

# A INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA E O MERCOSUL SOB O OLHAR DA HISTÓRIA E DO DIREITO INTERNACIONAL

THÁÍZE FERREIRA DA LUZ\*

## RESUMO

A integração latino-americana constitui um processo histórico já secular, desde as primeiras idéias pan-americanistas, passando por vários projetos integracionistas, até culminar com a formação do Mercado Comum do Sul. Um estudo desse processo do ponto de vista do Direito Internacional, dando ênfase às relações estabelecidas a partir do Tratado do Mercosul, é o objetivo deste artigo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Integração latino-americana, Mercosul, Direito Internacional.

## INTRODUÇÃO

A existência de blocos econômicos parece ser extremamente comum na virada do século XX para o XXI. Ouvir falar da Comunidade Européia, do bloco dos países asiáticos, do Nafta, do Mercosul, entre outros agrupamentos regionais, nos meios de comunicação de massa, tornou-se inerente aos cidadãos do mundo contemporâneo. Entretanto, esse processo, hoje comum, em termos de história humana é extremamente recente e nasceu de uma série de acertos e desacertos entre as partes que vieram a compor aqueles blocos. As necessidades de ordem socioeconômica foram fundamentais para que esses grupos se estruturassem, mas as resistências foram e têm sido agudas, principalmente aquelas movidas pelos nacionalismos e as rivalidades inerentes à história desses povos.

Nessa linha, a formação dos blocos econômicos constituiria um fenômeno típico do mundo pós-II Guerra Mundial. A nova crise que levara o conflito bélico aos quatro cantos do planeta abria feridas profundas que pareciam sugerir soluções mais eficazes. A aproximação entre países surgia como uma dessas soluções. “As organizações

---

\* Licenciada em História – FURG; Especialista em História do Rio Grande do Sul – FURG; Acadêmica do Curso de Direito – FURG.

internacionais de caráter continental ou regional” multiplicaram-se “no período posterior ao surgimento da Organização das Nações Unidas, que manifesta expressamente uma tendência política em favor do regionalismo e reconhece-lhe um papel importantíssimo no âmbito do sistema universal de paz e segurança coletiva”<sup>1</sup>. O mundo caminharia a passos rápidos em direção ao processo que ficaria conhecido como globalização, pelo qual as fronteiras tornavam-se cada vez mais inofensivas, tendo em vista que qualquer acontecimento no mais desconhecido lugar poderia ter reflexos no contexto internacional. Nesse sentido, as integrações regionais, em suas perspectivas supranacionais, ganhariam corpo no mundo globalizado.

Os projetos integracionistas não foram de simples execução. Os princípios nacionalistas surgiam como principal barreira à execução desses projetos, tendo em vista as históricas desconfianças entre as partes integrantes. A própria Comunidade Européia, o mais avançado dos blocos econômicos, teve e ainda tem de enfrentar as históricas rivalidades, como a franco-britânica, a germano-francesa e a britânico-germânica, apenas para citar algumas das mais evidentes. O bloco asiático teve de resistir às milenares diferenças entre os povos orientais, e o Nafta tem encontrado a enorme resistência de muitos dos países latino-americanos, sempre desconfiados do imperialismo norte-americano. No contexto sul-americano, o Mercosul corresponde a mais uma das etapas do projeto de integração, o qual também teve de resistir às grandes rivalidades existentes na América Meridional, como no caso do Cone Sul, as históricas divergências entre brasileiros e argentinos e entre estes e os uruguaios, só para exemplificar.

Apesar das dificuldades, o Mercosul conseguiria ganhar corpo e avançar em relação a outros projetos de agrupamento entre países sul-americanos como a ALALC e a ALADI, entre tantos outros<sup>2</sup>. Após evoluir do tradicional “intercâmbio comercial, de importância relativamente grande, constituído de produtos primários”<sup>3</sup>, estavam a passar assim os países proponentes pelas várias etapas que envolvem os modelos teóricos de integração econômica, ou seja, a área de tarifas preferenciais, a área de livre comércio, a união aduaneira, o mercado comum e a união monetária ou econômica<sup>4</sup>, estando ainda muitas

---

<sup>1</sup> LANDIM, José Francisco Paes (Coord.). *Direito e integração*. Brasília: Ed. da UnB, 1981. p. 67.

<sup>2</sup> Sobre os vários projetos integracionistas da América Latina, ver: SILVEIRA, Helder Gordim. *A integração latino-americana: projetos e realidades*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1992.

<sup>3</sup> FURTADO, Celso. *A economia latino-americana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1986. p. 260.

<sup>4</sup> BAUMANN, Renato; LERDA, Juan Carlos (Orgs). *Brasil, Argentina, Uruguai: a integração em debate*. Brasília: Ed. da UnB, 1987. p. 13-16.

dessas fases por ser completadas ou cumpridas.

Assim, “o Mercosul é uma resposta dimensionada funcional e estrategicamente às injunções do contexto internacional e, como tal, apresenta características peculiares aos grandes projetos transnacionais”<sup>5</sup>. Após extenuantes discussões, esse projeto de integração se consolidaria do ponto de vista formal, ainda na primeira metade da década de noventa, e os pressupostos do Direito Internacional, utilizando-se inclusive os ditames das experiências integracionistas mais evoluídas, seriam fundamentais para a regularização desse mercado comum. Mesmo que a implementação prática ainda seja pouco efetiva, a aliança econômica entre Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai buscou implementar ao menos o conjunto de regras que orientassem o caminho da integração.

Este artigo visa a apresentar um estudo a respeito do projeto do Mercosul, sob a perspectiva do Direito Internacional, com ênfase aos documentos elaborados em 1991.

O Direito Internacional é um conjunto de teorias que abrangem o estudo das entidades coletivas, internacionalmente reconhecidas – Estados, organizações internacionais e outras coletividades –, além do próprio homem, em todos os seus aspectos, incluindo os princípios e regras que regem tais sujeitos de direito nas respectivas atividade internacionais.<sup>6</sup>

## 1 – A ORDENAÇÃO DO MERCOSUL E O DIREITO INTERNACIONAL

Após uma série de tratativas diplomáticas, amplas discussões, marchas e contramarchas, o Mercosul viria a ser ordenado através de pacto embasado nas regras do Direito Internacional, resultando no Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, assinado na cidade de Assunção, em 26 de março de 1991<sup>7</sup>.

A idéia da integração entre os quatro países refletia exatamente a feição das relações internacionais mundiais, na busca de soluções e alternativa socioeconômicas diante da globalização. Consideravam os

---

<sup>5</sup> BRANCATO, Sandra Maria Lubisco; MENEZES, Albene Miriam F. (Orgs.). *Anais do simpósio O Cone Sul no Contexto Internacional*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1995. p. 115.

<sup>6</sup> HUSEK, Carlos Roberto. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: LTR, 2007. p. 21.

<sup>7</sup> Todas as citações desse tratado foram retiradas de: DECRETO LEGISLATIVO n.º 197, de 1991. In: COLEÇÃO DAS LEIS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. v. 183, n. 5, t. 1, set.-out. 1991. Brasília: Imprensa Nacional, 1991. p. 2266-2267; DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL, seção II, 26 set. 1991.

“Estados partes” que “a ampliação das atuais dimensões de seus mercados nacionais, através da integração”, constituía “condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social”.

Para Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, a integração significava um melhor aproveitamento das potencialidades de cada país, as quais, em conjunto, poderiam trazer resultados mais proveitosos na alta competitividade que marcava os mercados mundiais. Entendiam os representantes desses países que “esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis”, revelando uma ampla visão de desenvolvimento, baseada em enfoques diversificados, com preocupações do ponto de vista econômico e social, citando questões como “a preservação do meio ambiente”, o “melhoramento das interconexões físicas a coordenação de políticas”, a “macroeconômica da complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio”.

A perspectiva da necessidade da formação de blocos econômicos também estava na origem da caminhada em direção à ordenação do Mercosul. Levavam em conta as partes “a evolução dos acontecimentos internacionais, em especial a consolidação de grandes espaços econômicos e a importância de lograr uma adequada inserção internacional para seus países”, num quadro em que a integração representaria “uma resposta adequada a tais acontecimentos”.

As repúblicas do Cone Sul consideravam o Mercosul como um aprimoramento em relação à trajetória até então traçada no caminho integracionista, afirmando seus representantes estarem “conscientes de que o presente Tratado deve ser considerado como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da integração da América Latina”, de acordo com o que já se expressava nas tratativas que já datavam de mais de uma década.

Uma visão multidisciplinar de desenvolvimento reinava no pensamento dos contratantes, que se consideravam “convencidos da necessidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos Estados partes”, bem como “de modernizar suas economias para ampliar a oferta e a qualidade dos bens e serviços disponíveis, a fim de melhorar as condições de vida de seus habitantes”. Expressavam então “sua vontade política de deixar estabelecidas as bases para uma união cada vez mais estreita entre seus povos, com a finalidade de alcançar” os vários objetivos almejados.

Alguns dos preceitos básicos do Direito Internacional serviam como base no estabelecimento dos ditames do Tratado do Mercosul, como a busca da harmonia entre as partes, base das negociações de

ajuste socioeconômico. Previa o acordo que os Estados partes viriam a constituir o Mercado Comum do Sul a partir de 31 de dezembro de 1994, o que implicaria a “livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente”; o “estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados”, e “a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais”. Previa-se também a “coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados partes”, em relação ao “comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, bem como no que se refere aos serviços em geral, “a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados partes. Firmava-se ainda “o compromisso dos Estados partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração”. Um conjunto de propostas ambiciosas que dificilmente seriam vencidas em curto prazo de tempo.

A reciprocidade era outro pressuposto do Direito Internacional que servia ao convênio do Mercosul. Afirmavam as partes que o “Mercado Comum estará fundado na reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados partes”, prevendo-se um período de transição e a formação de órgãos e mecanismos que garantissem essa reciprocidade. Assim, ficava determinado que, “nas relações com terceiros países, aos Estados Partes” ficariam asseguradas “condições eqüitativas de comércio” e, “para tal fim, aplicarão suas legislações nacionais, para inibir importações cujos preços estejam influenciados por subsídios, *dumping* ou qualquer outra prática desleal”.

Ainda estava entre as determinações a regra de que as partes coordenariam “políticas nacionais com o objetivo de elaborar normas comuns sobre concorrência comercial”, havendo inclusive a previsão de um período de transição, como estabelecimento de instrumentos e regras que previam a gradual eliminação das barreiras alfandegárias:

Durante o período de transição, os principais instrumentos para a constituição do Mercado Comum são:

a) Um Programa de Liberação Comercial, que consistirá em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não-tarifárias ou medidas de efeito equivalente, assim como de outras restrições ao comércio entre os Estados partes, para chegar a 31 de dezembro de 1994 com tarifa zero, sem barreiras não-tarifárias sobre a totalidade do universo tarifário;

- b) A coordenação de políticas macroeconômicas que se realizará gradualmente e de forma convergente com os programas de desgravação tarifária e eliminação de restrições não-tarifárias, indicados na letra anterior;
- c) Uma tarifa externa comum, que incentiva a competitividade externa dos Estados Partes;
- d) A adoção de acordos setoriais, com o fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes.

No mesmo sentido, previa-se ainda que, “em matéria de impostos, taxas e outros gravames internos, os produtos originários do território de um Estado Parte gozarão, nos outros Estados Partes, do mesmo tratamento que se aplique ao produto nacional”.

Revelando uma compreensão de que o Mercosul consistia em mais uma etapa no processo integracionista, fazendo parte de um projeto maior, os contratantes comprometiam-se a “preservar os compromissos assumidos até a data de celebração do presente Tratado, inclusive os Acordos firmados no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração”, garantindo a coordenação de “suas posições nas negociações comerciais externas que empreendam durante o período de transição”. No sentido de levar em frente essa determinação, convencionou-se que seriam evitadas ações como “afetar os interesses dos Estados Partes nas negociações comerciais” que realizassem até a efetivação do pacto e “afetar os interesses dos demais Estados Partes ou os objetivos do Mercado Comum nos Acordos que celebrarem com outros países membros da Associação Latino-Americana de Integração durante o período de transição”.

Prevvia-se ainda a realização de “consultas entre si sempre que negociem esquemas amplos de desgravações tarifárias, tendentes à formação de zonas de livre comércio com os demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração”. Ficava também previsto que seriam estendidas “automaticamente aos demais Estados Partes qualquer vantagem, favor, franquia, imunidade ou privilégio que concedam a um produto originário de ou destinado a terceiros países não membros da Associação Latino-Americana de Integração”.

A ordenação do Mercosul previa a formação de um aparelho burocrático-administrativo e diplomático que servisse à realização dos objetivos do grupo. A estrutura orgânica do Mercado determinava que “a administração e execução do Tratado e dos Acordos específicos e decisões que se adotem no quadro jurídico que o mesmo estabelece durante o período de transição” ficariam a cargo dos membros do Conselho do Mercado Comum e do Grupo do Mercado Comum.

Nesse quadro jurídico-administrativo, o Conselho era definido como

“o órgão superior do Mercado Comum, correspondendo-lhe a condução política do mesmo e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos e prazos estabelecidos para a constituição definitiva do Mercado Comum”. O órgão era composto “pelos Ministros de Relações Exteriores e os Ministros de Economia dos Estados Partes”, e se reuniria “quantas vezes estime oportuno, e, pelo menos uma vez ao ano, o fará com a participação dos Presidentes dos Estados Partes”.

Já o Grupo Mercado Comum era considerado “o órgão executivo do Mercado Comum”, que seria “coordenado pelos Ministérios das Relações Exteriores”, tendo “faculdade de iniciativa” e por funções: “velar pelo cumprimento do Tratado; tomar as providências necessárias ao cumprimento das decisões adotadas pelo Conselho; propor medidas concretas tendentes à aplicação do Programa de Liberação Comercial, à coordenação de política macroeconômica e à negociação de Acordos frente a terceiros; fixar programas de trabalho que assegurem avanços para o estabelecimento do Mercado Comum”. Esse grupo poderia constituir, para os casos específicos, subgrupos de trabalho que fossem “necessários para o cumprimento de seus objetivos”.

Ainda no que tange a esse segundo órgão, o acordo do Mercosul previa que “o Grupo Mercado Comum estará integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, que representem os seguintes órgãos públicos: Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Economia e seus equivalentes (áreas de indústria, comércio exterior e/ou coordenação econômica); Banco Central”, podendo convocar outros, quando julgasse conveniente. Esse Grupo contava com uma Secretaria Administrativa, “cujas principais funções consistirão na guarda de documentos e comunicações de atividades do mesmo”.

O acordo que ficaria conhecido como Tratado de Assunção estipulava a possibilidade de ampliação de seus membros, estando “aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países membros da Associação Latino-Americana de Integração, cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados Partes”, após cinco anos de vigência do próprio Tratado. Fazia-se a ressalva de que poderiam “ser consideradas antes do referido prazo as solicitações apresentadas por países membros da Associação Latino-Americana de Integração que não façam parte de esquemas de integração sub-regional ou de uma associação extra-regional”. As novas adesões só poderiam ser aceitas mediante decisão unânime das partes.

Ficavam expressos também os mecanismos de desligamento, prevendo-se que o Estado Parte que desejasse se desvincular do Tratado deveria “comunicar essa intenção aos demais Estados Partes de maneira expressa e formal, efetuando no prazo de sessenta dias a

entrega do documento de denúncia ao Ministério das Relações Exteriores da República do Paraguai, que o distribuirá, aos demais Estados Partes”, Entretanto, os “direitos e obrigações do Estado denunciante continuarão em vigor por um período de dois anos a partir da data da mencionada formalização”.

O caráter de transitoriedade também ficava expresso no convênio internacional, prevendo-se, “com o objetivo de facilitar a implementação do Mercado Comum”, o estabelecimento de uma “Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul”. Completava-se assim um quadro bem planejado de ideais, mecanismos e órgãos que deveriam preparar o caminho para a implementação do Mercosul. As intenções revelavam uma máquina bem idealizada, cujas engrenagens eram lubrificadas a partir das normas do direito internacional, entretanto, as dificuldades estruturais e cotidianas, procedentes de questões de fundo histórico, socioeconômico e político, logo viriam a demonstrar alguns limites aos planos elaborados em Assunção.

## **2 – O DIREITO INTERNACIONAL E AS CONTROVÉRSIAS DO MERCOSUL**

Na tentativa de eliminar alguns dos problemas que entravariam a planificação do Mercosul, foi elaborado um Protocolo, cujo objetivo seria promover a solução de controvérsias acerca do Tratado de Assunção. Mais uma vez sentavam à mesa de negociações os representantes da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai para firmar convênio visando a facilitar a caminhada em direção ao projeto integracionista, o qual seria assinado a 17 de dezembro de 1991 e reconhecido pelo Brasil, em termos governamentais e legislativos, a partir de setembro de 1993<sup>8</sup>.

O caráter de transitoriedade era ainda o fator essencial que levava os Estados Partes a adotar um Sistema de Solução de Controvérsias, uma vez que se reconhecia “a importância de dispor de um instrumento eficaz para assegurar o cumprimento” do Tratado de Assunção “e das disposições que dele derivem”, de modo que esse Sistema poderia contribuir “para o fortalecimento das relações entre as Partes sobre a base da justiça e da equidade”, invocando-se, mais uma vez, alguns dos princípios do Direito Internacional.

---

<sup>8</sup> Todas as citações desse tratado foram retiradas de: DECRETO n.º 922, de 10 de setembro de 1993. In: COLEÇÃO DAS LEIS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, v. 185, n. 9, set. 1993. Brasília: Imprensa Nacional, 1993. p. 2447-2448; e DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, n. 174, 13 set. 1993.

O Protocolo definia as várias instâncias previstas para a solução das controvérsias. A primeira delas seria a das negociações diretas, em que os Estados Partes tentariam resolver, “inicialmente, mediante negociações diretas de parte a parte, as quais não deveriam exceder o prazo de quinze dias. Vencida essa instância, e não resolvida a controvérsia, os Estados Partes deveriam apelar “à consideração do Grupo Mercado Comum”, o qual avaliaria “a situação, dando oportunidade às partes na controvérsia para que exponham suas respectivas posições e requerendo, quando considere necessário, o assessoramento de peritos”. O Grupo Mercado Comum, após análise, viria a formular recomendações às partes em controvérsia, buscando uma solução para o caso, não podendo o conjunto do procedimento ultrapassar trinta dias.

No caso de fracasso da negociação direta, nem sendo aceita recomendação do Grupo Mercado Aberto, os Estados Partes poderiam apelar ao procedimento arbitral, o qual teria plenos poderes, comprometendo-se as partes a aceitar sua decisão como definitiva. Ficavam então obrigados os Estados a reconhecer “como obrigatória, *ipso facto*, e sem necessidade de acordo especial, a jurisdição do Tribunal Arbitral que em cada caso se constitua para conhecer e resolver todas as controvérsias”, bem como “se comprometem a cumprir suas decisões”. O Tribunal seria composto de três árbitros que deveriam ser nomeados em até quinze dias, sendo um representante de cada uma das partes e um terceiro, o presidente, que seria nomeado em comum acordo com aquelas. Não ocorrendo esse acordo, recorrer-se-ia ao sorteio.

No caso da decisão por procedimento arbitral, o Protocolo previa que os árbitros deveriam ter amplo conhecimento de causa e ser especializados nos trâmites do Direito Internacional, declarando-se que os mesmos deveriam ser “juristas de reconhecida competência nas matérias que possam ser objeto de controvérsia”. Uma vez reunido o Tribunal Arbitral, seriam adotadas regras próprias de procedimento, as quais garantiriam “que cada uma das partes na controvérsia tenha plena oportunidade de ser ouvida e de apresentar suas provas e argumentos, e também assegurarão que os processos se realizem em forma expedita”. Às partes ficava garantido o amplo direito de defesa de suas causas.

Os convênios assinados até então, bem como os ditames do Direito Internacional, deveriam ser os preceitos analisados para que o Tribunal tomasse a sua decisão. Determinava o Protocolo que

O Tribunal Arbitral decidirá a controvérsia com base nas disposições do Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, das decisões do Conselho do Mercado Comum, bem como nos princípios e disposições do Direito Internacional aplicáveis à matéria.

As decisões do Tribunal deveriam ser tomadas em prazo de sessenta dias, prorrogável no máximo por trinta, e seriam inapeláveis e obrigatórias para os Estados Partes. Se no prazo de trinta dias uma das partes não viesse a cumprir a decisão arbitral, a(s) outra(s) parte(s) poderia(m) “adotar medidas compensatórias temporárias, tais como a suspensão de concessões ou outras equivalentes, tendentes a obter seu cumprimento”. À decisão arbitral, qualquer uma das partes poderia solicitar esclarecimento num prazo de até quinze dias, devendo manifestar-se o Tribunal em idêntico prazo. O Protocolo previa ainda os vários regramentos no caso das reclamações de particulares.

A assinatura do Protocolo para a Solução de Controvérsias entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai revela as amplas dificuldades que poderiam opor-se à caminhada em direção à efetivação do Mercosul. O documento buscava estabelecer regras que viessem a gerenciar, administrar e, em última instância, tomar decisões, diante das inevitáveis contradições de interesse que viriam a ocorrer entre os Estados Partes. Por outro lado, os prazos estabelecidos pelo Protocolo demonstravam o quanto ainda havia a ser vencido para a vitória do projeto integracionista, uma vez que, para a solução de qualquer questão entre dois ou mais integrantes, fosse ela simples ou complexa, poderiam decorrer até quatro meses e meio, até o veredicto final. As regras estavam estabelecidas, mas os caminhos se projetavam áduos pela frente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Mercosul surgiria assim como a verdadeira culminância de uma série de projetos integracionistas que formavam um processo histórico que se arrastou por décadas, constituindo uma caminhada praticamente secular, desde o início dos estados nacionais latino-americanos. Como a maior parte dos projetos desse porte no cenário internacional, a integração da América Latina não tem sido um plano de fácil execução. Uma das questões mais decisivas que limita o caminho dos projetos de integração está vinculada ao fundamento dos nacionalismos, já que “a integração dos países nas organizações internacionais regionais corresponde, senão a uma desintegração do Estado, pelo menos a uma perda de competência e, genericamente, a uma limitação orgânica da soberania nacional”<sup>9</sup>.

Nesse sentido, para a execução desses projetos, torna-se fundamental que cada país tenha a consciência plena da questão que envolve “o Estado como ator doméstico e internacional”, uma vez que “o

---

<sup>9</sup> LANDIN, 1981, p. 73.

Estado compete com os outros estados para mobilizar recursos internamente e usa o seu papel internacional para consolidar a sua posição domesticamente”<sup>10</sup>. Os limites impostos pelas questões nacionais no processo de integração refletem por sua vez aspectos culturais e a própria formação histórica dos países membros e suas inter-relações. Dessa forma, “a unidade geográfica da Bacia do Prata contrasta com o recorte político definido pelas fronteiras dos quatro países integrantes da região”, ou seja, “se sua geografia é um incontestável elemento de integração, sua história, contudo, deve ser contada através de tensões permanentes e conflitos declarados”<sup>11</sup>. Foram séculos, desde os tempos coloniais, de grandes desconfianças mútuas, desentendimentos e guerras acirradas que separaram estes povos, fatores que acabam contribuindo com as dificuldades em torno da efetivação dos projetos de integração.

Outros blocos no cenário nacional também tiveram de enfrentar os conflitos em torno do nacionalismo, entretanto, no caso latino-americano, trata-se de estados nacionais ainda jovens, se comparados com outros, como, por exemplo, os europeus, de modo que as experiências, na América Latina, ainda permanecem mais desagregadoras do que aproximadoras. Além disso, nesta parte do mundo o que se observa é um conjunto de estados com raízes histórico-culturais e político-econômicas vinculadas ao que se poderia denominar de atraso no desenvolvimento e às tradicionais relações de dependência. Nesse quadro, “frente a esse panorama atual e futuro da América Latina – de grave atraso no desenvolvimento de vários países da área, de desequilíbrio no desenvolvimento regional e de predomínio de investimentos estrangeiros”, no caso de “se admitir a conveniência da integração latino-americana, será necessário pôr-se em marcha, e para fazê-lo terão de ocorrer mudanças substanciais, além de uma planificação essencial”<sup>12</sup>.

Portanto, para a construção efetiva de um projeto integracionista, “cada passo terá de ser trabalhado com realismo”, buscando-se ultrapassar “o estágio de mera intenção, a despeito dos compromissos firmados”, uma vez que “só a intenção política não transforma realidades”, ainda mais quando muitas são as “circunstâncias adversas” que obstaculizam o caminho dos países em questão<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Brasília: Ed. da UnB, 1999. p. 98.

<sup>11</sup> ACCURSO, Cláudio Francisco; CAMARGO, Sonia de; LAFER, Celso et al. *Bacia do Prata: desenvolvimento e relações internacionais*. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1987. p. 100.

<sup>12</sup> LANDIN, 1981, p. 123.

<sup>13</sup> BAUMANN; LERDA, 1987, p. 96.

Apesar dos vários reveses, o Mercosul representaria um avanço em relação aos demais projetos integracionistas que o antecederam, mesmo os mais próximos cronologicamente. Nesse quadro, sinais de mudança já se faziam sentir durante o processo de decadência das ditaduras militares que caracterizaram boa parte da América do Sul<sup>14</sup>, mas, os acordos “dos anos 1980 correspondiam a um projeto neo-estruturalista de integração, estratégico do ponto de vista econômico e político”. O Tratado de Assunção, por sua vez, “imbuiu-se da filosofia política do Estado normal”, de modo que “a integração industrial e o desenvolvimento cederam em favor da desgravação linear do intercâmbio e do regionalismo aberto”. Entretanto, desde 1991, “interna e externamente, nenhuma estratégia foi concebida para além do comércio”, e mesmo a entrada em vigor de uma tarifa externa comum (1995) foi profundamente prejudicada pelas dificuldades e crises monetárias e financeiras que atingiram os países membros que chegaram a comprometer a própria zona de livre comércio. Por outro lado, “o Mercosul recolheu a adesão, como membros associados, do Chile e da Bolívia e o pedido da Venezuela”, além de aproximações com os Estados Unidos, com a União Européia e a Comunidade Andina, numa caminhada que revelou êxitos e fragilidades<sup>15</sup>. O Mercosul passaria ainda por mudanças estruturais, a partir das determinações do “Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção, subscrito aos 17 de dezembro de 1994, em Ouro Preto”, dando-se, segundo alguns especialistas, os primeiros passos em direção à possível formação de um parlamento do Mercosul<sup>16</sup>.

Passada mais de década e meia dos acordos de 1991, os acontecimentos demonstram que muito ainda há o que fazer, revelando-se alguns alcances e uma série de imites à implementação concreta do Mercosul<sup>17</sup>. A cada passo à frente, muitos tendem ao retrocesso, num quadro em que, desde questões simples como pequenos desentendimentos de natureza comercial, até fatores estruturais de ordem econômico-financeira ou político-administrativa parecem contribuir para o

---

<sup>14</sup> FONSECA JUNIOR, Gelson; LEÃO, Valdemar Carneiro (Orgs.). *Temas de política externa brasileira*. Brasília: Ática, 1989. p. 129; BANDEIRA, Moniz. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: Ed. da UnB, 1987. p. 73-75.

<sup>15</sup> CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo (Orgs.). *História de política exterior do Brasil*. Brasília: Ed. da UnB, 2002. p. 483.

<sup>16</sup> BIZ, Osvaldo; COLOMBO, Neli Fornari (Orgs.). *Integração, cidadania, espaços*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998. p. 16.

<sup>17</sup> Alguns diagnósticos sobre esses alcances e limites foram realizados em: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.). *Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2002.

insucesso do projeto integracionista. Um projeto de integração não é uma obra de fácil execução, assim o demonstrou aquele que melhores resultados até hoje atingiu em termos mundiais – o Mercado Comum Europeu –, de modo que muito ainda há a ser construído a favor do Mercado Comum do Sul, e as regras do Direito Internacional muito decisivas serão nesse processo. O Tratado de Assunção e o Protocolo para a Solução de Controvérsias representaram passos decisivos em direção à afirmação do Mercosul e foram provas incontestáveis dessa relevância do Direito Internacional na realização do ideal de integração.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, Renata Campetti. *Direito Internacional Público e Privado*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.
- ACCURSO, Cláudio Francisco; CAMARGO, Sonia de; LAFER, Celso et al. *Bacia do Prata desenvolvimento e relações internacionais*. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1987.
- BANDEIRA, Moniz. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: Ed. da UnB, 1987.
- BAUMANN, Renato; LERDA, Juan Carlos (Orgs.). *Brasil, Argentina, Uruguai: a integração em debate*. Brasília: Ed. da UnB, 1987.
- BIZ, Osvaldo; COLOMBO, Neli Fornari (Orgs.). *Integração, cidadania, espaços*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998.
- BRANCATO, Sandra Maria Lubisco; MENEZES, Albene Miriam F. (Orgs.). *Anais do simpósio O Cone Sul no contexto internacional*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1995.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo (Orgs.). *História de política exterior do Brasil*. Brasília: Ed. da UnB, 2002.
- FONSECA JUNIOR, Gelson; LEÃO, Valdemar Carneiro (Orgs.). *Temas de política externa brasileira*. Brasília: Ática, 1989.
- FURTADO, Celso. *A economia latino-americana*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1986.
- HALLIDAY, Fred. *Repensando as relações internacionais*. Brasília: Ed. da UnB, 1999.
- HUGUENEY FILHO, Clodoado; CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.). *Grupo de reflexão prospectiva sobre o MERCOSUL*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2002.
- HUSSEK, Carlo Roberto. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: LTR, 2007.
- LANDIM, José Francisco Paes (Coord.). *Direito e Integração*. Brasília: Ed. da UnB, 1981.
- SILVEIRA, Helder Gordim. *A integração latino-americana: projetos e realidades*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1992.

