restringir poder por meio da supranacionalização de instituições sul-americanas, ou mesmo no âmbito do Mercosul.
- ▮ **Legitimidade:** a liderança brasileira não é prontamente aceita pelas elites de toda a região. Principalmente na Argentina, mas também em outros países, uma parcela das elites não aceita de antemão esta liderança. Elites dos países andinos manifestam temor de que seus países venham a se tornar “satelizáveis” pelo Brasil, do mesmo modo que Uruguai e Paraguai. Venezuela disputa, via utilização do petróleo como moeda de troca, liderança regional com Brasil.

- ▮ **Prioridade:** uma crítica corrente à liderança brasileira, particularmente oriunda dos seus parceiros do Mercosul, diz respeito ao fato de que a atuação do Brasil visaria, na realidade, angariar poder a fim de credenciá-lo no plano global ou multilateral. De tal sorte que as recentes disputas por liderança em fóruns multilaterais geraram reações contrárias. Nesses mesmos fóruns, segundo esta avaliação, o Brasil defenderia interesses individuais e não interesses dos demais parceiros da região. Neste mesmo diapasão, outra crítica é de que o Brasil oscila entre um associativismo regional e alianças com “potências intermediárias”. Junto com o Uruguai, a Argentina passou a defender um discurso muito enfático no que se refere à necessidade de “aprofundar o Mercosul,” antes de ampliá-lo para o resto da América do Sul. O presidente Kirchner colocou-se abertamente contra a iniciativa da Comunidade Sul-Americana de Nações, liderada pelo Brasil.
- ▮ **Recursos:** não é consensual, por outro lado, a idéia de que o Brasil detenha efetivamente recursos para exercer esta liderança. Recursos mais inquestionáveis estão no campo da liderança instrumental, ou seja, da capacidade diplomática de negociações.
- ▮ **Assertividade:** há críticas quanto à assertividade com que o Brasil anuncia sua liderança regional. Esta assertividade gera posturas defensivas por parte dos parceiros sul-americanos e figura como um fator de entrave à integração.

Por fim, cabe chamar a atenção para o problema dos recursos. Como ocorre em outras experiências de integração regional, os recursos são fundamentais no sentido de capacitar as instituições supranacionais; reduzir as assimetrias existentes entre os países participantes; financiar a integração infra-estrutural; permitir investimentos em termos de harmonização normativa etc. Tais recursos podem ser oriundos de um esforço coletivo ou podem ser bancados, em sua parcela principal, pela liderança do processo (ou de uma combinação das duas coisas).

Como se verá à frente, surge como um fator catalisador da integração a disposição do governo brasileiro em dispor recursos do BNDES para financiar obras de infraestrutura na América do Sul. Não há consenso, no entanto, de que esses recursos sejam suficientes para tirar a integração de um estágio inercial e alavancá-la efetivamente. Uma outra possibilidade aventada, mas ainda não posta em prática, é a criação de um fundo comum a partir de fundos multilaterais já existentes (como o

CAF, Fomplata, BNDES etc). Não se tem notícias de esforços dessa natureza por parte do setor privado, ou seja, disposição do setor privado em financiar o desenvolvimento regional.

Ainda no campo político, há dois fatores de entraves importantes no processo de integração regional. O primeiro diz respeito às dificuldades de coordenar as iniciativas de integração já existentes — Mercosul e CAN. Em princípio, poder-se-ia adotar o sistema de *building blocs*, integração a partir da convergência entre os blocos regionais já existentes. A negociação entre a CAN e o Mercosul tomaria parte deste processo. Porém é difícil chegar a esta convergência pelo fato de haver resistências entre os próprios membros dos dois blocos. É o caso da Argentina e do Uruguai, francamente contrários a esta integração Mercosul-CAN ou à integração sul-americana.

O segundo fator diz respeito aos contenciosos e desconfianças bilaterais entre os países. Entretanto, sobre estes aspectos, o ponto positivo a ser destacado é o fato de que as desconfianças não têm a mesma intensidade que vigorava durante o período militar. A rivalidade estratégica sumiu de cena, porém ainda permanecem elementos de desconfiança.

Quadro 01: Entraves e possibilidades políticas da integração sul-americana.

FORÇAS RESTRITIVAS	TEMA	FORÇAS PROPULSORAS
<ul style="list-style-type: none"> • políticas de inserção internacional distintas • falta de consenso entre as elites • projetos distintos de integração 	DIAGNÓSTICO	<ul style="list-style-type: none"> • ausência de rivalidade militar, ciclos democráticos convergentes • baixo constrangimento hemisférico (integração hemisférica em situação de impasse)
<ul style="list-style-type: none"> • legitimidade contestada • recursos insuficientes • falta de disposição para institucionalização supranacional • projeção de poder extra-região 	LIDERANÇA POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> • motivação política do atual governo brasileiro • disposição em empenhar recursos
<ul style="list-style-type: none"> • recursos insuficientes para infraestrutura e para reduzir assimetrias 	RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> • financiamento de projetos de infraestrutura (Brasil) • Potencial coordenação de fundos estruturais (CAF, Fonplata, BNDES)
<ul style="list-style-type: none"> • posição defensiva dos países menores na integração Mercosul – CAN • suscetibilidade a acordos bilaterais 	COORDENAÇÃO POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> • difícil apoio doméstico ao governo dos EUA para acordos bilaterais • demais países da região.

O plano supranacional (intergovernamentalismo *versus* arranjos supranacionais)

Recorrentemente, déficits de instituições e regras supranacionais são apontados como um dos principais entraves ao processo de integração sul-americana. O que equivale a dizer que na origem das dificuldades da integração regional está o excessivo viés intergovernamental com que o processo é conduzido. De fato, o tema da institucionalização supranacional dos acordos regionais é central e deve ser analisado de forma mais detida.

Uma revisão das experiências de processos de integração regional, como feita pela Cepal em 2004, mostra que tanto no modelo supranacional, quanto na opção intergovernamental, há claras vantagens e desvantagens.

Pesa contra o modelo intergovernamentalista¹ o fato das negociações tenderem a degenerar em transações bilaterais, com ganhos de curto prazo mais valorizados do que a realização de ambições de longo prazo. Com efeito, por meio deste formato seria muito mais difícil engajar os países participantes nos compromissos de âmbito regional, além de tornar esses mesmos acordos mais instáveis por conta da ausência de bons mecanismos de solução de contenciosos intra-acordo.

Em contrapartida, esta opção tem como vantagem a maior flexibilidade e a capacidade de adaptação às situações específicas, quando comparada à abordagem supranacional. As negociações intergovernamentais são necessariamente longas e os compromissos políticos tendem a ser modestos, além de gerarem baixo nível de comprometimento dos países.

No modelo supranacional, inverte-se a relação: os ganhos em termos de certeza jurídica contrapõem-se à perda de flexibilidade e capacidade adaptativa a situações específicas, ou seja, novas demandas que surgem ao longo do processo integrativo. A principal vantagem do modelo supranacional é a ampliação do comprometimento dos países no âmbito regional e a criação de mecanismos de solução de contenciosos que pudessem garantir mais estabilidade ao sistema. Chama atenção a necessidade de que uma ampla base de apoio político à integração preceda a supranacionalização das normas internacionais. Caso contrário, a integração geraria disfuncionalidade e reações adversas nas sociedades participantes da integração.

¹ Kassim, H. e Menon, A. (2003). *European Integration since the 1990s: Member States and the European Commission*. Paper prepared for ARENA Seminar.

Baumann² apresenta como exemplo de que a opção de supranacionalização das instituições de forma inflexível não é, necessariamente, a melhor a evolução da União Européia. Esta integração começou como modelo supranacional para, após reações dos Estados participantes, incorporar elementos de intergovernamentalidade. O Tratado de Maastricht teria caminhado exatamente nesta direção.

As mudanças realizadas foram no sentido de que os países membros ampliassem os mecanismos de controle da burocracia supranacional, via mecanismos de monitoramento, auditoria, sanções *ex-post*, revisão de mandato etc. Outra mudança também pela instauração do “Método Aberto de Coordenação” (MAC). Trata-se de um mecanismo voluntário de harmonização. Uma vez definidos objetivos e prioridades da integração, os países têm como prerrogativa buscar, autonomamente, os melhores caminhos para atingirem essas metas. Foi aplicado, segundo o autor, principalmente a políticas macro-econômicas, de emprego, política social e política de infra-estrutura. Aportaram-se, portanto, elementos de intergovernamentalismo à abordagem supranacional.

Outro exemplo dado por Baumann de que a opção supranacional não é, necessariamente, melhor do que o modelo intergovernamental é a experiência dos países nórdicos (Dinamarca, Islândia, Noruega, Suécia e, posteriormente, Finlândia). O modelo nórdico foi exitoso por meio de ações paralelas, horizontais. Há que se registrar, como faz o autor, contudo, o fato de que o alto grau de semelhança em termos de valores e políticas sociais, seguridade social, trabalhista etc. facilitou o processo integrativo. Ou seja, depende de convergência política e apoio societal.

O caso da CAN, do ponto de vista de estrutura normativa supranacional, é tido como intermediário entre o que ocorre na UE e nos países nórdicos. Segundo Capriles³, a CAN conta com um ordenamento jurídico baseado na supranacionalidade das instituições comunitárias e tem a estrutura institucional mais completa dos processos do hemisfério. Constituída por diversos órgãos que conformam o Sistema Andino de Integração, do qual fazem parte, além dos órgãos executivos comunitários, o Tribunal Andino de Justiça, o Parlamento Andino e a Cooperação Andina de Fomento (CAF).

² Baumann, Renato (2005). *Algumas lições da União Européia e da Comunidade Andina como processos de integração regional*. CEPAL.

³ Capriles, G. (2004). *Ajustes en los Países de la Comunidad Andina para participar en los procesos de integración regional*. Disponível online: [www.integra.cepal.org.br]. Consultado em 28/08/2005.

Apesar da envergadura supranacional da CAN, inúmeros problemas e entraves institucionais persistem. O primeiro, também de acordo com Capriles, relaciona-se ao fato de que a supranacionalidade do tratado de integração produz uma transferência de atribuições para as organizações comunitárias, e, como decorrência, as normas que são produzidas são de aplicação direta e prevalecem sobre as normas internas de todos os países membros. Como se verá adiante, as Constituições de alguns países membros da CAN (Equador, Venezuela e Colômbia) claramente consagraram o reconhecimento de instituições supranacionais. A Venezuela é ainda mais incisiva na medida em que especifica a aplicação direta e preferencial das disposições comunitárias.

O problema é que a supranacionalidade excessiva causa conflitos no momento da implementação, como no caso da prerrogativa do Tribunal Andino de Justiça face ao Poder Judiciário de cada país. Nenhuma das constituições dos países membros ampara abertamente essa atribuição. A aplicação de sanções em caso de contenciosos na CAN, como consequência, tem sido precária. Observou-se que em vários casos as sentenças do Tribunal Andino de Justiça não foram acatadas por alguns países membros, apesar da imposição de sanções.

Há críticas ao modelo institucional da CAN no sentido oposto. De acordo com Arroyo⁴, por exemplo, as prerrogativas supranacionais da CAN estão indo longe demais, pois a CAN está passando a regular, além de comércio, outras matérias não-comerciais, como questões trabalhista, ambiental e social.

Figura ainda como problema o fato de que a CAN tem maior dificuldade de aplicar regras comunitárias nos setores em que os Estados e administrações públicas nacionais têm maior capacidade discricionária. Exemplo disto são as normas em matéria tributária, que requerem ratificação nacional para entrar em vigência, mediante dispositivos legais específicos. Outro problema da CAN diz respeito à estrutura de financiamento das instituições supranacionais, que depende, em grande medida, dos interesses dos países membros.

Surpreende o fato de ter emergido, justamente na região andina, imersa em conflitos territoriais e instabilidade política, o modelo de integração com viés supranacional mais encorpado do hemisfério, como atestam vários estudos sobre o tema (Baumann,

⁴ Arroyo, Santiago Rojas (2004). *Existencia y efectividad de las instituciones supranacionales andinas*. Mimeografado. Disponível online: [www.integra.cepal.org.br]. Consultado em 13/08/2005.

2005; Basombrio, 2004; Capriles, 2004; Adkisson, 2003; Noto, 2001). A explicação para este fato decorre do fato dos governantes da região terem decidido fortalecer a integração andina no início da década de 90, momento de relançamento do Pacto Andino, por meio do adensamento institucional supranacional (Adkisson, 2003). Decisão que, no caso do Mercosul, só é tomada *de jure* e não *de fato*.

O Mercosul é tido, diferentemente da CAN, como um modelo *ad hoc*, com baixo nível de institucionalização supranacional. Este modelo teve, em determinado momento, a vantagem de ser flexível, como no processo de negociações em torno da Tarifa Externa Comum (TEC). Por outro lado, conforme já mencionado, não há garantia de estabilidade das regras, nem comprometimento de longo prazo. Com efeito, a ausência de um corpo normativo supranacional com poder de *enforcement* é apontado como um sério entrave ao aprofundamento da integração do Mercosul.

Além das divergências de natureza política mais ampla entre os países da região, a assimetria em termos de estrutura normativa supranacional entre Mercosul (modelo intergovernamentalista) e CAN (supranacional) representa um entrave institucional importante à integração sul-americana. Um indicador neste sentido é de que novas deliberações da CAN dão instruções claras para que a integração do bloco com outros processos não impliquem mudanças substantivas no arcabouço normativo andino. Ou seja, há um temor de que associações extra-bloco contaminem a CAN. É pouco provável, do lado oposto, que a principal liderança do Mercosul (o Brasil) venha a aceitar um modelo de integração supranacionalizado, em moldes semelhantes ao que ocorre na Comunidade Andina. Neste sentido, a incompatibilidade desses dois processos representa um importante entrave à integração regional.

Conclui-se, à luz de experiências internacionais expressas em um conjunto de estudos, que o caminho linear de supranacionalização da integração regional, via a incorporação da normativa supranacional nas Constituições nacionais, não representa a única, nem necessariamente a melhor opção, do ponto de vista de formato institucional da integração.

A escolha do melhor **formato institucional** para a integração sul-americana deve:

- levar em consideração, antes de mais nada, a margem de consenso político, sem o qual regras supranacionais são disfuncionais e deletérias;

- definir mais precisamente os objetivos e metas da integração regional, uma dose de flexibilidade de regras institucionais a fim de se atingir esses objetivos;
- conter mecanismos claros de solução de contenciosos e capacidade de impor sanções nos casos de não cumprimento dos acordos.

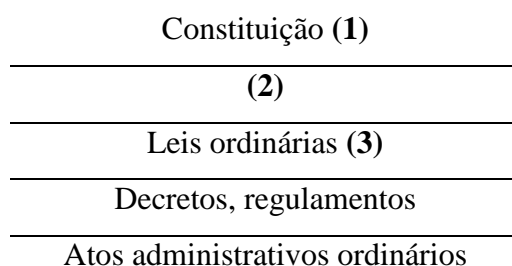
A internalização de normas internacionais

A produção de normas no plano internacional apresenta certas peculiaridades se comparada à produção legislativa interna dos Estados. O instrumento, por excelência, do direito internacional é o tratado, que representa uma composição de vontades de Estados soberanos com efeitos vinculantes⁵.

A hierarquia dos tratados internacionais

Uma vez incorporado à legislação nacional, outra questão importante é o *status* de que goza o tratado na hierarquia de normas do ordenamento jurídico do Estado. É bastante conhecida a representação kelseniana do ordenamento jurídico como uma pirâmide, que denota a existência de hierarquia entre as normas. Neste sistema, a norma superior serve de fundamento de validade para a norma inferior o que significa, em outras palavras, que esta não poderá contrariar aquela, sob pena de ser excluída do ordenamento jurídico.

Quanto maior for a posição do tratado internacional na pirâmide kelseniana, maior será sua força dentro do ordenamento jurídico nacional.



Os tratados internacionais podem ocupar as seguintes posições na pirâmide kelseniana:

- (i) Mesma Hierarquia da Constituição.
- (ii) Hierarquia superior às leis ordinárias, mas inferior à Constituição.

⁵ Para a compreensão das etapas do processo legislativo internacional, ver anexo 1.

(iii) Mesma hierarquia das leis ordinárias.

Qual o impacto das diferentes posições para os tratados internacionais?

Em um primeiro momento, é preciso tecer algumas considerações a respeito do conflito de normas. Diante da incompatibilidade entre duas normas em um mesmo ordenamento jurídico, são utilizados três critérios para solucioná-la:

Lei superior revoga lei inferior – Isso significa que, em caso de incompatibilidade entre leis que estejam em níveis diferentes da pirâmide, prevalece aquela que estiver em nível superior. Tem precedência em relação aos demais critérios.

Lei especial revoga lei geral – Esta regra é utilizada para leis que possuam a mesma hierarquia. A lei que trata especificamente de um assunto prevalece sobre uma lei mais geral.

Lei posterior revoga lei anterior – Utilizada também para leis que tenham a mesma hierarquia, ou seja, ocupem a mesma posição na pirâmide. Neste caso, prevalece a lei que for mais recente. O critério anterior tem primazia sobre este critério.

Relacionando a hierarquia dos tratados com as regras para solução de conflito de normas, chegamos às seguintes conclusões⁶:

Um tratado que possui hierarquia constitucional (1) só poderá ser revogado por uma norma de *status* constitucional ou por um tratado posterior. As normas de *status* constitucional se notabilizam por terem um quórum mais qualificado para a sua aprovação. Em outras palavras, é mais difícil que o tratado deixe de ser cumprido por alegação de violação à legislação interna.

Um tratado que possui hierarquia inferior à Constituição e superior às leis ordinárias (2) poderá ser revogado por uma norma constitucional (anterior ou posterior) ou por um tratado posterior.

Um tratado que possui a mesma hierarquia de lei ordinária (3) poderá ser revogado por norma constitucional (anterior ou posterior), por um tratado posterior ou por uma lei ordinária posterior. As leis ordinárias possuem um quórum menos qualificado para a sua aprovação, motivo pelo qual seu volume é maior. Neste sistema, o tratado está

⁶ A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969) proíbe o descumprimento de tratados internacionais por incompatibilidade com a legislação interna. Ocorre que nem todos os países em estudo ratificaram esta convenção.

mais vulnerável, visto que uma simples lei ordinária poderá ensejar o seu descumprimento.

Hierarquia dos tratados internacionais frente à Constituição dos países estudados

Analisando as Constituições dos países estudados, podemos observar que os tratados internacionais ocupam as posições “2” ou “3” do esquema apresentado no item anterior. A única exceção é representada pelos tratados internacionais em matéria de direitos humanos que, na maior parte dos países, foram erigidos à categoria de normas com status constitucional.

Nas Constituições da Argentina, Colômbia e Venezuela, os tratados internacionais apresentam hierarquia superior às leis ordinárias, mas inferiores à Constituição (posição “2”). No caso do Brasil e Chile, os tratados internacionais apresentam a mesma hierarquia das leis ordinárias (posição “3”). Importa notar que a Constituição chilena é bastante deficiente na disciplina dos tratados internacionais, ocasionando debates jurisprudenciais e doutrinários sobre o tema.

A opção dos legisladores constituintes desses países no tocante ao tratamento dos tratados internacionais demonstra uma preocupação em se preservar a Constituição como norma máxima do ordenamento jurídico. A decorrência direta é uma maior fragilidade dos tratados internacionais, cujo descumprimento poderá ser justificado sob o argumento de violação à Constituição ou mesmo diante do surgimento de leis ordinárias com conteúdo contrário (nos casos de Brasil e Chile).

A possibilidade de que as disposições de um tratado internacional cedam em face de imperativos dos ordenamentos nacionais retira parte de sua força e representa um importante entrave ao processo de integração na América do Sul. A alternativa seria consagrar, nos acordos celebrados pelos países, uma cláusula que impedisse o descumprimento de tratados sob a justificativa de violação ao direito interno. Os efeitos de cláusulas desse tipo são, contudo, discutíveis. É bastante provável que os tribunais nacionais, frente ao conflito de normas internas e internacionais, continuem conferindo preferência ao direito nacional.

Os principais problemas em torno do Processo Legislativo Internacional

Deisy Ventura e Alejandro Perotti⁷, analisando o processo legislativo no âmbito do Mercosul, identificam três problemas fundamentais. Entendemos que tais problemas são extensíveis ao processo legislativo internacional como um todo, notadamente quando analisados à luz da produção de normas no interior de blocos econômicos. Neste sentido, qualquer tentativa de integração entre os países em estudo, por meio da formação de um bloco econômico ou da aproximação entre os blocos já existentes, deverá lidar com as seguintes questões:

Incompatibilidade interna e externa das normas dos blocos econômicos

A incompatibilidade interna refere-se ao confronto entre as próprias normas do bloco econômico. É uma característica dos países em estudo a manutenção de altos níveis de atividade legiferante, de modo que novas regras são produzidas a todo o tempo, sem uma grande preocupação de se analisar sua compatibilidade em relação às normas já existentes. A incompatibilidade externa, a seu turno, enfatiza o confronto entre as normas do bloco econômico e a legislação interna dos países membros e o conflito entre a normativa do bloco e outras normas internacionais. Este último ponto destaca o fenômeno do *spaguetti bowl* identificado pelos economistas, reflexo da superposição dos compromissos assumidos pelos países no âmbito internacional, resultando, em alguns casos, na anulação mútua de seus efeitos.

Dificuldade de controle do processo de incorporação das normativas de um bloco econômico aos ordenamentos jurídicos nacionais e o problema da vigência “com geometria variável”, que afeta a segurança jurídica do sistema.

As normas de um bloco econômico, na maior parte dos casos, não são auto-aplicáveis em relação aos países membros, devendo passar por um processo de incorporação aos ordenamentos nacionais, para que possam produzir efeitos⁸.

Os Estados Partes comprometem-se a tomar as medidas necessárias para a efetiva incorporação das normas aos seus ordenamentos, mas não existem mecanismos eficientes, para que se possa compeli-los à adoção de tais medidas. A ausência de um

⁷ Ventura, Deisy e Perotti, Alejandro. *El proceso legislativo del Mercosur*. Konhad-Adenauer-Comison Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Montevideo: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 2004.

⁸ O Protocolo sobre vigência imediata das normativas do Mercosul está em processo de negociação.

controle sobre o processo de incorporação é, portanto, um primeiro obstáculo ao pleno funcionamento da estrutura jurídica de um bloco econômico.

Uma possível alternativa para o problema levantado seria a adoção do princípio da vigência imediata das normas do bloco. Este é o mecanismo utilizado pela União Européia para conferir maior celeridade às suas decisões. A crítica que se tece a esse tipo de mecanismo é a criação de um possível “déficit democrático”, concentrando a capacidade de legislar em órgãos que não gozam de legitimidade para tal. A necessidade de incorporação à legislação nacional, que passa pela aprovação do Poder Legislativo, revestiria de ares democráticos essas normativas, apesar do procedimento ser mais demorado.

Outro obstáculo envolve a possibilidade de uma norma estar vigente em um Estado membro e não estar em outro. No âmbito do Mercosul, o Protocolo de Ouro Preto, em seu artigo 38, estabeleceu o princípio da vigência simultânea. Assim, uma norma do bloco só estará vigente quando os quatro países membros comunicarem à Secretaria do Mercosul que concluíram seu processo de incorporação à legislação nacional.

O dispositivo não foi capaz, contudo, de solucionar por completo o problema. Os sistemas de incorporação nacional não adotam o mecanismo de vigência simultânea. Uma vez internalizada, a norma entra em vigor na data prevista pelo instrumento nacional de incorporação. Persiste, portanto, a possibilidade de vigência de geometria variável das normas.

Os reflexos do problema da incorporação de normas de blocos econômicos à legislação nacional dos países membros podem ser identificados na tabela abaixo, que analisa o caso do Mercosul.

Tabela 01: incorporação de normas regionais: o caso do Mercosul.

Total de normas a serem incorporadas	ARGENTINA INCORPOROU	BRASIL INCORPOROU	PARAGUAI INCORPOROU	URUGUAI INCORPOROU
Decisões - 106	52	51	44	56
Resoluções - 215	107	127	99	91
Diretivas - 42	28	24	21	28

Fonte: Ventura, Daisy e Perotti, Alejandro (2004). *El processo legislativo del Mercosur*.

Conforme se pode observar, o número de normas incorporadas pelos países corresponde a menos da metade do total de normas produzidas pelo bloco. É preciso ressaltar, ademais, que pode não haver correspondência entre as normas incorporadas

por um e outro país, reduzindo ainda mais o número de regras efetivamente vinculantes.

A experiência internacional, conforme mostra o estudo da Cepal (2004), revela que a internalização de normas internacionais só deve ser feita em casos em que há nítida possibilidade de cumprimento.

Ausência de uma interpretação e aplicação uniformes das normas de direito internacional pelos Estados membros

O problema está intimamente relacionado à ausência de um tribunal permanente para solucionar os conflitos suscitados em relação às normativas do bloco. Obviamente, a criação de um tribunal com essas características implica avançar um passo adiante no processo de integração, criando estruturas de caráter supranacional.

O sistema de soluções de controvérsias do Mercosul está longe de atingir tal objetivo. Sua dinâmica está centrada na realização de arbitragens *ad hoc*, nas quais as soluções são negociadas caso a caso, o que impede a formação de jurisprudência. Não existe uma preocupação em se manter uma linha de coerência no significado atribuído às regras do bloco.

O Acordo de Cartagena, da Comunidade Andina, previu a criação de um tribunal permanente para a solução de controvérsias no interior do bloco, o Tribunal Andino de Justiça, que vem enfrentando problemas na implementação de suas decisões.

Compromissos em processos de integração regional: Mercosul e CAN

Modelos de inserção internacional

Os cinco países estudados apresentam diferentes estratégias de inserção global, que podem ser sintetizadas em três modelos distintos. No primeiro modelo, adotado por Brasil e Argentina, os países fazem uma aposta que combina inserção regional e multilateral (OMC) com um número reduzido de acordos bilaterais. No outro extremo, encontram-se Chile e Colômbia, ambos com estratégias baseadas em acordos bilaterais e, em menor medida, acordos regionais de comércio. A Venezuela é um caso à parte, já que persegue um caminho único que combina parcerias comerciais discricionárias (com Cuba, por exemplo) e os vínculos comerciais resultante da exportação de petróleo. Ou seja, a Venezuela tem parceiros “naturais” de comércio, compradores da *commodity* que direciona as estratégias do governo.

Brasil

Comparado aos outros países em estudo, o Brasil é o país que apresenta menor número de tratados bilaterais. Este dado revela uma estratégia de inserção global mais ampla. No âmbito multilateral, o Brasil busca se firmar como um país demandante na OMC, haja vista o número de painéis instalados pelo país. Em nível regional, aspira à condição de líder do Cone Sul e é o maior entusiasta do Mercosul. O Brasil possui acordo de complementação econômica com o México e outro com Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, além de acordo de escopo parcial com Suriname. No âmbito do Mercosul, celebrou acordos com o Peru, Comunidade Andina, Colômbia, Equador e Venezuela, Bolívia, Chile, União Européia, México, Egito e Índia.

Argentina

A estratégia de inserção global da Argentina busca uma composição entre regionalismo e multilateralismo. No âmbito multilateral, empreende esforços para se engajar em processos de negociação desenvolvidos na OMC. No plano regional, ao lado do Brasil, mas com menor intensidade, continua acreditando na viabilidade do Mercosul como instrumento de integração regional. Este último ponto se traduz no pequeno número de acordos bilaterais (a grande maioria dos acordos foi celebrada pela Argentina como membro do Mercosul). A Argentina possui dois acordos de complementação econômica com o Chile, um com Colômbia, Venezuela, Equador e Peru, além de acordos de escopo parcial com Equador, Uruguai (inclui 1 protocolo adicional). Como membro do Mercosul, integra os acordos de complementação econômica com a Comunidade Andina, com o Peru, com Colômbia, Equador e Venezuela, com o Chile, com o México e com a Comunidade Européia. O Mercosul ainda tem acordos com Índia e Egito.

Argentina e Brasil

Ambos os países, como membros do Mercosul, desenvolvem uma estratégia comercial a partir da constituição do bloco regional muito diferente da estratégia chilena, e mais próxima das estratégias colombiana e venezuelana, que se apóiam sobre a Comunidade Andina de Nações. Os dois blocos almejam pela criação de uma união alfandegária, sem a expectativa de alcançar o sucesso da UE, devido ao desacordo de amplos setores produtivos em unificar a tarifa de importação do bloco.

A Argentina dispõe de 14 acordos de promoção e proteção de investimentos, a maior parte deles assinado durante os dois mandatos do presidente Menem. O Brasil, ao contrário, negociou e assinou 14 acordos desse tipo, mas nenhum deles foi ratificado pelo Congresso Nacional.

Chile

No bojo da estratégia de inserção global chilena, o país dispõe de 17 acordos de comércio, em âmbito bilateral e regional. São sete acordos de complementação econômica – Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Mercosul, Peru, e Venezuela (ACE), e um de alcance parcial (Cuba), segundo o modelo Aladi. O Chile assinou um acordo de Associação Econômica com a UE, e possui ainda Tratados de Livre Comércio (TLC) com o México, América Central, Coreia do Sul, Canadá, EUA e EFTA. Os acordos regionais de comércio são a Aladi, e a Alca (em negociação). China, Índia e Japão negociam um acordo comercial com o Chile. Com a Nova Zelândia, Brunei e Cingapura, o Chile acaba de assinar um Acordo de Livre Comércio.

Além dos acordos de comércio, o Chile possui 38 Acordos bilaterais de Promoção e Proteção de Investimentos já assinados e ratificados, 14 assinados, mas não ratificados (inclusive com o Brasil) e outros 8 em negociação.

Merecem especial atenção os Tratados de Livre Comércio firmados pelo Chile com o Canadá e os Estados Unidos. O aspecto peculiar desses tratados consiste na incorporação de padrões trabalhistas e de proteção ao meio-ambiente entre as matérias disciplinadas. Os tratados possuem disposições comuns vedando omissões na aplicação de legislação ambiental ou trabalhista que possam afetar o comércio entre as partes signatárias. Igualmente condena a depreciação de direitos trabalhistas e da proteção ambiental como estratégias de ampliação do comércio e atração de investimentos entre as partes. Em alguns casos extremos, como a exploração de trabalho infantil, prevêm a instalação de painéis para solucionar a controvérsia.

Os compromissos assumidos pelo Chile, de rigidez na observância de padrões trabalhistas e de proteção ao meio-ambiente, podem ser considerados um importante entrave ao processo de integração sul-americana. Em primeiro lugar, revelam a preferência chilena em negociar com países desenvolvidos, alterando características de sua legislação nacional, em troca da concessão de vantagens comerciais. Em

segundo lugar, caminham em sentido inverso à tendência de flexibilização da legislação trabalhista dos países latino-americanos e aos seus padrões históricos de pouca rigidez na proteção ao meio-ambiente, seja por deficiência normativa, ou por falta de efetividade na aplicação.

Colômbia

A Colômbia se aproxima do Chile em termos de sua inserção comercial internacional, embora tenha uma postura menos agressiva e mais tímida a respeito da atração de investimentos⁹. A principal diferença é o fato de pertencer à Comunidade Andina, o que confere ao país uma inserção de bloco regional que o Chile não dispõe, ao menos no âmbito regional, exceto na Aladi. No plano regional, a Colômbia tem uma experiência mais próxima do Brasil e Argentina.

É um país com uma estratégia mais regional do que bilateral, a maior parte dos acordos firmados são de alcance latino-americano (Aladi – sete ACEs; Caricom, G-3 e CAN-Mercosul). Além disso, com a Comunidade Andina de Nações, o objetivo é a criação de uma União Aduaneira, tal como o Mercosul. Além da Aladi e da Comunidade Andina, a Colômbia dispõe de um Acordo de Livre Comércio com o México e a Venezuela, seis acordos de alcance parcial com Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Panamá, e três acordos de alcance parcial da Comunidade Andina com o Mercosul, Brasil e Argentina. Há ainda três acordos de complementação econômica com Chile, Nicarágua e entre Colômbia, Equador e Venezuela com o Mercosul, além de um acordo preferencial de comércio com o Caricom e um Acordo de Associação da Comunidade Andina com a UE.

O mais relevante, contudo, são os Acordos de Associação e Cooperação com a UE, e as leis de preferências tarifárias firmadas com os EUA, que abrem os mercados dos países desenvolvidos para os produtos mais competitivos da Colômbia no mercado internacional (café, flores, frutas). Nesses dois casos, a Colômbia se vale da sua condição de país produtor de droga e da existência da guerra civil para conquistar espaço no mercado internacional.

⁹ Apenas um acordo de investimentos firmado com o Peru foi aprovado pelo Congresso, embora existam outros dez em negociação ou já negociados à espera de ratificação.

ATPA (1991) – Andean Trade Preference Act	Redução de tarifas de importação de 6.100 produtos
ATPDEA (2002) – Lei de Preferências Tarifárias Andinas e de Erradicação	Lei prorroga e amplia as preferências do ATPA * exceções são confecções, petróleo e derivados, calçados, manufaturados de couro, pescados (atum), entre outros

Venezuela

A Venezuela deve ser analisada como um modelo à parte de inserção global, que está pautado, por um lado, pela dependência de sua economia em relação a uma *commodity* chave, o petróleo, e, por outro, pela outorga de preferências comerciais discricionárias a determinados países, condicionada por afinidades políticas.

A Venezuela possui tratado de livre comércio com Colômbia e México (Grupo dos Três) e um acordo de complementação econômica com o Chile. Na América Central, celebrou acordos de alcance parcial com Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, Nicarágua e Trinidad Tobago. Além disso, como membro da Comunidade Andina, integra um acordo de complementação econômica entre Peru, Colômbia, Equador com o Brasil e outro com a Argentina, que resultaram no Acordo CAN-Mercosul. Além disso, está vinculada a um acordo preferencial com o Caricom. Os arranjos bilaterais (país-país) acontecem no âmbito da Aladi através de acordos de alcance parcial ou de complementação econômica (ACEs).

Ao contrário do Chile e da Colômbia, a Venezuela não dispõe de Acordos Bilaterais de Promoção e Proteção de Investimentos. No entanto, há capítulos que tratam da proteção de investimentos no âmbito do Acordo entre a Venezuela e o Caricom, nos quais “as Partes se comprometem a estimular a promoção e a proteção de investimentos (...) mediante a conclusão de acordos bilaterais sobre investimentos entre Venezuela e os Estados Membros de CARICOM, de maneira individual”. No entanto, nenhum acordo sobre investimentos foi ainda ratificado entre a Venezuela e outro membro do Caricom.

Tabela 02: Acordos regionais e bilaterais

TIPOS DE ACORDO		CHILE	COLÔMBIA	VENEZUELA	ARGENTINA	BRASIL
1. Acordos bilaterais de promoção e proteção de investimentos	Assinados & ratificados	38	01	—	14	—
	Negociados, Assinados, mas não ratificados	14	06	—	—	14
	Em negociação	08	04	—	—	—
2. Acordos Regionais de Comércio (País + bloco ou Bloco + bloco)		Aladi Mercosul EFTA UE	Aladi G-3 (México, Venezuela) CAN- Mercosul Caricom	Aladi G-3 (Venezuela e Colômbia) CAN-Mercosul Caricom	Aladi Mercosul	
3. Acordos de Complementação Econômica (ACE - modelo Aladi)		06	07	05	04 (Argentina +) 09 (Mercosul +)	01 (Brasil +) 08 (Mercosul +)
4. Acordos de Livre-comércio (país – país)		México EUA Canadá Coréia do Sul	—	—	—	—
5. Acordos de Alcance Parcial		Cuba	05	07	02	
6. Acordos Preferenciais de Comércio		—			Mercosul – Índia Mercosul – África do Sul	
6. Acordos de Associação e Cooperação			CAN-UE EUA (ATPA e ATPDEA)	CAN-UE	—	—

Avaliação geral

Os cinco países latino-americanos se encaixam em quatro grandes modelos de inserção comercial internacional. Brasil e Argentina partem da inserção regional com o Mercosul para a negociação de Acordos bloco-bloco (UE) e hemisférico (Alca). Como os resultados são de longo prazo, com maior grau de incerteza (sujeito a variáveis políticas no interior de cada bloco), e dependem, em grande medida, das negociações multilaterais na OMC, essa estratégia mostra menos resultados.

O segundo bloco de países, composto pela Colômbia e Venezuela, também parte de uma estratégia regional de bloco (CAN). No entanto, há duas diferenças importantes.

A Colômbia goza de preferências tarifárias concedidas pelos EUA e pela UE, pela condição especial de país deflagrado (droga e guerrilha). Ao mesmo tempo, o país andino persegue uma estratégia de atração de investimentos através de acordos de proteção, como faz o Chile. Essa estratégia vai ao encontro do alinhamento da política externa do Presidente Uribe e da ajuda norte-americana ao combate à guerrilha.

O Chile é um caso à parte. De fato, é um país que desenvolveu uma estratégia bilateral de inserção internacional. A maior parte do comércio exterior chileno foi dinamizado com os acordos bilaterais firmados com os EUA, a UE, o Canadá e o México. A inserção chilena via Aladi e Mercosul é marginal nos fluxos de comércio. Sua estratégia comercial revela pouca propensão a participar de blocos regionais, de maior ou menor profundidade. Ao mesmo tempo, é o país com o maior número de acordos bilaterais de proteção e promoção de investimentos, uma forma de melhorar a capacidade de atração.

Comum a todos os países latino-americanos considerados é o fato do comércio exterior de cada um deles depender menos do continente latino-americano e mais dos fluxos de importação e exportação com os países desenvolvidos (Europa e América do Norte). A exceção é o Chile, cujo comércio com o Pacífico é ainda mais relevante.

A sobreposição de acordos comerciais diferenciados, em abrangência de temas e profundidade dos compromissos, indica duas tendências:

Do ponto de vista estritamente comercial, no âmbito da Aladi e da Comunidade Andina, entre os dois blocos regionais na América do Sul, há uma sobreposição de interesses e coincidência de estratégias, já que as preferências tarifárias concedidas entre os parceiros, seja em âmbito bilateral ou regional, indicam um processo de aprofundamento da integração.

Ao mesmo tempo, em várias iniciativas, no que diz respeito aos temas em negociação – como é o caso de padrões trabalhistas e proteção a investimentos – há claramente um constrangimento ao processo de integração devido às estratégias diferenciadas de Chile (bilateral) e Colômbia (regional). Ao mesmo tempo, a Venezuela com a política nacional do petróleo, que determina a intensidade e a abrangência da aproximação comercial de parte do governo Chávez.

Possibilidade: o acordo CAN-MERCOSUL

Após a celebração de um Acordo Marco entre os blocos em 1998, as negociações para a criação de uma zona de livre comércio entre a Comunidade Andina e o Mercosul foram retomadas em abril de 2001, em uma reunião realizada no Paraguai, culminando com a subscrição, em Montevideu, de um Acordo de Complementação Econômica entre CAN e Mercosul, em 16 de dezembro de 2003. Em complemento ao acordo, foi celebrado um Protocolo Adicional em 18 de outubro de 2004.

O Acordo de Cooperação Econômica CAN-MERCOSUL disciplina as seguintes temáticas: cooperação técnica e científica, zonas francas, transportes, propriedade intelectual, investimentos e tributação, serviços, solução de controvérsias, salvaguardas, regime de origem, cláusula de tratamento nacional, medidas sanitárias e fitossanitárias, medidas antidumping e compensatórias. A administração do acordo será realizada pelo Grupo Comum do Mercosul e pelos representantes da Comunidade Andina por meio de decisões tomadas por consenso, entendido este como ausência de manifesta oposição de um dos membros (art. 40).

Merece destaque o artigo 43, que trata da adesão a outros tratados. Segundo o referido artigo, a parte que celebrar um acordo não previsto no Tratado de Montevideo de 1980 deverá: a) informar aos outros signatários no prazo de 15 dias; b) anunciar, no prazo de 90 dias, a disposição de negociar concessões equivalentes.

Como se pode notar, alguns temas sensíveis como padrões de legislação trabalhista e proteção ao meio-ambiente não foram disciplinados pelo acordo. No tocante à infraestrutura, o certame, em seu artigo 36, apresenta uma disposição bastante genérica no sentido de que serão empreendidos esforços para sua ampliação.

O esforço de aproximação entre os dois blocos da América do Sul, como estratégia de uma integração mais ampla que envolve uma Comunidade Sul-Americana de Nações, resultou na outorga, por parte da Comunidade Andina, em 2005, da condição de membros associados aos países do Mercosul através da Decisão 613 do Conselho Andino de Ministro de Relações Exteriores. O Mercosul adotou a mesma medida. A condição de membro associado permite a participação em reuniões de órgãos da Comunidade Andina que tratem de assuntos de interesse dos países do Mercosul.

Principais Artigos	Conteúdo dos Artigos
Art. 2º	Permite aos países associados participarem das reuniões dos órgãos da CAN, cuja pauta envolva assuntos de interesse comum. A participação pode ser feita a convite da CAN ou mediante requisição do país associado, estando submetida à aprovação dos membros da CAN.
Art. 3º	A condição de membro associado pressupõe a adesão ao Compromisso Democrático da Comunidade Andina e à Carta Andina para a Promoção dos Direitos Humanos.
Art. 4º	Reuniões conjuntas das Comissões Administradoras dos Acordos de Complementação Econômica para o aprofundamento da Comunidade Sul-Americana de Nações.

Compatibilização

Comparando o arcabouço normativo que ampara a estruturação do Mercosul e da Comunidade Andina, é possível notar algumas diferenças. Tais diferenças, embora não apresentem uma repercussão direta sobre a estratégia de aproximação puramente econômica, poderão constituir entraves a um projeto de integração mais abrangente.

Apesar das dificuldades em garantir o pleno funcionamento de seu aparato institucional, a proposta de integração da Comunidade Andina, ao menos no plano normativo, demonstra uma perspectiva de gestão do acordo pautada na idéia de supranacionalidade. Entre os órgãos que compõem a Comunidade Andina, podemos destacar o Tribunal de Justiça da Comunidade Andina e o Parlamento Andino, revelando uma tentativa de institucionalização do acordo. O Tribunal Andino é competente, não apenas para declarar a nulidade de decisões de órgãos da CAN e apreciar casos de descumprimento, como também para solucionar questões trabalhistas envolvendo os países membros. Este último ponto se relaciona diretamente com o propósito de mitigar os entraves representados pelo conflito de legislações trabalhistas em um processo de integração. O Parlamento é competente para expedir recomendações.

No Mercosul, por outro lado, a estratégia de integração continua pautada pela intergovernabilidade, visto que os países membros se mostram bastante reticentes quanto ao desenvolvimento de estruturas supranacionais. Não existe um órgão de controle das decisões proferidas no âmbito do bloco e o sistema de solução de controvérsias se baseia em arbitragens pontuais realizadas em caso de descumprimento de acordos.

Regulamentação em áreas específicas: investimentos e mão de obra

Legislação trabalhista

Os impactos da integração econômica sobre a legislação trabalhista têm se revestido de duas lógicas distintas. A primeira delas refere-se a um processo de flexibilização dos direitos do trabalhador como meio de aumentar a competitividade no comércio internacional e atrair investimentos. Em sentido oposto, existe uma pressão, sobretudo por parte dos países mais desenvolvidos, para que sejam resguardados alguns padrões mínimos de direitos trabalhistas, evitando seu uso desenfreado para reduzir custos de produção, o chamado dumping social, por meio de *standards* definidos em acordos internacionais de comércio.

Os dois temas centrais em um processo de integração no tocante à legislação trabalhista são os direitos fundamentais do trabalhador e seus custos que envolvem, não apenas a política salarial vigente no país, como também outras variáveis, a exemplo das normas sobre contratação e dispensa, sistema de seguridade social, impostos, entre outras.

Em um estágio mais avançado do processo integracionista, a livre circulação de trabalhadores afeta aspectos fundamentais do mercado de trabalho dos países membros, particularmente, no que tange aos regulamentos vigentes em cada Estado, às diferenças salariais e à necessidade de coordenar sistemas nacionais distintos de proteção ao trabalhador. O objetivo último é minimizar o impacto de tais diferenças por meio de um gradual processo de harmonização legislativa.

Os maiores blocos econômicos do Cone Sul, Comunidade Andina e Mercosul, possuem conselhos voltados ao tema da legislação trabalhista nos processos de integração, cujos debates resultaram em acordos e declarações.

Os acordos da Comunidade Andina de Nações estão centrados em temas como formação profissional, migração e seguridade social. Na seara dos direitos

fundamentais, foi aprovada, por intermédio da Decisão nº 815 de 1999 do Parlamento Andino, a Carta Social Andina, que inclui entre as suas disposições princípios e direitos fundamentais no trabalho, igualdade de oportunidades, não-discriminação, proibição do trabalho infantil, liberdade sindical, negociação coletiva, direito à greve e diálogo social.

No âmbito do Mercosul, a Declaração Sociolaboral do Mercado Comum do Sul, de dezembro de 1998, proclama princípios e direitos trabalhistas, sem prejuízo daqueles constantes na legislação nacional e internacional. Algumas disposições tratam do exercício de direitos em conformidade com legislação e práticas nacionais, o que pode abrir margem para discussões.

A despeito das manifestações de sindicatos, a legislação trabalhista não foi incluída entre os temas disciplinados pelo Acordo de Cooperação Econômica CAN-Mercosul.

Perspectivas de Harmonização

Nos países em estudo, o núcleo básico de direitos fundamentais do trabalhador está garantido na Constituição, restando à legislação trabalhista ordinária um tratamento mais minucioso e detalhado de tais direitos. De uma maneira geral, as normas são bastante protetivas, no entanto, o grau de cumprimento e a falta de rigor na fiscalização mitigam seus efeitos. Alguns países, como Argentina e Chile, obtiveram maior êxito em seus processos de flexibilização da legislação trabalhista.

Na Argentina, foram criadas novas formas de contrato de trabalho para atender às demandas por emprego, já o Chile reduziu recentemente a jornada de trabalho. No Brasil, apesar das inúmeras propostas de alteração na CLT, as pressões sociais evitaram uma ampla reforma. A Venezuela reduziu o poder legal dos sindicatos e a Colômbia consolidou uma legislação bastante flexível.

As perspectivas de harmonização da legislação trabalhista de Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela devem ser construídas a partir de uma análise comparativa entre os principais institutos de direito do trabalho e o tratamento jurídico que lhes é dado em cada país. A tabela abaixo destaca pontos latentes para o processo de integração, nos quais não há convergência entre as disciplinas normativas dos países em estudo.

Tabela 03: Legislação trabalhista em perspectiva comparada.

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Venezuela
Duração da jornada de trabalho	8 horas diárias ou 48 semanais	8 horas diárias e 44 semanais	45 horas semanais	Máximo de 48 horas semanais – flexibilidade de convenção entre as partes Máximo por dia – 10 horas	8 horas diárias e 44 semanais
Jornada Noturna	Máximo 7 horas	Sem regulação	Sem regulação	Sem regulação	Máximo de 7 horas
Contrato de trabalho	Basta acordo de vontades	Contrato verbal ou escrito	Contrato escrito e formal	Contrato verbal ou escrito	Preferencialmente escrito
Contrato a prazo determinado	Máximo 5 anos	Máximo 2 anos	Entre 1 e 2 anos	Máximo de 3 anos	Entre 1 e 3 anos
Contração com isenção social	Admite-se em alguns casos para fomentar o emprego – depende do tamanho da empresa	Não se admite	Só contratos de honorários	Não se admite	Não se admite
Possibilidade de dispensa por problemas econômicos da empresa	Sim	Não	Sim	Depende de negociação – grande flexibilidade	Não

Em outras temáticas, no entanto, a legislação dos países se aproxima bastante. É o caso da disciplina de horas extras, do direito à greve, da atuação de sindicatos (com variantes no nível de formalização), das atividades sem limitação de jornada de trabalho, entre outras.

Um dos pontos sensíveis do processo de integração em matéria trabalhista refere-se ao sistema de seguridade social, cujas contribuições são responsáveis pelo aumento dos custos de um trabalhador para a empresa. A questão central é garantir um nexo de continuidade da proteção conferida ao trabalhador por meio da convergência dos sistemas de proteção social. Os avanços nesse sentido são pouco significativos ou inexistentes não apenas no Cone Sul, mas também na própria União Européia, que se encontra em um estágio muito mais avançado de integração.

Em síntese, as principais questões suscitadas pela integração regional Sul-Americana em matéria trabalhista são:

- a) os custos do trabalhador para a empresa;
- b) flexibilização da legislação X *labour standards* (compromissos da OIT + acordos com países desenvolvidos);
- c) rigidez da legislação brasileira;
- d) dificuldade de harmonização dos sistemas de proteção social.

Infra-estrutura

Principais problemas setoriais

O termo infra-estrutura comporta múltiplas dimensões: econômica, social, ambiental, de informação e conhecimento. Circuncreve-se aos propósitos deste trabalho, no entanto, a análise do conjunto de estruturas de engenharia e equipamentos de instalação com larga vida útil utilizadas pelos setores produtivos referentes à energia, transporte e telecomunicações que comportam fluxos entre diferentes países, isto é, infra-estrutura voltada à integração econômica.

O modelo industrial de organização flexível garante uma maior fragmentação das cadeias produtivas no espaço, ampliando a demanda por infra-estrutura que comporte circulação de bens, pessoas e informações em grande escala. Tal processo é intensificado pela aproximação dos países por meio da formação de blocos econômicos.

O próprio conceito de infra-estrutura, antes entendido como bem público, passou por reformulações. A crescente participação do setor privado, por meio de investimentos diretos e oferta de novos projetos, alavancou o desenvolvimento de infra-estrutura na América do Sul na década de 90.

Acompanhando esse processo, houve avanços importantes na coordenação de marcos regulatórios no interior do Mercosul e Comunidade Andina. Persistem, contudo, algumas incongruências, que possuem um impacto negativo sobre os custos e a eficiência dos setores de transporte, energia e telecomunicações.

No transporte terrestre, os principais problemas referem-se à reserva de cargas, demoras e custos adicionais nas passagens de fronteira e falta de harmonia nas regulamentações nacionais.

O tempo gasto nas passagens de fronteira para desembarço de mercadorias, via de regra, supera o tempo gasto para que a mercadoria chegue ao seu destino. As implicações são muitas: redução da eficiência na circulação de mercadorias e, sobretudo, possibilidade de perecimento dos produtos.

No transporte ferroviário, os problemas estão relacionados não apenas à regulação, que também implica em demoras nas passagens de fronteira e dificuldades no intercâmbio de material rodante, como também à estrutura do setor. A malha ferroviária é pouco desenvolvida e o único elemento facilitador da coordenação é o controle concentrado do setor.

Em relação ao transporte marítimo e fluvial, a limitação do tamanho de containers e a obrigatoriedade de contratação de alguns serviços retiram parte da eficiência do setor. Já o transporte aéreo enfrenta questões relacionadas a reservas de mercado, o que limita a evolução da qualidade de serviços no transporte de passageiros.

No setor energético, a falta de harmonização de padrões técnicos e de uma estruturação mais consistente do mercado impede o pleno aproveitamento das potencialidades do setor. A exploração do setor se baseia em contratos *ad hoc*, que não se pautam por uma estratégia mais ampla de integração.

Sem dúvida, um dos setores mais demandados pelos processos de integração em escala mundial é o setor de telecomunicações. A despeito de impulso garantido pelas constantes inovações tecnológicas, a falta de harmonização normativa e de padrões locais que garantam a conectividade dos sistemas é um importante entrave à sua plena expansão.

Quadro 02: Principais Problemas nos Marco Regulatórios – Infra-estrutura.

Setores	Principais Problemas
Transporte Automotor	<ul style="list-style-type: none"> ☐ reservas de carga que obrigam a transbordos; ☐ demora e custos substanciais nas passagens de fronteira; ☐ assimetrias tributárias; ☐ requisitos de habilitação díspares
Transporte Ferroviário	<ul style="list-style-type: none"> ☐ demora nas passagens de fronteira; ☐ dificuldade de intercâmbio de material rodante
Transporte Aéreo	<ul style="list-style-type: none"> ☐ Reservas de mercado

Navegação Marítima e Fluvial	<ul style="list-style-type: none"> ┐ reservas de carga; ┐ regulamentações que impõem custos excessivos – Exemplo: Hidrovia Paraguai-Uruguai – regulamentação impõe a contratação de serviços desnecessários.
Energia	<ul style="list-style-type: none"> ┐ contratos <i>ad hoc</i> ┐ falta de estratégia de integração
Telecomunicações	<ul style="list-style-type: none"> ┐ harmonização legislativa e técnica deficiente

Fonte: Relatório do BID (Dez./2000). Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur.

Em síntese, as **questões principais a serem resolvidas** estão relacionadas à:

- ┐ falta de harmonização dos marcos regulatórios;
- ┐ necessidade de melhor gestão dos passos de fronteira;
- ┐ compatibilização das fontes de informação;
- ┐ aprimoramento da infra-estrutura relacionada ao comércio de bens e serviços,
- ┐ incipiente coordenação regional de projetos e planos de investimento;
- ┐ persistência de limitações à participação privada no setor em virtude dos resquícios de um sistema de planificação estatal em matéria de infra-estrutura.

Possibilidades: expectativas em torno da IIRSA

As respostas às demandas por uma maior integração física na América do Sul, que deixou de ter um papel marginal nos processos de negociação, foram consubstanciadas na IIRSA, um plano baseado em doze eixos de integração e seis processos setoriais, com o escopo de integrar todo o sistema de transportes. É igualmente objetivo da IIRSA melhorar os sistemas regulatórios nas áreas de energia e telecomunicação, bem como o mercado de serviços logísticos. No setor energético, a meta é construir um sistema integrado de livre mercado.

Com o intuito de garantir a viabilidade do projeto, foi constituída uma parceria entre o BID, a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA). Destaca-se o envolvimento do BNDES nas negociações, que dispõe de cerca de R\$ 34 milhões para investimentos, superando em 1/3 os recursos do BID para a mesma finalidade. A instituição também tem aumentado seu poder no interior do CAF, com participação de capital em torno de 10%.

O foco da IIRSA é o atendimento das demandas do mercado externo referentes à produção e comercialização de mercadorias de grande circulação mundial. O projeto implica o investimento de grande quantidade de recursos, motivo pelo qual tem sido estimulada a participação da iniciativa privada em sua negociação. A proposta é consentânea com as diretrizes do BID que, analisando os problemas da América do Sul na seara da infra-estrutura, aponta como alternativa a progressiva participação da iniciativa privada no setor, relegando ao Estado um papel marginal de caráter regulatório.

O projeto, idealizado em 2002, é ainda incipiente, de forma que seria precipitado fazer qualquer tipo de diagnóstico. O seu êxito ou fracasso envolve um conjunto de variáveis, tais como: a) capacidade de coordenação política; b) superação das questões fronteiriças; c) harmonização regulatória; d) manutenção de fontes de financiamento; e) atração da iniciativa privada.

Estrutura institucional e intermediação de interesses

Estrutura institucional: a relação entre Executivo e Legislativo

O ponto a ser destacado no que se refere à análise das prerrogativas institucionais do Executivo e Legislativo no processo de negociação e implementação dos acordos internacionais, é a forte atuação do Presidente no controle das decisões.

Entretanto, existem diferenças relevantes entre os países. Na Argentina, Brasil e Chile, o presidente divide as atribuições, competências e a condução da política externa com os Ministérios. Na Colômbia, a configuração política institucional é a mesma, mas em razão da atuação da guerrilha, o Poder Executivo tem tido papel mais destacado. No caso da Venezuela, foram feitas mudanças institucionais que ampliaram a competência do Poder Executivo no que diz respeito às decisões de temas externos. Em alguns casos, verifica-se uma superposição, ou até mesmo competição, entre o Presidente e outras instâncias do Executivo.

Um exemplo destacado desse problema acontece na Colômbia, onde constantemente o Ministério de Comércio Exterior¹⁰ que, embora tenha bem definido seu papel de coordenador e centralizado o controle da agenda, passa por tensões com outros

¹⁰ O Ministério de Comércio, Indústria e Turismo tem como objetivo formular, adotar, dirigir e coordenar as políticas gerais relacionadas com o desenvolvimento econômico e social do país.

ministérios mais poderosos que tentam condicioná-lo e até mesmo absorvê-lo, como é o caso do Ministério de Assuntos Exteriores.

Na Argentina e no Brasil essa a fragmentação é menor, porém também ocorrem desavenças, como é o caso do Ministério da Economia na Argentina, responsável pela estratégia da política de comércio exterior, e que compartilha sua implementação com a Chancelaria, o que resulta em uma certa repartição de poder, que obriga relações contínuas entre os ministérios e às vezes gera conflitos pontuais, e uma forte necessidade de coordenação (formal e informal). No caso do Brasil, é recente a competição decisória entre o Ministério das Relações Exteriores e os Ministérios da Fazenda, Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC) e o da Agricultura (MAPA).

Ao mesmo tempo, verificam-se casos em que a fragmentação governamental em relação às responsabilidades na política internacional é baixa, como no Chile. Neste País, o Ministério de Relações Exteriores é consolidado como responsável pelas negociações internacionais, através do processo de centralização da coordenação de todas as negociações comerciais na DIRECON (Direção Geral de Relações Econômicas Internacionais). Além disso, no Chile as decisões de política externa estão fortemente concentradas na figura do Presidente.

Dada a concentração de poder na presidência da República, o Legislativo nos cinco países tem um papel limitado, embora seja sua prerrogativa ratificar os compromissos internacionais depois de firmados pelo Executivo¹¹.

Assim como Argentina e o Brasil, Colômbia e Venezuela são exemplos típicos de países da região onde a iniciativa do processo de abertura dos tratados de negociação comercial, e de complementação econômica, é, na maior parte dos casos, oriunda do Poder Executivo. Poucas são as propostas que partem da iniciativa do Legislativo. A especificidade da Colômbia é que acordos comerciais têm a possibilidade de aplicação imediata pelo Presidente da República, com posterior votação do Congresso.

No caso do Chile, o Legislativo, e sua Comissão Permanente de Relações Exteriores¹², é cada vez mais atuante. Isso se deve, em parte, à grande quantidade de acordos

¹¹ Os compromissos internacionais são considerados nas respectivas comissões de relações exteriores, que os cinco países mantêm, seja na Câmara de Deputados, seja no Senado ou em algum arranjo institucional diferente (mista, por exemplo).

internacionais firmados pelo País, em âmbito bilateral e regional, envolvendo uma plêiade de questões (comércio, investimentos e padrões trabalhistas e ambientais). Estes acordos levaram o Congresso a ter maior preocupação sobre o conteúdo das negociações internacionais, por suas implicações institucionais e pelo seu impacto sobre os setores afetados.

A primeira série de discussões entre o Executivo e o Legislativo chileno assinalou o início da tendência de uma maior intervenção parlamentar nas matérias de acordos comerciais, foi quando o Legislativo se opôs ao mecanismo de incorporação, por via administrativa, da normativa interna do Acordo de Associação com o Mercosul¹³. O debate foi travado em torno de uma lei constitucional¹⁴ que impedia a participação do Congresso na ratificação da maioria dos acordos comerciais assinados pelo Chile na década de 90. O Legislativo alegou que essa lei era ambígua e exigiu uma nova interpretação que deveria prever sua participação nos acordos.

Estrutura institucional da intermediação de interesses

Dada a complexidade do processo de integração sul-americana, apenas a definição de funções e a configuração das estruturas organizativas não são elementos suficientes para analisar a capacidade de gestão das políticas internacionais por parte do governo desses países. Neste sentido, deve-se considerar os elementos adicionais de coordenação entre os departamentos governamentais e a forma de intermediação entre o Estado e os interesses dos atores não-governamentais, para entender até que ponto as estruturas formais incidem na gestão da política internacional.

As instituições que estruturam a relação entre os atores governamentais e não-governamentais contribuem de forma significativa na formulação das preferências públicas. Ao estabelecer relações de coordenação, informação e controle entre os distintos atores implicados no processo de elaboração das políticas públicas, através

¹² Os projetos que ingressam em qualquer uma das duas câmaras chilenas relacionadas com esse tema são enviados automaticamente para esta comissão, na qual são celebradas audiências e se estudam possíveis modificações.

¹³ Como era tradicional no caso de todos os acordos comerciais assinados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

¹⁴ Segundo esta lei, à medida que o Presidente da República adotar acordos para o cumprimento de um tratado em vigor não requer nova aprovação do Congresso, a menos que trate de matérias próprias da lei. Essa Lei denomina "acordos marcos" como tratados que contemplam diversos instrumentos internacionais e que ao serem aprovados pelo Congresso permitem que o Executivo implemente negociações sucessivas por meio de Decretos. Por exemplo: A ALADI é considerado um acordo marco, assim o Executivo tem a capacidade de negociar diversos instrumentos comerciais dentro do âmbito da ALADI que são incorporados a legislação nacional através de Decretos sem a intervenção do Congresso.

de órgãos formados para esse fim (comissões, conselhos etc.), é possível articular a relação entre os distintos departamentos e agências dentro do Governo, os órgãos mistos. Essas instâncias mesclam a coordenação intergovernamental e a participação dos atores privados, integrando os interesses econômicos e sociais no processo de elaboração dessas políticas.

Nos países da região existem instâncias, com diferentes graus de formalização, que permitem articular e coordenar a decisão governamental com os interesses da sociedade civil. Porém em alguns países, como Argentina e Venezuela, a ausência dessa coordenação conduz ao predomínio das relações informais entre os políticos e os técnicos dos distintos ministérios, o que acaba favorecendo os procedimentos de consulta *ad hoc* nos momentos de tomada de decisões.

No entanto, verifica-se uma tendência crescente de construir uma maior coordenação e formalização das instituições governamentais com a inclusão dos empresários e de outros atores da sociedade civil. À medida que esses atores percebem a dependência cada vez maior dos fluxos econômicos e comerciais internacionais, passam a se interessar em influenciar na forma de inserção internacional do país.

No Chile¹⁵ e no Brasil, por exemplo, o processo de decisão das estratégias de negociação internacional concentra-se, tradicionalmente, nas mãos de um grupo de diplomatas e funcionários de alto escalão do Ministério de Relações Exteriores. Porém, na última década, essa situação vem se modificando. Nesses dois países, e também na Colômbia, desenvolveram-se, junto aos organismos de coordenação, mecanismos de consulta com o setor privado, de forma complementar ao processo decisório dentro do Governo.

O destaque cabe ao emprego de fórmulas de coordenação interministerial no Chile, onde existem Comitês para coordenar os recursos e as preferências existentes dentro do governo e incorporar os diversos atores da sociedade civil, afetados ou interessados pelas negociações internacionais:

- O Comitê Interministerial de Negociações Econômicas Internacionais determina a linha geral da política de negociações econômicas internacionais;

¹⁵ No Chile além da concentração tradicional nas mãos do MRE também se concentra nas mãos do Ministério da Economia.

- O Comitê de Participação Público-Privado¹⁶ que é responsável por informar e discutir em conjunto com o setor privado¹⁷ os distintos temas de interesse das negociações internacionais.

Na Colômbia, existe o Conselho Superior, uma estrutura institucional interministerial para a coordenação entre os distintos ministérios e um sistema de comitês técnicos¹⁸. Recentemente, o governo colombiano também criou uma Equipe de Negociação Comercial¹⁹ com o objetivo de agregar os distintos interesses da sociedade civil em relação aos acordos multilaterais (principalmente sobre a ALCA). No Brasil, existe a Câmara de Comércio Exterior – (CAMEX²⁰), órgão que tem como objetivo a formulação e coordenação das ações das instituições governamentais que possuem competências na área de comércio exterior.

A sociedade civil no presente contexto político internacional demonstra uma crescente atuação, participação e influência nos processos de integração. Em relação aos empresários, o que se verifica na região é um forte ativismo e intervenção por parte das associações e grêmios empresariais nas decisões da política externa desses países. O grau de influência das organizações varia e depende do nível de articulação e organização das distintas representações empresariais. Em alguns países esses atores são dispersos e acaba prevalecendo a opinião dos setores mais fortes, sem espaço para os pequenos e médios empresários.

Os grêmios empresariais da Argentina participam ativamente do estabelecimento de taxas aduaneiras e na aplicação de restrições quantitativas. Contudo, seus empresários carecem de uma maior unidade, infra-estrutura técnica e recursos nos Departamentos de Comércio Exterior²¹ para conseguir interferir de forma ativa em determinadas negociações comerciais internacionais, como na arena multilateral²². Na Colômbia a influência das entidades de representação nas discussões de política externa é muito

¹⁶ Este mecanismo não é necessariamente rígido.

¹⁷ Os representantes do setor privado incluem os líderes da Confederação da Produção e Comércio que integra o conjunto das atividades econômicas do país, e as diversas Associações de Grêmios que representam os setores exportadores.

¹⁸ Os Comitês Técnicos são constituídos por funcionários de alto nível e por assessores de dedicação exclusiva que elaboram documentos para as deliberações do Congresso. Entre as funções desse conselho estão recomendar as políticas de comércio exterior as quais o governo deve seguir.

¹⁹ Formado pelos negociadores do setor público, representantes empresariais e acadêmicos.

²⁰ A Camex tem como órgão de deliberação superior um Conselho de Ministros.

²¹ Em algumas associações como na União Industrial Argentina, na Câmara Argentina de Comércio ou na Sociedade Rural Argentina já é possível verificar departamentos de comércio exterior consolidados.

²² Exemplo: Na Rodada do Uruguai quando a Argentina basicamente desempenhou um papel de “*free rider*”.

marcante, assim como na Venezuela. Porém, neste último país, o papel da PDVSA²³ no mercado de petróleo reforça o papel do Poder Executivo nas negociações internacionais, já que a empresa é estatal. Os empresários chilenos²⁴ e brasileiros conquistaram uma maior unidade e espaço nas mesas de negociação internacional à medida que formaram coalizões²⁵, estruturaram seus Departamentos de Comércio Exterior e melhoraram seu quadro técnico, ampliando os recursos e contratando profissionais especializados.²⁶

No geral, as associações empresariais da região começam a perceber a importância adquirida pelos fóruns multilaterais, acordos regionais e bilaterais. Isso encoraja a criação de departamentos ou comissões especializadas, no entanto o impacto em determinados países ainda é restrito devido à falta de recursos e infra-estrutura técnica.

As ONGs, os ambientalistas, as associações de consumidores e os acadêmicos são atores que ainda possuem voz incipiente no processo decisório da política externa dos países da América do Sul. Na Colômbia, por exemplo, as ONGs são ausentes e têm um espaço restrito de ação em qualquer negociação de política de comércio exterior. Situação intermediária ocorre na Argentina e no Brasil. No primeiro país, devido à sua longa trajetória de entidades de promoção de direitos humanos, houve, recentemente, a estruturação de outros grupos de interesse (ex: de defesa ambiental, igualdade de gênero, etc.). Esses grupos também começam a se estruturar no Brasil e apresentam crescente interesse e dinamismo conforme se amplia a agenda comercial. Em uma situação extrema está o Chile, onde as ONGs atingiram um alto grau de conhecimento em matéria comercial e, como resultado disso, interferem na estratégia governamental. Outra diferença encontrada no Chile em comparação aos países da América do Sul é que não existe uma oposição organizada contra os acordos de livre

²³ PDVSA - Petróleos de Venezuela, S.A.

²⁴ No Chile o fato do Governo outorgar as associações empresariais um lugar nas negociações internacionais, estimulou-as a desenvolver sua capacidade de abordar esses temas.

²⁵ Exemplo: a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) que tem como objetivo coordenar o processo de influência do setor empresarial brasileiro nas negociações comerciais internacionais em que o Brasil está envolvido.

²⁶ Exemplos Chilenos: A Sociedade de Fomento Fabril de Chile (SOFOFA), que transformou sua área de Comércio Exterior no departamento mais importante da associação; a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) que ampliou seus funcionários e os recursos destinados ao departamento de comércio exterior; a Câmara de Comércio de Santiago (CCS) é o principal coordenador do setor privado em matéria de exportação de serviços, criando recentemente o Comitê de Empresas Exportadoras de Serviços (CEES).

comércio; a sociedade chilena apresenta um relativo consenso a favor da desregulamentação e da abertura comercial²⁷.

Os representantes dos trabalhadores centraram suas energias em assuntos específicos de direitos laborais e sociais, ou em debates mais amplos sobre políticas econômicas internacionais. Deste modo, as políticas comerciais internacionais não figuram entre os interesses mais urgentes das organizações sindicais. No entanto, o processo de integração regional e o contexto internacional estimulam o aparecimento de redes transnacionais no movimento sindical, como a Coordenação de Centrais Sindicais do Cone de Sul (CCSCS) que oferece um foro para intercâmbio e cooperação entre federações sindicais de países membros do Mercosul; e o Conselho de Trabalhadores, no âmbito da Comunidade Andina, que proporciona voz e assento próprio para os representantes dos trabalhadores.

A formulação de um discurso mais elaborado dos sindicalistas a respeito da estratégia comercial no mercado internacional, com uma visão mais pragmática e realista das implicações laborais dos acordos comerciais, enfatiza a incorporação de cláusulas laborais e sociais, e é um discurso que encontra muita dificuldade para ter força devido a posturas mais ortodoxas existentes no interior dessas instituições. Assim, é difícil prever a atuação deste ator diante desses temas.

Aspectos econômicos: Entraves e Possibilidades

É imprescindível, para que se entenda o estado da arte da integração sul-americana, ter clareza também dos entraves e possibilidades no âmbito comercial e econômico. Direta ou indiretamente, as questões comerciais estão ligadas aos interesses políticos dos países em relação a este esforço integrativo.

De todos os fatores, talvez o que se apresente como o mais importante entrave à integração seja o baixo grau de interdependência intra-regional. Interdependência medida, tanto em termos de fluxo comerciais como de IED intra-regional (presença de empresas locais nos mercados vizinhos e dificuldade de financiamento das correntes de comércio).

Sobre este aspecto vale lembrar que, especialmente nos países andinos, os níveis de interdependência econômica são mais acentuados com os EUA e a UE, do que com os

²⁷ No caso dos produtos agrícolas sensíveis existe sim uma oposição à abertura baseada na proteção e subsídios existentes no mercado internacional.

demais países da América do Sul. A Colômbia é o exemplo mais destacado. Há que se levar em consideração ainda o problema da escala de mercado dos países sul-americanos para as exportações brasileiras. Vários setores, a exemplo do automobilístico, consideram o potencial importador do mercado latino-americano como sendo bastante restrito.

Com efeito, alguns dos países sul-americanos, casos claros do Chile e Colômbia, têm suas atenções voltadas para a integração com os EUA ou outros grandes mercados. Os resultados dessa orientação de interesses são expressos na forma de acordos comerciais com os EUA já firmados, como no caso do Chile, ou em curso, como no caso da Colômbia. Em tese esses acordos não são excludentes. Ou seja, os países podem ser signatários de vários acordos e, ainda assim, participarem de iniciativas visando à integração sul-americana.

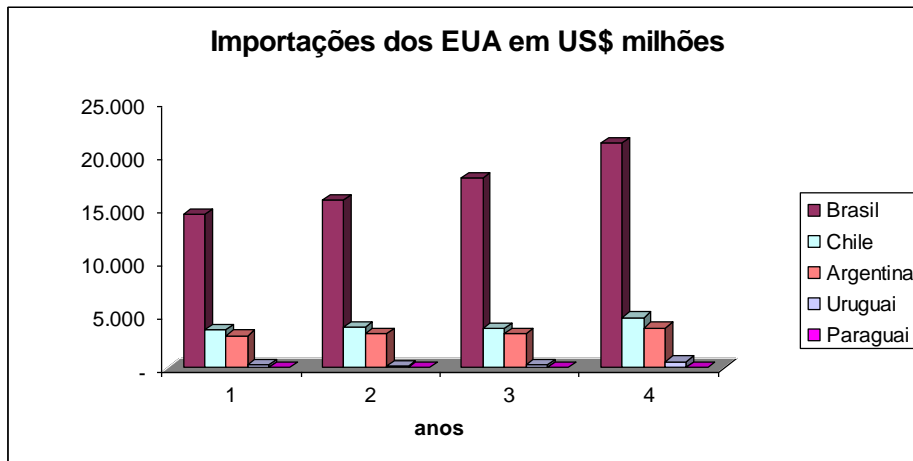
Entretanto, esses acordos podem trazer externalidades negativas. Em primeiro lugar, na medida em que tendem a ampliar a dependência dos países da região, tais acordos bilaterais podem ampliar a concentração de fluxos comerciais dos países sul-americanos com os EUA. Isso significa, na maior parte das vezes, desvios de comércio intra-regional sul-americano.

Na verdade, os países sul-americanos possuem, em muitos casos, um alto grau de dependência do mercado norte-americano para a venda de seus produtos. Cerca de 40,9% das exportações colombianas e 58,7% das exportações venezuelanas têm os EUA como destino. No caso dos países do Mercosul e associados, as porcentagens, apesar de menores, ainda assim chamam a atenção: 21,2% para o Brasil, 18% para o Uruguai, 14% para o Chile e 10,2% para a Argentina.

Até mesmo a exceção encontrada no Continente parece indicar a importância dos EUA para o conjunto das economias da região. O Paraguai é o país sul-americano que menos vende para os norte-americanos em termos percentuais. Essa realidade demonstra mais os pequenos números do comércio exterior paraguaio que uma relação variada de parceiros comerciais.

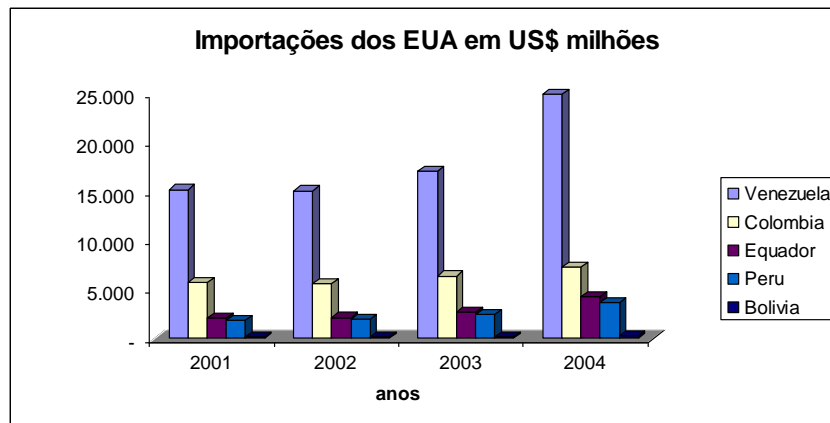
Os gráficos a seguir mostram os valores importados pelos EUA dos países do Mercosul e da CAN. Esses dados, aliados aos percentuais detalhados acima, dão conta de exemplificar o quadro da relação intensa dos países sul-americanos com os norte-americanos.

Gráfico 1



Fonte: ALADI (2005)

Gráfico 2



Fonte: ALADI (2005)

Outro problema sério, derivado da assinatura de acordos múltiplos, se dá em função da heterogeneidade regulatória resultante deste processo. Um exemplo nesta direção é a multiplicidade de marcos jurídicos distintos em termos de Regras de Origem no comércio sul-americano que criam diversos entraves aos intercâmbios regionais, pois muitas vezes os países divergem acerca da importação de produtos com tarifa preferencial que tenham sido montados sem respeitar determinada regulamentação.

A heterogeneidade regulatória ocorre, e impõe-se como um entrave à integração sul-americana, em outros campos. Regras sobre investimentos internacionais e de serviços na área de infra-estrutura e de energia são exemplos desta natureza. A falta de um marco legal definido inibe as relações econômicas entre países, afinal gera desconfiança em possíveis investidores.

Deve ser apontado também, como aspecto relevante, o pequeno grau de complementaridade econômica das exportações intra-regionais sul-americanas. Isto é especialmente verdadeiro na área de agricultura, na qual boa parte dos países da região produz a mesma cesta de produtos. Isso gera um sistema de competição intra-bloco e divergências de natureza política, com vizinhos lutando por mercados.

Em estudo organizado pela CEI (Centro de Economia Internacional), fica claro o baixo índice de complementaridade entre as economias sul-americanas. O relatório trata das relações entre os membros do Mercosul e da CAN, sendo que índices abaixo de 1 denotam a inexistência de complementaridade entre duas economias. Como explica o relatório, esse índice é o reflexo do grau de associação entre os produtos que exporta uma economia e os que são importados por outra.

Tabelas 4 e 5- Complementaridade comercial média: 1996-2000.

MERCOSUL – CAN	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Bolívia	2,2	1,4	7,1	1,9
Colômbia	3,5	1,7	11,8	2,2
Equador	3,2	1,8	8,5	1,4
Peru	3,5	1,7	10,1	3,5
Venezuela	3,7	1,5	9,4	2

CAN - MERCOSUL	Bolívia	Colômbia	Equador	Peru	Venezuela
Argentina	1,1	0,9	1,3	0,7	0,3
Brasil	1,2	0,7	0,6	1,1	0,8
Paraguai	0,4	0,8	0,3	0,4	0,8
Uruguai	0,7	1,3	1,5	0,6	1

Fonte: CEI (2004) (www.cei.gov.ar).

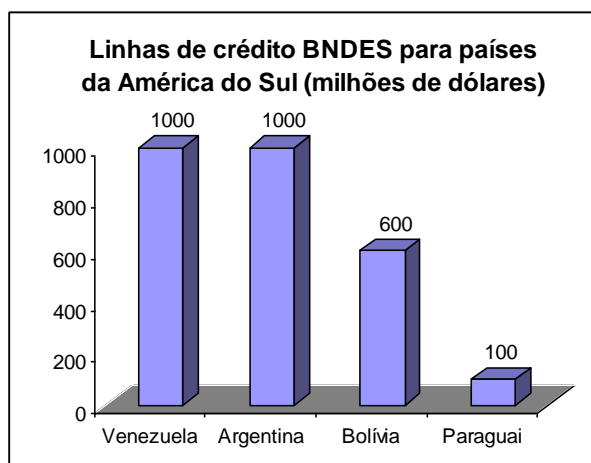
Conforme mostrado acima, os países da CAN possuem baixíssimos índices de complementaridade econômica com os membros do Mercosul. Significa dizer que a pauta de exportações da Comunidade Andina não se identifica com os principais produtos importados por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Este espaço é ocupado, na maioria dos casos, justamente pelos EUA.

Ainda no que diz respeito aos aspectos econômicos, um entrave importante diz respeito à ausência de recursos suficientes para a viabilização de obras de infraestrutura relevantes para a integração regional. Uma percepção bastante generalizada é a de que a integração física deve figurar como um dos principais catalisadores ou facilitadores da integração regional, na medida em que os avanços infra-estruturais

podem melhorar as condições para o intercâmbio comercial e de exploração das complementaridades econômicas da região.

Não há convergência, contudo, quanto à efetiva disponibilidade de recursos para a execução desta integração. Alguns acreditam que recursos de financiamento, via BNDES, completados e potencializados com recursos advindos da CAF (Comunidade Andina de Fomento), BID e FONPLATA para financiar projetos de integração, representam condições concretas para alavancar a integração física. Nesta mesma direção são destacados os programas conjuntos de infra-estrutura com financiamento brasileiro. Por outro lado, muitos não crêem que haja disponibilidade para tanto. Há fortes recomendações neste sentido para que se crie um fundo estrutural multilateral para a concretização de projetos de infra-estrutura na região via, por exemplo, convergência de fundos entre o BNDES e CAF.

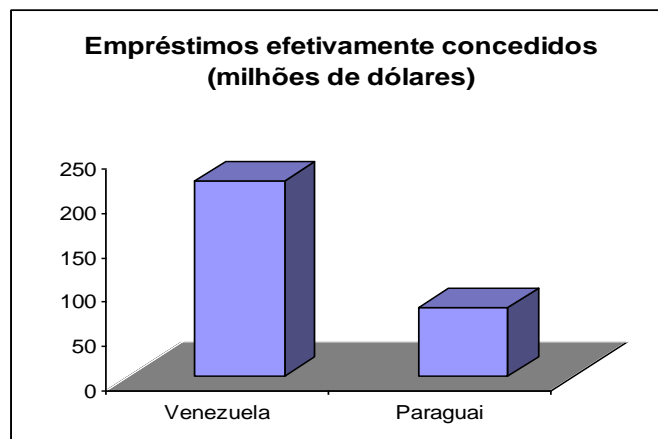
Gráfico 3



Fonte: BNDES (2005)

Apesar da disposição do governo brasileiro em conceder linhas de créditos para os países sul-americanos, são diversos os empecilhos existentes para a concessão desses empréstimos. Alguns Estados da região têm tido dificuldade para dar garantias ao governo brasileiro, o que atrasa o repasse de recursos. Com isso, somente Venezuela e Paraguai foram beneficiados pelo BNDES até agora, e ainda assim de maneira parcial.

Gráfico 4



Fonte: BNDES (2005)

Além dos países citados no Gráfico 4, Equador e Peru foram incluídos nas linhas de crédito do BNDES para projetos de construção de uma hidrelétrica e um gasoduto, respectivamente. No entanto, os valores dessas linhas de créditos ainda não foram definidos. A Bolívia deverá receber recursos do Proex, já que em teoria não poderia ser beneficiada por programas do BNDES. Isso se deve aos acordos que o governo boliviano possui com o Brasil e que lhe garantem empréstimos concessionais (com juros e prazos especiais).

Pode-se apontar como experiências concretas, ou em fase de consolidação, algumas iniciativas na área de infra-estrutura tais como a estrada que liga o Brasil ao Pacífico²⁸; o IIRSA²⁹, que abriga 22 projetos vigentes em seu guarda-chuva; o OPTA, Anel Energético do Cone Sul³⁰. Outras iniciativas nesta mesma direção são a Telesur³¹; o Petrocaribe³², o Petrosur³³, que conta com aproximação de Uruguai,

²⁸ Estrada para o Pacífico – Projeto que visa ligar a cidade de Assis Brasil (AC) aos portos de Ilo, Maratami e Marcona, no Peru. Com custo estimado em US\$ 810 mi, a estrada busca estimular o comércio de produtos brasileiros com os países do Pacífico além de criar um eixo de desenvolvimento nas regiões de Madre de Dios (Peru), Pando (Bolívia) e no Acre (Brasil).

²⁹ IIRSA: Sigla para “Iniciativa de integração da infra-estrutura regional sul-americana”. Este projeto, em marcha desde a Cúpula de Presidentes da América do Sul (Brasília, 2000) prevê investimentos de integração na América do Sul em áreas como o transporte, energia e telecomunicações. Está organizado em torno de 10 eixos de integração, definidos de acordo com as afinidades econômicas e sociais de cada região do continente.

³⁰ Anel energético do Cone Sul – Discutida originalmente entre o presidente chileno Ricardo Lagos e seu colega argentino Nestor Kirchner, a criação de um anel energético no Cone Sul visa garantir a distribuição do gás natural de Camisea (Peru) ao sul do continente sul-americano. Orçado em US\$ 2 bi, esse projeto envolve a Argentina, o Brasil, o Chile e o Uruguai.

³¹ Telesur – Canal de televisão criado pelo governo da Venezuela, com o apoio de outros países latino-americanos, como a Argentina, Cuba e o Uruguai. A princípio, o Brasil se comprometeu a garantir ajuda técnica, sem financiar diretamente o projeto. Visa garantir a integração regional através da divulgação de notícias e opiniões baseadas no ponto de vista regional, em clara contraposição ao predomínio norte-americano nos meios de comunicação.

Bolívia e Argentina. Há, segundo a visão de um dos entrevistados da Venezuela, a expectativa que o Brasil venha a tomar parte desta última iniciativa. Chegou-se um acordo entre Venezuela e Argentina, mas não com o Brasil.

Barreiras comerciais: quadro comparado

Normas técnicas

Do ponto de vista comercial, há entraves importantes no que tange à harmonização de normas técnicas. Neste campo há muito ainda que ser feito. São exemplos de harmonização técnicas iniciativas no campo da “harmonização de rotas, harmonização de bitela de trens, peso e metragens”. Medidas que figuram no campo da facilitação de negócios de uma forma geral.

Barreiras comerciais

Um dos aspectos mais relevantes a ser considerado como entrave à integração sul-americana é o regime comercial dos países. O quadro abaixo resume alguns dos principais aspectos do regime comercial de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela.

Quadro 03: Regime comercial (barreiras ao comércio e desenvolvimento) em perspectiva comparada.

	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	Venezuela
Tarifa média importação	13%	10,80%	6%	Produtos estão em três níveis tarifários: (1% - 5%); (10%); (15% - 20%)	Altas tarifas para produtos agrícolas.
BNTs			Sistema de bandas de preços	Sistema de banda de preços. Importações de licença discricionária	sistema de banda de preços e preços mínimos
Compras Governamentais na OMC		Não signatário	Não signatário	Não signatário	Não signatário

³². Petrocaribe – Resultado da assinatura de diversos tratados bilaterais entre países caribenhos e a Venezuela, a Petrocaribe garante o fornecimento de petróleo por parte da Venezuela aos seguintes países: Rep. Dominicana, Granada, Jamaica, Suriname, S. Cristóvão e Nevis, Sta. Lucia, Dominica, Antígua e Barbuda, Belize, Bahamas, S. Vicente e Granadinas, Guiana e Cuba. Inicialmente a Venezuela se comprometeu a fornecer, preferencialmente, 196.300 barris diários ao Caribe, a preços de mercado.

³³. Petrosur – Proposta pelo presidente venezuelano Hugo Chávez, a Petrosur se encarregaria da gestão energética do continente. A empresa seria constituída a partir da estrutura de empresas petrolíferas da região, existentes em países como a Venezuela, o Brasil e a Argentina.

Limites à participação estrangeira em Compras Governamentais		Limites em algumas compras governamentais Tratamento preferencial	Não há	Tratamento preferencial	Proibido discriminação contra estrangeiro, Prerrogativa presidencial em caso de interesse nacional ou emergencial
Outros aspectos em Compras governamentais			Sistema eletrônico de compras e Licitações apenas para contratos grandes.		Desde 2004 governo decidiu utilizar apenas software aberto.
Apoio a exportação		BNDES, financiamento de longo prazo para exportação. FINAME permite financiamento de capital.	1. Créditos especiais (maquinário/exportação); 2. Retorno de VAT (tarifa valor) pode ser devolvida aos exportadores; 3. crédito a exportações.	Benefícios em impostos ao exportador	
Patentes farmacêuticas	Inst.de Propriedade Intelectual iniciou aprovação de patentes farmacêuticas a partir de 2000.	No setor farmacêutico, o Ministério de Saúde pode quebrar patente sem autorização prévia.	Patentes sem autorização foram concedidas pelo instituto de saúde pública.	Desde 2002 garante patentes farmacêuticas	2002 o governo permite comercialização de drogas bioequivalentes a patenteadas por outras firmas.
Patentes		Lei de 1996, adequou país ao TRIPS/OMC	Lei de 2004 adequou o país ao TRIPS-OMC.		Decisão da CAN 486 ajustou Venezuela ao Trips-OMC, embora não completamente.
<i>Copyright</i>	Há bastante pirataria	Pirataria. Lei de <i>copyright</i> adequada ao TRIPS	Há bastante Pirataria, apesar dos esforços.	Falta de recursos para combater pirataria	Há bastante pirataria.
Tratado WIPO de <i>Copyright</i> e Performance e Fonogramas	Ratificou o acordo em 1999	Não assinou o acordo	Aderiu ao acordo em 2001	Membro do acordo	

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do USTR (2005).

Barreiras tarifárias

Como podemos perceber no quadro 01 (acima), as estruturas tarifárias dos países analisados são similares. A exceção é o Chile, país que possui tarifa média significativamente menor que a dos demais países. Embora a análise não considere

aqui os picos tarifários de cada país, pode-se afirmar que há certa uniformidade na estrutura tarifária.

Em termos de integração sul-americana, as tarifas mais altas significam que eventuais reduções tarifárias terão um custo maior para as indústrias locais que se encontram atualmente protegidas. Neste cenário, o Chile seria o país com menos impedimentos a proceder a uma maior liberalização, inclusive porque recém assinou um acordo de livre comércio com os EUA. Contudo, devido a este acordo comercial, é de se esperar que a economia chilena oriente suas exportações para o mercado norte-americano, o que diminuiria, portanto, o interesse chileno em uma integração sul-americana. De fato, a estratégia dos EUA em obter acordos comerciais bilaterais na região tende a enfraquecer a integração sul-americana.

Não se pode esquecer, ainda, os acordos comerciais já existentes ou em negociação entre os países, que garantem preferência tarifária. Tanto o Mercosul quando a CAN permitem maior comércio intra-bloco entre os seus países membros. Apenas o caso do Chile tende a ter pouco efeito, uma vez que a preferência tarifária não é tão alta, em virtude da tarifa praticada para os demais países e, como mencionado, devido ao acordo de livre comércio com os EUA. Nesse sentido, qualquer acordo de livre-comércio envolvendo esses países e os EUA, seja bilateralmente, seja no âmbito da ALCA, deve produzir mais comércio com os EUA do que intra-bloco, devido à força econômica dos norte-americanos.

Barreiras não-tarifárias (BNTs)

As barreiras não-tarifárias podem, muitas vezes, criar mais dificuldades ao comércio do que as barreiras tarifárias, na medida em que são menos transparentes e sujeitas a facilidades disponíveis apenas aos produtores locais. Ademais, são também mais difíceis de serem negociadas, pois, na maioria dos casos, aparecem sob o argumento de medidas fitossanitárias visando salvaguardar o interesse público.

Além das barreiras não-tarifárias tradicionais empregadas por quase todos os países do globo —como registro para importação e certificado de qualidade de produtos agropecuários—, Chile, Colômbia e Venezuela empregam um sistema de banda de preços, segundo o qual o governo intervém nas importações se o preço do importado ultrapassar um intervalo previamente definido, seja para mais ou para menos. Dessa forma, na prática, estes países mantêm um sistema de preços mínimos das

importações que ajuda os produtores locais e tendem a reduzir as importações dos demais países.

Nesse sentido, acordos comerciais de complementação econômica ou mesmo de livre-comércio com foco apenas nas barreiras tarifárias podem produzir um resultado aquém do esperado em termos de integração. Ademais, como boa parte da pauta exportadora dos países é composta por produtos primários, cujas barreiras fitossanitárias são mais frequentes, este tema se torna especialmente importante na integração sul-americana.

Compras governamentais

Todos os países analisados não são signatários do acordo de compras governamentais da OMC, com exceção do Chile. Todos possuem algum tipo de discriminação contra o ofertante estrangeiro ou, pelo menos, favorecem o uso de produtos produzidos nacionalmente.

Se, por um lado, a similaridade favorece a maior coordenação política dos países em negociações como a da OMC, por constituir um quadro comum a todos, por outro lado dificulta a integração entre os países, na medida em que as empresas estrangeiras enfrentam dificuldades para ter acesso às compras do governo. O Chile, mais uma vez, é exceção à regra. Assim, tende a estimular a integração entre os países no que tange a compras governamentais, já que está mais aberto nesse regime. Contudo, como não há preferência para os países do continente sul-americano, não há vantagem específica para os países sul-americanos.

Apoio à exportação

À exceção de Argentina e Venezuela, países sobre os quais não encontramos informação disponível, os outros três possuem mecanismos de apoio à exportação. Contudo, apenas o Brasil dispõe de um banco com grande volume de crédito para apoiar o exportador. De fato, Chile e Colômbia reduzem a carga tributária para os exportadores, como forma de estímulo.

Em princípio, estímulos à exportação tendem a criar comércio entre os países, já que beneficiam os exportadores de ambos os países *vis-a-vis* os produtores locais. Contudo, sem um estímulo à exportação direcionado, o crescimento das exportações para a região deve seguir o comportamento médio das exportações desses países para o resto do mundo. Isso significa que, embora tais estímulos possam aumentar em

termos absolutos o comércio entre os países, não deve modificar a proporção do comércio regional com relação ao comércio global. Apenas medidas específicas para estímulo às exportações regionais poderiam modificar este quadro.

Propriedade intelectual

O Regime de propriedade intelectual nos países é bastante parecido, tanto no que se refere à legislação, quanto nos problemas de *enforcement* da legislação. Com efeito, todos enfrentam problema de pirataria e têm procurado modernizar a legislação de patentes nos últimos 15 anos. Contudo, a pirataria tem sido um problema comum a todos eles.

Esta proximidade entre os regimes permite que as empresas de cada país possam se adaptar mais facilmente a tal mercado, devido à semelhança com os mercados nacionais. Contudo, os problemas de *enforcement* tendem a reduzir a integração em setores intensivos em conhecimento e tecnologia.

Vale a pena destacar, também, as políticas públicas dos Estados com relação à propriedade intelectual. O Chile, ao contrário dos demais, não está mais entrando em conflito com as grandes empresas produtoras de medicamentos. Neste caso, os demais países podem conseguir realizar alguma integração nas políticas de saúde pública, na medida em que os interesses possam convergir, inclusive com comercialização de genéricos e produtos com patentes quebradas. Além disso, Venezuela e o Brasil, em menor medida, estão adotando políticas de software livre nas compras governamentais, o que pode gerar alguma margem para integração entre esses dois países neste campo.

Serviços

O setor de serviços financeiros, particularmente de bancos e de seguros, conforme pode se ver no quadro 02, abaixo, podem ser tomados como exemplo das complexidades envolvidas na área de serviços com um todo. Em geral os países abriram esses setores nos anos 90, mas restringiram a participação de empresas estrangeiras à presença comercial. Em muitos deles há limites à participação estrangeira, enquanto em outros não.

Talvez, em parte devido a essas restrições e diferenças entre os países, a integração regional nesse setor continua incipiente. Por outro lado, por ser um setor com forte presença de grandes empresas de fora da América do Sul, há menos espaço para

integração das empresas locais. De toda forma, é um setor bastante importante e que influencia significativamente a dinâmica dos demais setores, razão pela qual mereceria maior atenção dos governos desses países.

Telecomunicações

Em geral os países procederam à liberalização do setor nos anos 90, o que contribuiu para uma maior harmonia de mercado entre os países. Contudo, pela própria característica do setor (quase um monopólio natural), continua alta nos países a barreira à entrada. Ademais, a adoção de sistemas regulatórios diferentes para as telecomunicações pode dificultar a integração das comunicações no subcontinente, fator extremamente relevante para estimular a integração em todos os aspectos. Com efeito, não só o processo de privatização levado a cabo pelos países diferiu entre si, mas também a própria adoção do arcabouço regulatório. Nesse sentido, algum esforço governamental e das agências reguladoras seria fundamental para ampliar a integração.

Contudo, a presença das mesmas empresas no setor em vários países – como é o caso da Telefónica da Espanha — pode facilitar um processo de integração regional. Assim, seria importante a coordenação de esforços entre o setor privado e o governo, para que a adoção e implementação de tecnologia e infra-estrutura na região pudessem ser realizadas de modo a integrar as telecomunicações no subcontinente.

Quadro 04: Regime comercial comparado:

	Argentina	Brasil	Chile	Colômbia	Venezuela
Serviços	Setor liberalizado		Setor aberto, mas compromissos limitados no GATS. Especialmente autorizações a investimento estrangeiro, contingente a geração de empregos, uso de conteúdos locais.	Houve liberalização em alguns setores (telecom, auditoria/contabilidade, energia e turismo). Requerido presença comercial.	Há muita restrição em vários setores, desde exigência de licença, até presença comercial

Serviços Financeiros	Quase não há restrição, para setor de não-seguros e audio-visual, transporte e educação.	Participação estrangeira é limitada há 50% do capital e 1/3 do votante. Monopólio estatal no setor de reseguros	Em serviços financeiros, Chile abriu mercado para presença comercial, mas não transfronteiriço (especialmente setor de seguros).	Permite-se 100% de capital estrangeiro no sistema bancário e de seguros com presença comercial.	Assinou o acordo do GATS de 1997.
Telecomunicações		Brasil não ratificou compromissos em telecom da OMC, embora lei siga o Reference Paper.		Barreiras à entrada como subsídios cruzados ainda existem. Colômbia adotou o Reference Paper.	
Investimentos	Estrangeiros estão limitados a 30% de participação no setor de mídia	Limites à participação de estrangeiros em indústrias estratégicas, como energia, transporte, mídia etc.	IED devem ser aprovados pelo governo (pro forma); não há limite à participação de capital estrangeiro em firmas. Exceções (transporte, mídia). Governo suspendeu controle de capitais existentes.	Lei colombiana confere tratamento nacional aos investimentos estrangeiros.	Restrição estrangeira no setor de petróleo, fortemente estatal.

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados do USTR (2005)

Investimentos

Todos os países possuem restrição institucional ao investimento estrangeiro, embora na prática seja menor ou quase inexistente em alguns países (como Chile e no setor bancário brasileiro). Nesse sentido, estas restrições tendem a diminuir os investimentos das empresas dos países na região. Por outro lado, devido à forte presença estatal em alguns setores, como energia, é possível que alguma integração seja levada a cabo para além de interesses meramente comerciais. Contudo, esse tipo de integração, se não apoiada em interesses comerciais claros, pode ser considerada frágil na medida em que depende em excesso das condições políticas dos países.

Conclusão

Como podemos perceber por meio de uma análise qualitativa, há bastante divergência entre os países, tanto no que diz respeito aos compromissos assumidos internacionalmente, quando ao estado da legislação e do mercado internos.

Se podemos dizer que há alguma convergência entre os países nos aspectos comerciais ora considerados, em geral essas convergências se dão na pouca liberalização ou na não assunção de acordos internacionais. Assim, por exemplo, os países ora considerados não são membros do acordo de compras governamentais da OMC, enfrentam problemas no combate à pirataria, em geral contam com alguma forma de apoio à exportação e têm algumas barreiras ao investimento estrangeiro.

Contudo, essas semelhanças, ao menos no curto prazo, revelam certa dificuldade na integração dos países, uma vez que essas barreiras devem ser removidas para que uma maior integração possa ocorrer. Neste ponto, deve-se mencionar que, no tocante às barreiras comerciais, o acordo do Mercosul com esses países constitui um facilitador da integração, uma vez que muitas das tarifas existentes encontram-se reduzidas ou mesmo eliminadas.

Outro aspecto merecedor de análise é que, o fato dos países terem restrições ou políticas parecidas (como no setor de patentes farmacêuticas e *copyright*), poderá ajudá-los a adotar posições comuns em negociações comerciais de âmbito multilateral, na medida em que expressem preocupação defensiva. No entanto, essas restrições poderão revelar fontes de dificuldade quando tiverem que ser negociadas no plano regional.

Merece destaque também o fato de que o Chile é o país mais liberal no aspecto comercial e, nesse sentido, difere-se dos demais países. Por um lado, isso pode beneficiar a integração no momento de negociar com esse país, em virtude deste possuir menos barreiras comerciais. Por outro lado, as divergências podem reduzir a margem de manobras políticas conjuntas dos países, o que tende a reduzir o interesse estatal em uma integração estratégica com este país.

Por fim, como pudemos assinalar, em muitos aspectos a ação governamental é fundamental, seja do ponto de vista da legislação, seja quanto à regulação dos setores, seja nas políticas de incentivo à integração. Nesse sentido, seria preciso ainda muito esforço por parte dos governos para reduzir os entraves comerciais à integração regional, tornando-a vantajosa para os países do subcontinente.

Conclusões: principais entraves e possibilidades da integração

Dimensão institucional

- Do ponto de vista institucional, o principal entrave tem sido a ausência de uma estrutura institucional supranacional sul-americana mínima capaz de comprometer os atores e oferecer um nível de segurança maior aos empreendimentos integrativos.
- Em especial ressentem-se da ausência de Mecanismos de Solução de Controvérsias efetivos.
- As assimetrias quanto aos padrões de desenho institucional supranacional entre Mercosul e CAN representam um entrave institucional importante. Enquanto o Mercosul tem um modelo intergovernamental, a CAN tem um modelo com tons supranacionais mais pronunciados. Preconiza-se a integração sul-americana a partir de um modelo flexível com elementos de intergovernamentalidade, mas com um corpo supranacional mínimo, de forma a comprometer os países participantes.
- Sobre o tema da internacionalização da norma, observou-se que nas Constituições de Argentina, Colômbia e Venezuela, os tratados internacionais apresentam hierarquia superior às leis ordinárias, mas inferiores à Constituição. No caso de Brasil e Chile, os tratados internacionais apresentam a mesma hierarquia das leis ordinárias. A estrutura normativa de Colômbia e Venezuela operou como elemento facilitador da supranacionalização institucional da integração da CAN. No caso do Mercosul, a normativa brasileira desempenhou papel contrário, de entrave na supranacionalização institucional da integração. A divergência de modelo de internalização das normas internacionais atua, assim, como importante ponto de veto à integração sul-americana.
- Outro ponto de entrave institucional à integração é a questão da compatibilidade das normas. É uma característica dos países, como visto no estudo, a manutenção de altos níveis de atividade legislativa, de modo que novas regras são produzidas a todo o tempo, sem uma grande preocupação de se analisar sua compatibilidade em relação às normas já existentes. Incompatibilidade que existe tanto entre as normas no nível nacional e os acordos regionais, quanto entre normas intra-acordo que se chocam.
- Fica claro que, nos países estudados, o Executivo mantém forte controle do processo de negociação dos acordos regionais. Colômbia e Venezuela podem ser

destacados como países em que a ingerência do Executivo é maior. Em linhas gerais, é possível afirmar que a preponderância do Executivo (modelo em que o Legislativo não atua com contrapeso importante), se por um lado pode tornar as negociações dos acordos mais ágeis, por outro lado tem efeitos negativos quanto à legitimidade do processo, e à certeza quanto à ratificação dos acordos.

Dimensão política

- No campo político, o mais importante entrave diz respeito ao papel da integração sul-americana nos quadros da política externa de seus países-pivô. A integração sub-regional não é prioridade inequívoca para alguns dos países, como no caso de Chile e Colômbia.
- O déficit de liderança política na integração é um fator chave. Não há consenso quanto à capacidade e legitimidade da liderança brasileira na região. Existem ainda reações defensivas e temor de que países menores tornem-se satélites do Brasil.
- Há certa polarização quanto à atuação da política externa brasileira no plano da integração sul-americana. Uma parcela das elites regionais, especialmente do próprio Brasil e da Argentina, condena a assertividade e proclamação de liderança por parte do Brasil. Neste mesmo tom crítico, essa parcela enxerga a pretensão da utilização da integração regional como plataforma de liderança no plano global ou via aliança de países intermediários. Por outro lado, há uma parcela que reconhece empenho diferencial do atual governo em prol à integração, com iniciativas concretas na área da integração física.
- A coordenação de posicionamentos entre os membros do Mercosul e da CAN tem representado desafio muito importante e de difícil solução. Parceiros do Mercosul, como a Argentina e Uruguai estabeleceram que não se deve tratar da integração sul-americana antes do aprofundamento efetivo do Mercosul. Há claros pontos de veto político nesse processo.

Dimensão econômica

- O mais significativo entrave à integração sul-americana do ponto de vista econômico é a divergência quanto aos padrões de inserção internacional.

- Salvo exceções, como no caso chileno, ainda permanece um viés protecionista das economias sul-americanas, resíduos dos modelos de substituições de importações e do padrão ALADI de integração regional. Mesmo o Brasil, principal candidato a líder deste processo, não promove abertura comercial suficiente para os parceiros sul-americanos como forma de concessão. Permanecem barreiras comerciais tanto em termos de acesso a mercado quanto em termos de regras de comércio.
- A proliferação de acordos comerciais bilaterais e regionais no hemisfério dificulta sensivelmente a integração na América do Sul na medida em que impõe assimetrias importantes em termos de marcos regulatórios.
- Esses acordos bilaterais — consolidados como no caso chileno e em negociação como no caso da Colômbia — são de terceira geração, como marcos normativos semelhantes aos protagonizados por países desenvolvidos. Acordos no campo de investimentos, compras governamentais, regulação de serviços etc., padrões não aceitos pelo Brasil, o que impõe um entrave ao processo integrador.
- Há reconhecimento amplo de que a integração física e infra-estrutural é o principal instrumento de integração regional. Não há consenso, porém, sobre a existência de recursos capazes de promover essa integração. A criação de fundos multilaterais, tais como a comunhão de fundos da CAF e do BNDES, figuraria como um elemento facilitador importante da integração.

Principais lacunas e possibilidades de aprofundamento analítico

Este estudo apresentou um quadro amplo e razoavelmente sistemático sobre as várias dimensões da integração sul-americana, seus pontos de entaves e possibilidades. Suscitou, ao mesmo tempo, uma série de questões e pontos que mereceriam análises mais focalizadas e em profundidade, a saber:

- Mapeamento dos grupos de interesses, especialmente do setor privado em determinados países, no processo de integração econômica. Estudos que permitiriam não apenas a compreensão mais profunda sobre as perspectivas da integração, mas também ajudariam a descortinar potenciais parceiros em alianças políticas transnacionais na região.

- Análise sistemática sobre os impactos dos acordos bilaterais e/ou regionais que vêm sendo firmados pelos países/blocos da região e outros fora da região. Avaliações no campo comercial, de investimentos e nos marcos regulatórios nacionais.
- Avaliação e perspectivas das iniciativas no campo da integração física sul-americana. Em especial sobre as iniciativas de financiamentos via bancos nacionais e supranacionais de investimentos e demais entidades de fomento.
- Avaliação da integração sul-americana na ótica setorial (setores específicos), comércio intra-firma, barreiras comerciais (compras de governo, acesso a mercado, cadeias produtivas etc.).
- Estudo comparado sobre Mecanismos de Solução de Controvérsia (MSC) na região sul-americana: principais modelos e eficácia.

Bibliografia

Adkisson, Richard V. (2003) “The Andean Group: Institutional Evolution, Intraregional Trade, and Economic Development”. *Journal of Economic Issues*, Vol. XXXVII, n° 2, June.

Andres Langebaek (2003) “El papel del Sector privado Colombiano en la formulación de la política de comercio exterior”. Intal/ITD.

Arbache, J. S. (2004) “Mercosul e Mercado de Trabalho: Notas para o Debate”. www.integra.cepal.org.br. University of Oslo, 4 November.

Arroyo, Santiago Rojas. (2004) Existencia y Efectividad de las instituciones supranacionales andina. Mimeografado. www.integra.cepal.org.br.

Basombrio, I. (2004) “Integración Andina: Instituciones y Derecho Comunitario”. www.integra.cepal.org.br.

Baumann, Renato. (2005) “Algumas lições da União Europeia e da Comunidade Andina como processos de integração regional”. CEPAL.

Best, E. (2004) “Regional Integration and National Adaptation: Some Observations from European Experiences”, www.integra.cepal.org.br.

Bouzas, Roberto e Avogadro, Enrique. (2003) “La elaboración de Políticas Comerciales y el Sector Privado”. Memorando sobre a Argentina. Intal/ITD.

Capriles, G. (2004) “Ajustes en los Países de la Comunidad Andina para participar en los Procesos de Integración Regional”. www.integra.cepal.org.br.

Capriles, G. (2004) “La Regulación del Mercado Laboral en la Comunidad Andina”, www.integra.cepal.org.br.

Giacalone, Rita. (2005) The impact of neo-populist civilian-military coalition on regional integration and democracy: the case of Venezuela. *Journal of Political and Military Sociology*, Summer, 33 (1).

Grandi, J. e Bizzozero, L. (1997) “Hacia una sociedad civil del Mercosur. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional”. *Integración y Comercio*, Año 1, N° 3. BID-INTAL.

Kassim, H. e Menon, A. (2003) “European Integration since the 1990s: Member States and the European Commission”. Paper prepared for ARENA Seminar.

Lima, Maria Regina Soares e Santos, Fabiano. (2001) “O Congresso e a política de comércio exterior”. *Lua Nova*, 52.

Menon, A. (2004). “What Lessons can be Learn from EU Experience. Implementation of Regional Integration?” www.integra.cepal.org.br.

Saez, Sebastián. (2003) “La formulación de la Política Comercial en Chile: Una Evaluación”. Intal/ITD.

Ventura, Deisy e Perotti, Alejandro. (2004) *El proceso legislativo del Mercosur*. Konhad-Adenauer–Comison Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Montevideo: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

ANEXO 1

Processo Legislativo Internacional

A elaboração de um tratado envolve um conjunto de etapas, que compõem o chamado processo legislativo internacional:

Iniciativa – consiste na apresentação de uma proposta de tratado a ser discutida. A iniciativa poderá ser bilateral, de foros multilaterais, de organizações internacionais ou de comunidades de Estados.

Negociação – envolve a discussão dos dispositivos do tratado pelas futuras partes contratantes.

Conclusão (individual/bilateral) ou Deliberação (coletiva) – é a aprovação do texto final do tratado que estará disponível para a assinatura das partes contratantes.

Assinatura – de competência do órgão do poder executivo, traduz um aceite precário e provisório do tratado, mas que não gera efeitos jurídicos vinculantes. Trata-se de mera concordância do Estado com relação à forma e ao conteúdo do tratado, indicando que este é autêntico e definitivo.

Incorporação – é o processo mediante o qual o tratado ingressa no ordenamento jurídico de um Estado. O processo de incorporação abrange as seguintes etapas: aprovação legislativa, ratificação pelo executivo e promulgação/publicação.

Incorporação dos Tratados Internacionais ao Ordenamento Jurídico Nacional

Via de regra, não se admite a auto-aplicabilidade dos tratados internacionais nos ordenamentos jurídicos nacionais. Isso significa que a mera assinatura do tratado pelo país não é capaz de torná-lo exigível. Para que possa produzir efeitos, o tratado passa por um processo de incorporação de seu texto aos ordenamentos nacionais, cujas principais etapas passamos a descrever:

Aprovação pelo Congresso Nacional – o texto do tratado é submetido à votação no Congresso Nacional. Na maior parte das legislações, o Congresso só pode aprovar ou rejeitar o texto do tratado como um todo, não admitindo que se faça qualquer tipo de reserva ou modificação de seus dispositivos.

O quórum necessário para a aprovação do tratado é variável. Quanto maior for o quórum de aprovação, maior a força do tratado no ordenamento jurídico interno, dificultando sua alteração por outras leis.

Ratificação – consiste na confirmação formal por um Estado de que está obrigado a um tratado no plano internacional. É um ato necessário para que o tratado possa ter obrigatoriedade. Como etapa final do processo, o instrumento de ratificação será

depositado em um órgão que assuma a sua custódia. Alguns tratados exigem o depósito de um número mínimo de instrumentos de ratificação para que passem a produzir efeitos. *A ratificação, em última análise, refere-se à vigência do tratado no plano internacional.*

Promulgação/Publicação – atos pelos quais o texto do tratado, já incorporado à legislação interna, torna-se público. *Seu significado é de início da vigência do tratado no plano interno.*

Em síntese, celebrado o tratado por representante do Executivo, aprovado pelo Congresso Nacional, ratificado pelo Presidente da República (seguido do depósito do instrumento de ratificação) e promulgado em âmbito interno, passa o tratado a produzir efeitos.

ANEXO 2

Tratado de Livre Comércio Chile – Estados Unidos

Capítulo 19 – Meio-Ambiente

Principais artigos	Conteúdo
19.2, “a”	<i>“Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación ambiental, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte al comercio entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Tratado”</i>
19.3	Criação de um Conselho de Assuntos Ambientais para cuidar da gestão do acordo
19.6	Mecanismo de Consultas para solução de questões em torno do acordo. O mecanismo de solução de controvérsias só será acionado em casos envolvendo as disposições do item 19.2
19.8	Compromisso de punição às infrações ambientais

Capítulo 18 – Trabalho

Compromisso de cumprimento da Declaração da OIT relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho (1998)

Principais Artigos	Conteúdo
18.2,1, “a”	<i>“(a) Una Parte no dejará de aplicar efectivamente su legislación laboral, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, de una manera que afecte el comercio entre las Partes, después de la fecha de entrada en vigor de este Tratad”.</i>
18.2.2	“2. Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección contemplada en su legislación laboral interna. En consecuencia, cada Parte procurará asegurar que no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar dicha legislación de una manera que debilite o reduzca su adhesión a los derechos laborales internacionalmente reconocidos señalados en el artículo 18.8, como una forma de incentivar el comercio con la otra Parte, o como un incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio”
18.4	Criação de um Conselho de Assuntos Laborais
18.6	Sistema de Consultas

	Solução de Controvérsias só para assuntos relacionados ao item 18.2, “a”
18.8	Direitos abrangidos pelo tratado: (a) direito de associação (b) direito de organização e negociação coletiva; (c) proibição de uso de qualquer forma de trabalho forçado ou obrigatório; (d) idade mínima de trabalho para as crianças e eliminação das piores formas de trabalho infantil; (e) condições aceitáveis de trabalho, respeito aos salários mínimos, horas de trabalho e segurança e saúde ocupacionais.

ANEXO 3

Tratado de Livre Comércio Chile – Canadá

Principais Artigos	Conteúdo
Artigo 2 – Compromisso Geral	Artículo 2: Compromiso general <i>“Ratificando el pleno respeto a la constitución de cada Parte y reconociendo el derecho de cada una de establecer, en lo interno, sus propias normas laborales y de adoptar o modificar, en consecuencia, sus leyes y reglamentos laborales, cada Parte asegurará que sus leyes y reglamentos laborales prevean altas normas y reglamentos laborales, congruentes con centros de trabajo de alta calidad y productividad y continuarán esforzándose por mejorar dichas normas y reglamentos en tal sentido”.</i>
Artigo 8	Comissão de Cooperação Laboral
Artigos 9, 10, 13, 14	Estrutura: Conselho – supervisão de aplicação do acordo Secretariados Nacionais – papel informativo
Artigo 26	Possibilidade de instalação de Painel arbitral em caso de descumprimento de normas relacionadas à segurança e higiene do trabalho, trabalho infantil e salário mínimo, desde que: a) se relacionem ao comércio; b) estejam amparadas por leis trabalhistas reconhecidas mutuamente
Artigo 37 – Aplicação interna das decisões dos painéis	Suprema Corte proferirá decisão para o cumprimento do painel no prazo de 10 dias

ANEXO 4

Acordo de Complementação Econômica n° 59 – CAN-MERCOSUL

Principais Artigos	Conteúdo dos Artigos
Artigo 36 – Infra-estrutura	Disposições genéricas tendentes à sua ampliação
Artigo 40 - Administração	A administração do acordo será realizada pelo Grupo Comum do Mercosul e pelos representantes da Comunidade Andina As decisões serão tomadas por consenso, entendido este como ausência de oposição manifesta de um dos membros
Artigo 43 – Adesão a outros tratados	A parte que celebrar um acordo não previsto no Tratado de Montevideo de 1980 deverá: - Informar aos outros signatários no prazo de 15 dias - Anunciar, no prazo de 90 dias, a disposição de negociar concessões equivalentes
Artigo 45 - Adesão	Aberta aos demais países da ALADI
Artigo 46 - Vigência	Condicional à incorporação às legislações internas
Anexos	Regimes de Origem, Solução de Controvérsia, Salvaguardas, Medidas Sanitárias e Fitossanitárias

ANEXO 5

Tabela Comunidade Andina (CAN)

Tratado	Tema	Adesão	Renúncia	Especificidades
Acordo de Cartagena, com as modificações introduzidas pelo Protocolo de Sucre	<p>Criação da Comunidade Andina:</p> <ul style="list-style-type: none"> - objetivos - órgãos e competências - Regulação do setor financeiro, agrícola, industrial 	<p>Art. 133 – O tratado está aberto a adesão dos demais países latino-americanos.</p> <p>As condições de adesão serão estabelecidas pelo Conselho.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Não admite reservas 	<p>Art. 135 – Mediante Comunicação ao Conselho</p>	<ul style="list-style-type: none"> - No Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores, as decisões são tomadas por consenso (art. 17) - Política Externa orientada para o aprofundamento da integração com outros blocos regionais (art. 51 e 52) - Proíbe a alteração unilateral da TEC e prevê comunicação ao Conselho antes que um país adquira compromissos de caráter tarifário com Estados não – membros (art. 86)³⁴ - regime especial para Bolívia e Equador - Institui a figura do membro associado (art. 136 e seguintes)

³⁴ A decisão 598 do Conselho de Ministros de RE regulamentou o art. 86 sobre a negociação com outros países.