



3.20 • Integração regional e multilateralismo

Comunidade Andina: da integração desenvolvimentista à procura de um modelo no século XXI

Raquel de Caria Patrício

O INÍCIO DO PROCESSO EUROPEU de integração regional na década de 1950, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), levou outras regiões do mundo a iniciar processos dessa natureza seguindo, em larga medida, o modelo europeu. Na América Latina, como resposta à criação da CECA, foi estabelecida, na década de 1960, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC, em 1980 substituída pela mais abrangente Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Integração, ALADI) e, já no final da década, a Bolívia, a Colômbia, o Chile, o Equador e o Peru assinaram o Acordo de Cartagena criando o Pacto Andino, Grupo Andino ou Acordo de Cartagena, na base do modelo de substituição de importações que então predominava na região, protetor da economia, em particular da indústria nacional, com elevadas taxas aduaneiras para as importações, segundo a lógica nacional desenvolvimentista do modelo então vigente na região, que encarava os acordos regionais como veículos de promoção do desenvolvimento dos países através de políticas comuns de incentivos setoriais.

O Acordo de Cartagena

Na realidade, a ALALC não alcançava o êxito pretendido e a insatisfação dos Estados médios e pequenos da região com as suas estruturas, em função da percepção de que os benefícios do Tratado eram distribuídos de forma desigual, designadamente no que se referia aos mecanismos reguladores utilizados e à falta de políticas compensatórias de perdas para os países cujas infraestruturas se encontrassem em estágios de desenvolvimento menos acentuado conduziram aqueles cinco Estados da América do Sul a assinar, a 26 de Maio de 1969, o Acordo de Cartagena. A percepção de que a ALALC beneficiava os membros de forma desigual levou os Cinco a integrar, no Acordo de Cartagena, propostas específicas para a implementação de incentivos setoriais, na base do reconhecimento da vulnerabilidade das economias boliviana e equatoriana como as menores economias do novo bloco que então se criava e do reconhecimento da existência de produtos sensíveis. Assim sendo, e no marco geral das políticas de substituição de importações, o programa de liberalização intrarregional de isenção tarifária e a adoção da Tarifa Externa Comum (TEC) estiveram sujeitos a critérios associados aos programas setoriais de desenvolvimento industrial.

O sucesso inicial do processo regional de integração criado na América do Sul entre os países andinos levou a Venezuela a aderir em 1973, ainda que, três anos depois, em 1976, o Chile viesse a retirar-se do bloco, já que com a subida ao poder do general Augusto Pinochet (1973) o país alteraria o seu modelo económico e de inserção internacional, desejando desligar-se de compromettimentos institucionais que

limitassem a sua capacidade de assinar livremente tratados de livre comércio com os mais variados parceiros, num processo de abertura económica que marcaria a especificidade da inserção internacional do Chile. Com efeito, com o golpe militar de 1973, a política externa chilena foi alterada, fazendo com que o consenso nas negociações no interior do bloco – as quais já se mostravam difíceis porque esbarravam nas diferenças explícitas entre a posição do Chile e dos restantes quatro Estados membros – nunca fosse alcançada, o que obrigou o Chile a abandonar o Pacto Andino em 1976, abrindo um período de incertezas relativamente à negociação da TEC e das metas fixadas pelo Acordo de Cartagena, marcando o fim do dinamismo inicial do bloco.

“
Um grande avanço no processo andino de integração regional foi dado com a utilização do passaporte andino nos quatro Estados membros da CAN.”

No âmbito desta falta de dinamismo, as exportações cresciam a ritmos menos acelerados, enquanto a inércia dos agora quatro Estados membros levava-os a ter de prorrogar prazos anteriormente estabelecidos e as economias de menor desenvolvimento relativo do Pacto impunham resistências acrescidas à abertura dos seus mercados, deteriorando o ambiente negocial intrabloco. Prelúdio do que viria a ocorrer na década de 1980, quando o Pacto Andino, como toda a América Latina, se veria enredado na crise da dívida externa e no desequilíbrio das Balanças de Pagamentos, a integração andina ver-se-ia ainda profundamente afetada pelas inimizades fronteiriças entre o Peru e o Equador em 1981 e pelo golpe de Estado na Bolívia, que a excluiu temporariamente do bloco, provocando um processo de desestabilização política e económica e um retrocesso no Pacto Andino, com queda acentuada no valor das exportações ao longo de toda a década de 1980.

Influências da conjuntura internacional

O derrube do muro de Berlim e a nova conjuntura internacional levaram os Estados membros no seio do Pacto Andino a retomar a integração dando-lhe um novo ímpeto sob os auspícios do *regionalismo aberto* da Comissão Económica para a América Latina e as Caraíbas (CEPAL), que além de impulsionar o comércio internacional, veio incentivar o processo de internacionalização do capital.

A década de 1990 caracterizou-se, neste sentido, pelo fortalecimento do Pacto Andino como elemento central para a inserção internacional dos seus Estados membros, ao mesmo tempo que a conjuntura

sociopolítico-económica destes se pautou pela adoção das medidas vinculadas ao Consenso de Washington. Assim, em 1989, na Reunião de Galápagos, os Estados membros aprovaram o Desenho Estratégico do Pacto e respetivo Plano de Trabalhos, nos quais alteraram o modelo económico do bloco, substituindo o antigo desenvolvimentismo pelo novo modelo neoliberal que invadia a região e de acordo com o qual os países andinos viriam a eliminar entre si as barreiras alfandegárias, visando estabelecer, no interior do bloco, em 1993, uma zona de comércio livre.

Efetivamente, a 31 de Janeiro de 1993, a Zona Andina de Livre Comércio entrou em pleno funcionamento para a Bolívia, a Colômbia, o Equador e a Venezuela, vindo o Peru a incorporar-se em 1997, sendo certo que a circulação livre das mercadorias entre os Estados membros conduziu ao aumento vertiginoso das trocas comerciais entre si, assim como à liberalização dos serviços, especialmente os relativos aos transportes nas suas diversas modalidades, ao mesmo tempo que milhares de empregos foram criados. Quando o Peru completasse o processo de desagregamento alfandegário e incorporação plena à Zona Andina de Livre Comércio, em 2006, esta ver-se-ia então plenamente configurada.

Entretanto, as políticas de liberalização e estabilização económicas, os processos de privatização, as reformas do Estado, o incremento dos fluxos financeiros e todas as políticas afetas ao Consenso de Washington originaram elevados custos sociais associados a taxas de desemprego altíssimas que haveriam de causar forte contestação social no final dos anos 1990 e início do século XXI. Segundo a CEPAL (2003), entre 1990 e 2001, o Pacto Andino absorveu 13% do IDE que foi direcionado para a América Latina e as Caraíbas, o quarto maior destino de receção de IDE da região, após o Mercosul (40%), o México (20%) e as Caraíbas e os centros financeiros (17%), o que denota a dependência do Pacto frente ao IDE, sobretudo tendo em conta que esse IDE proveio sobretudo, não dos investimentos feitos nas multinacionais dos Estados membros, mas sim das atividades ligadas às privatizações.

Não obstante o aumento da dependência económica dos Estados membros do Pacto Andino, o impulso integracionista estendeu-se às mais altas esferas desses países e, em 1997, os chefes de Estados membros decidiram introduzir novas reformas no Acordo de Cartagena para adaptá-lo às alterações do sistema internacional, passando o processo integracionista diretamente para as suas mãos. Era desta forma criada a Comunidade Andina (CAN) em substituição do Pacto Andino, dando cumprimento ao que havia, em 1996, ficado decidido no Protocolo de Trujillo.

Alcançando-se, em 1998, o Acordo de Paz entre o Peru e o Equador, no ano seguinte foram apro-



Sistema de Integração Andino.

Fonte: Portal de la Comunidad Andina, 2015.

vadas, no âmbito da CAN, as linhas orientadoras centrais da Política Externa Comum da nova Comunidade, que em 2004 desenvolveria e consolidaria a Zona de Paz Andina como uma área livre de armas nucleares, químicas e biológicas, preparando-a para os desenvolvimentos mais profundos que viria a experimentar no século XXI.

Em busca de um equilíbrio integrador

Com efeito, no início de 2003, entrou em funcionamento a interconexão entre o Equador e a Colômbia, com a qual se deu o primeiro passo no sentido do processo de integração elétrica entre os países andinos. No mesmo ano, a Colômbia, o Equador e a Venezuela, como Estados membros da CAN, e o Brasil, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai, como Estados-parte do Mercosul, assinaram, no marco da ALADI, o Acordo de Complementação Económica nº 59 mediante o qual estabeleceram uma zona de livre comércio com início a partir de 1 de Julho de 2004.

Foi ainda em 2003 que os Estados membros da Comunidade Andina chegaram a acordo sobre o Plano Integrado de Desenvolvimento Social que levaria os respetivos chefes de Estado a acordar, em 2007, impulsionar a integração integral, promovendo uma aproximação equilibrada entre os vetores económicos, sociais, políticos, ambientais e comerciais da integração. Na Cimeira de Tarija, em 2007, os chefes dos Estados membros da CAN viriam, assim, a estabelecer a integração integral como o novo paradigma da integração andina, procurando dar uma resposta aos desafios globais do novo ordenamento de poderes do sistema internacional.

Em Abril de 2006, no entanto, a Venezuela de Hugo Chávez, em pleno processo de refundação do Estado na sequência da Revolução Bolivariana rumo ao *socialismo do século XXI*, denunciara o Acordo de Cartagena como protesto aos tratados de livre comércio que a Colômbia e o Peru haviam então assinado com os EUA. A Comunidade Andina de Nações passava, assim, a contar com apenas quatro Estados membros: Bolívia, Colômbia, Equador e Peru.

Em 2010, um grande avanço no processo andino de integração regional foi dado com a utilização do passaporte andino nos quatro Estados membros da CAN, assim que a Colômbia começou a expedir este documento com características similares às dos passaportes emitidos pela Bolívia, Equador e

Peru. 2011 também assistiu a grandes avanços integracionistas, já que os Estados membros aprovaram os Objetivos Andinos de Desenvolvimento Social (OADES) e a Estratégia Andina de Coesão Económica e Social, bem como o Plano de Implementação da Agenda Estratégica Andina, que hoje gere a ação da CAN. 2011 foi, aliás, o ano em que os chefes de Estado da Bolívia, Colômbia, Equador e Peru decidiram fortalecer e renovar o dinamismo da CAN, para tanto revendo a estrutura institucional e o funcionamento do Sistema Andino de Integração (SAI), vindo a ratificar um acordo nesse sentido em Novembro desse ano, enquanto, em 2013, a CAN, a União das Nações da América do Sul (UNASUL), o Mercosul e a ALADI encetaram um processo de reflexão sobre a convergência dos respetivos processos de integração, evitando a divergência dentro da América do Sul, num sistema internacional que clama pelo diálogo conexo entre potências de uma mesma região cujos interesses possam coincidir e compor uma frente mais ou menos unida, depois de a união da CAN e do Mercosul ter possibilitado a criação da UNASUL.

Rumo à actualidade

Composta, hoje, pela Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, contando com o Chile, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai como Estados Associados e vários outros como Observadores, a CAN pretende fazer a união aduaneira evoluir para um mercado comum, fórmula encarada como mais adaptada às exigências da globalização, sendo os seus objetivos mais imediatos a defesa dos interesses económicos dos seus Estados membros e a promoção integrada do seu desenvolvimento, de acordo com o novo paradigma da integração integral da Comunidade aprovado em 2007 pelos chefes de Estado dos seus quatro Estados membros. Simultaneamente, a CAN apresenta uma importância estratégica significativa do ponto de vista dos recursos naturais, sendo responsável por 20% de toda a biodiversidade do planeta, contando com 10% das reservas de água doce do mundo e 35% das florestas da América Latina e das Caraíbas.

Não obstante, a posição relativa da CAN, em particular no espaço andino, vê-se diluída pela criação da Aliança do Pacífico em 2012. Se esta soma 200 milhões de habitantes (considerando o Panamá), a CAN limita-se a ter quase 115 milhões distribuídos por um território de 3 790 00 km². Ademais, segundo dados da Organização Mundial do Comércio (OMC), a Aliança do Pacífico foi, em 2010, responsável por USD 445 biliões de exportações, ficando-se a CAN por um total que não alcançou os USD 66 biliões, enquanto as importações foram de cerca de USD 53 biliões. Por outro lado, enquanto o PIB da CAN é de pouco mais de USD 279 biliões, a Aliança do Pacífico é responsável por 40% do PIB latino-americano, sendo certo que as economias dos Estados membros da CAN são instáveis, com reduzida dimensão de mercado e populações de baixo rendimento, para as quais o IDE se dirige em função das atividades de privatização e não pela ação das multinacionais locais, registando-se reduzidas taxas de IDE nos seus Estados membros. Por outro lado, o aumento do comércio intrabloco de-

ve-se menos ao esforço dos Estados membros e mais à influência dos processos de abertura dos mercados, de liberalização do comércio externo e de aumento dos fluxos do comércio internacional. Ademais, dois dos Estados membros da Aliança do Pacífico, o Chile e o México, integram o clube das economias mais desenvolvidas, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), esperando-se a adesão da Colômbia, membro da CAN e da Aliança do Pacífico, à mesma organização.

É curiosa, na realidade, a relação entre a CAN e a Aliança do Pacífico, já que foram dois Estados membros da primeira, o Peru e a Colômbia que, seguindo a lógica chilena em direção à diversificação de parceiros implicando poucos ou nenhuns compromettimentos institucionais que engendraram um grupo de cooperação diferente no espaço andino, ao qual o México e o Chile viriam a somar-se, criando a Aliança do Pacífico em 2012, um modelo alternativo de atuação dos Estados na promoção de uma inserção voltada para o comércio internacional através de tratados de livre comércio bilaterais prévios, em particular com a região da Ásia Pacífico. Diferentemente, a Comunidade Andina de Nações – uma forma mais sofisticada e homogênea de compor um processo de integração, surgida frente ao insucesso da ALALC – sempre implicou maiores compromettimentos institucionais no âmbito do SAI e, abarcando um número reduzido de Estados membros, também sempre se centrou amplamente no objetivo da concertação política intrabloco.

A verdade, no entanto, é que a CAN actual não é a mesma que havia sido definida pelo Acordo de Cartagena. Não foram reformas pontuais, mas reformas de fundo, que alteraram a proposta industrial produtiva desenvolvimentista inicial para âmbitos mais complexos, de modo que o que existe hoje não são as políticas industriais propostas no Acordo original, mas a flexibilização das metas e dos objetivos originais. A CAN, hoje suspensa nas contradições impostas pelo incentivo à integração regional, por um lado, e pela adoção de tratados de livre comércio, como os que existem no seio da Aliança do Pacífico, por outro, ainda que, segundo o BID, se em 2003 as exportações da CAN se dirigiam maioritariamente para o NAFTA (47%), o que demarcava a pouca representatividade da América do Sul no comércio externo da Comunidade, em 2011 as exportações da CAN cresceram, frente a 2010, 37% na região, o que demonstra uma dependência cada vez maior da CAN relativamente ao comércio regional, que assim vem adquirindo uma maior representatividade no comércio externo da Comunidade. ■

Referências

- CAN (2015). Portal de la Comunidad Andina. [http://www.comunidadandina.org/].
- CEPAL (2000). O Regionalismo Aberto na América Latina e no Caribe: A Integração Económica a Serviço da Transformação Produtiva com Equidade. In Bieschowsky, Ricardo (org) (2000). Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL. Conselho Federal de Economia – COFECON/Ed.Record. Rio de Janeiro.
- CEPAL (2003). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002. Chile.
- PATRÍCIO, R. C. (2014). A América Latina frente à Globalização e à Crise Económica Global: a Dispersão de Respostas. In Sousa Lara, António (coord.) (2014). Crise, Estado e Segurança. MGI Editor: Lisboa.