

A COEXISTÊNCIA MERCOSUL-UNASUL*

Felipe Cesar José Matos Rebêlo**

RESUMO: Neste trabalho, pretende-se desenvolver um estudo objetivo acerca da efetivação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) como um legítimo representante dos interesses máximos dos países respectivos: o eixo da América do Sul. Além disso, propõe-se um estudo acerca da permanência do Mercado Comum do Sul (Mercosul) em sua missão diante do estabelecimento daquela entidade. A possibilidade de coexistência entre ambos é levantada. Objetiva-se esboçar a nova realidade que impera e que se amolda a cada dia com base numa análise sobre o papel desempenhado pelo Mercosul, desde suas raízes históricas até seus efetivos avanços e retrocessos, sem se esquecer do novo âmbito ideológico pregado pela Unasul. Dessa forma, a questão de uma integração mais profunda entre os países da América do Sul é vislumbrada, podendo referir-se como uma perpetuação do Mercosul e estruturação da Unasul, ou prevalência desta em detrimento daquela.

PALAVRAS-CHAVE: Unasul. Mercosul. Integração.

Introdução

Um dos temas mais cativantes no Direito Internacional contemporâneo é a estruturação dos blocos econômicos ou das comunidades regionais, por congregarem estudos de muitas das dinâmicas basilares da disciplina internacionalista.

O tema, portanto, ganha maior respaldo diante da intensa movimentação de um novo sujeito de Direito Internacional (pelo menos, o tratado constitutivo confere ao ente personalidade jurídica de Direito Internacional), qual seja: a Unasul, uma comunidade de estados no âmbito da América do Sul cujo fulcro de atuação, se efetivado, será uma realização não só para o Direito Internacional, como para a história das Américas.

Com base nesse chamariz, entendeu-se por bem desenvolver o presente artigo, que objetiva analisar da forma mais objetiva possível os preceitos basilares dessa “nova” comunidade de Estados do Direito Internacional. Busca-se auferir a virtualidade da coexistência dessa entidade com o já estabelecido Mercosul: dois entes com caracteres bem diferenciados, mas cuja harmonização ou não (é o que descobriremos) pode ser crucial para o alcance dos objetivos dos Estados envolvidos.

Com esse mister, inicialmente se destrincharão os principais fatores que levaram à organização do Mercosul, sopesando-se a função essencial de seus órgãos bem como a sua estruturação em termos decisivos para os espaços nacionais.

Em seguida, merecerá atenção a recém-formada Unasul, com foco em suas origens políticas e ideológicas bem como seus principais primados, fundamentais numa análise em que se recorre ao estudo conjunto de tão importantes sujeitos no cenário internacional.

Portanto, com base nos dados obtidos, a relação de aproximação entre as duas pessoas de Direito Internacional será firmada, fixando-se os pontos de abertura para a

* Enviado em 31/3, aprovado em 2/5 e aceito em 17/6/2011.

** Mestrando em Direito Político e Econômico – Universidade Presbiteriana Mackenzie; advogado. São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: fel.cesar@ig.com.br.

atuação de ambos - não de forma isolada, mas compartilhada, ao se designar uma aproximação mais prática do que realmente está envolvido na atuação de tais comunidades regionais de Estados.

Por fim, realizar-se-á uma conclusão que incorpore os dados assinalados de forma a se auferir se a coexistência entre Unasul e Mercosul é compatível, no sentido de atender às demandas internas da população consagrada no seio da América do Sul, cujos representantes vêm atuando intensamente na remodelação da estrutura organizacional do bloco correspondente.

1 O propósito do Mercosul e sua estruturação

O Mercosul, uma comunidade regional de Estados - ou, para alguns, uma organização internacional com características que transcendem a mera operacionalidade de uma organização dessa natureza (pois não se limitaria a uma mera cooperação funcional envolvendo os Estados-partes) - foi instituído com base no Tratado de Assunção, em 1991, abrangendo inicialmente Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Encontra-se o pedido da Venezuela de adesão ao grupo ainda em trâmites legais, enquanto Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru seguem, apenas, como Estados associados.

Esse organismo internacional fora constituído após uma evolução tensa e longa das negociações políticas que sempre tomaram conta do plano regional sul-americano.

Uma integração entre os países da América do Sul, de forma mais palpável, já fora efetivamente observada entre os anos de 1960 e 1980, com a atuação da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), órgão constituído em 1948 no qual se incentivava o intercâmbio comercial na região, como novos modelos de zonas tarifárias. Essa realidade ganharia apoio com a estruturação do Pacto Andino (depois União Andina de Nações), apesar de não suficiente para a integração regional (FILHO, 2009, p. 23).

Mais tarde, foram retomados os esforços pela integração, nem que fosse apenas econômica, ao se constituir a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), que previa remodelações tarifárias e acordos setoriais para a propulsão das relações comerciais. A proposta desta associação acabou falhando pela falta de infraestrutura. Em 1980, criou-se a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), em substituição à falida Alalc, cujo fim era criar um mercado comum na região, um plano falho também devido à falta de estrutura organizacional para tanto (FILHO, 2009, p. 24).

Com a queda dos regimes militares, os governos civis dos países constituintes da América Latina reaproximaram-se no sentido de, enfim, encarnar um projeto sério que pudesse alavancar uma maior integração na região - o que, enfim, resultou no já citado Tratado de Assunção, no qual se estabeleceu o Mercosul.

O Mercosul, compreendida sua origem, pode ser entendido como uma comunidade regional de Estados em que a integração entre os Estados-partes é o seu maior objetivo, mas não nos termos do que acontece na União Europeia, por exemplo.

A União Europeia constituiu-se da necessidade dos países europeus de se organizarem de forma a evitar novas situações belicosas, tais quais as vividas por eles na primeira metade do século XX. É, outrossim, um produto da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (Ceca), firmada pelo Tratado de Paris em 1951.

O Mercosul, por seu turno, foi estruturado para alargar as relações comerciais entre os envolvidos, uma integração que antes priorizou interesses comerciais a interesses políticos. A integração política poderia ser um segundo passo, mas não com o empenho que fora dispendido à integração em termos comerciais.

Tal entidade surge como uma união aduaneira, que pretende se desenvolver de modo a alcançar o *status* de mercado comum, cujos propósitos primordiais são claramente econômicos, conforme pode-se auferir da leitura do art. 1º do Tratado de Assunção:

ARTIGO 1 Os Estados-Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará "Mercado Comum do Sul" (Mercosul).

Este Mercado comum implica:

- 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 ordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;
- A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-Partes - de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-Partes, e
- O compromisso dos Estados-Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

A estruturação precípua do Mercosul pode ser estudada utilizando-se alguns elementos do Direito Civil. Se se comparar o Mercosul a um negócio jurídico típico da legislação civil pátria, o aspecto da integração econômica pode ser visto como um elemento essencial do negócio jurídico; e a integração política, seu elemento accidental, que pode permear o processo, mas não se afigura requisito indispensável à configuração do negócio jurídico.

É claro que é observável certa preocupação política no Mercosul, como se auferiu no Protocolo de Ushuaia, onde firmou-se o *compromisso democrático* no Mercosul, asseverando-se a defesa portentosa (pelo menos na intenção) das instituições democráticas para o desenvolvimento da comunidade de Estados. A questão de seu tratado constitutivo também enfocar direitos sociais também leva a pensar-se numa dimensão extraeconômica do organismo. Porém, como dito, este não é o escopo principal da comunidade de Estados, e sim secundário, já que o estreitamento das relações negociais sempre moveu os interesses latino-americanos ao decorrer da história.

Com base no exposto, portanto, diz-se que o Mercosul se revela uma comunidade regional de Estados - ou organização internacional, como dizem Mônica Herz

e Andrea Ribeiro Hoffmann, apesar de, tecnicamente, esta ter o escopo de cooperação funcional, e a comunidade de Estados a integração substancial entre os membros, mesmo que seja em apenas um ponto a convergência - com características peculiares, pois não leva a uma integração profunda, em diversos segmentos, como pretende-se definitivamente firmar na União Europeia.

O Mercosul possui os seus órgãos basilares, que são, conforme ensinam Friedman Wendpap e Rosane Kolotelo (2007, p. 180-181):

- a) Conselho do Mercado Comum: dirige politicamente a integração;
- b) Grupo Mercado Comum: conduz as atividades administrativas e executórias;
- c) Comissão de Comércio do Mercosul: cuida da aplicabilidade da política comercial na região;
- d) Comissão Parlamentar Conjunta: objetiva acelerar a internalização das normas do Mercosul - apesar de o Parlamento do Mercosul, em 2007, estabelecido em seu lugar, visar à maior efetividade desse processo;
- e) Foro Consultivo Econômico-Social: representa os interesses sociais no processo de integração; e
- f) Secretaria Administrativa do Mercosul: executa atividades logísticas, operacionais, de informação e burocráticas.

Todavia, essa complexidade estrutural não leva o organismo a uma simetria com a União Europeia.

Os órgãos principais da estrutura da União Europeia denotam uma atuação mais profunda no sentido de promover uma integração muito mais do que econômica entre os Estados-membros - como se afez, por exemplo, pela atuação do Parlamento Europeu, que elabora atos normativos para o bloco (não se prende, apenas, à questão comercial); do Tribunal de Justiça, cujo objetivo é assegurar a aplicação das normas da União no âmbito abrangido pelos Estados signatários; sem se esquecer do Banco Central Europeu, cuja função é manter o valor do euro na região de abrangência. No Mercosul, por sua vez, as preocupações são mais modestas. Não se refletem, por exemplo, com a uniformização da aplicação das normas pelos Judiciários locais - no âmbito do organismo, só se destaca o Tribunal Permanente de Revisão, instituído pelo Protocolo de Olivos, como instância recursal para os laudos arbitrais exarados em contendas entre os membros - ou com unificação da moeda no âmbito da comunidade de Estados.

O Mercosul, agora voltando-se para o âmago de sua atuação, revela-se uma experiência até certo ponto bem sucedida no que se propôs a realizar.

Nos primeiros anos de sua vigência, meados da década de 1990, mostrou-se um instrumento para a propulsão das economias regionais: aumentou-se o intercâmbio negocial regional, com variações positivas dos PIBs dos Estados envolvidos em proporções astronômicas, se se comparar aos idos dos anos 1980. Adílson Santana de Carvalho, com base em pesquisa desenvolvida, realça os dados pertinentes:

O volume total de comércio intra-bloco em 1991 é de US\$ 10.201 milhões; esse volume cresce de maneira continuada, até atingir US\$ 41.074 em 1997. Proporcionalmente, a fatia do comércio relativo ao bloco também cresce: enquanto em 1991 o comércio com os países do Mercosul correspondia a 13% do total do comércio desses países, em 1997, o comércio intra-bloco respondia a 23% do total; no acumulado, o comércio entre o Brasil e os parceiros do Mercosul cresceu 300% de 1991 a 1997. Do ponto de vista da circulação de pessoas pelos países do bloco, o número cresce de 2,8 milhões de pessoas em 1991 para 5 milhões em 1997, um aumento de 75%. (CARVALHO, 2009, p. 28)

Porém, nem tudo são flores. O entusiasmo que tomava conta dos governos latino-americanos com o Mercosul foi se esvaindo aos poucos, com as diversas crises econômicas que tomaram a região no período e com as brigas entre os membros quanto à aplicabilidade de normas do Mercosul *interna corporis*.

A questão do enfraquecimento do Mercosul e o surgimento de novas ideias para a nova realidade que emergia são tema de debate na continuidade deste artigo, ao considerarmos o quadro que levou o Mercosul ao declive e sua relação com o novo mundo que se forma em pleno século XXI. Nosso objetivo neste item é demonstrar o arcabouço lógico-teórico que guia o Mercosul e sua atuação, bem como ilustrar sua estruturação, fornecendo-se alguns subsídios acerca da evolução da região compreendida pelo Tratado de Assunção. Esse quadro é essencial para se entender a amplitude da Unasul e o porquê da colocação, hoje, não num plano de destaque, da comunidade regional de Estados firmada por aquele tratado.

2 União de Nações Sul-Americanas (Unasul): uma nova proposta e um antigo sonho

Em 2008, desdobrou-se no cenário da política internacional um novo ator, cujo possibilidade de atuação, se alcançada, será um marco.

Trata-se da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), que contempla 12 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. O processo de formação desta união teve origem na Declaração de Cuzco, formalizada em 2004.

Trata-se de um sujeito de direito internacional, cujo foco de atuação e de abrangência pode ser muito mais amplo e dinâmico que o do Mercosul, como se demonstrará.

Contudo, antes de se tratar desse tema, é de bom alvitre ressaltar que, apesar de a Unasul ser vista como algo inovador e recente, suas raízes ideológicas são históricas: cumpre aqui elucidar o trajeto que percorreu sua ideia basilar durante a história.

A ideia de uma América Latina unida e integrada já advém da época da emancipação da América Espanhola. Francisco de Miranda, pelos idos de 1784, já projetava uma república ou uma confederação das nações que formavam a chamada América Hispânica. Essas ideias inspirou outros pensadores, como Bernardo O'Higgins e José de San Martín - este, inclusive, visualizou uma monarquia constitucional para se preservarem os interesses das respectivas nações (FILHO, 2009, p. 23).

O mais importante dos pensadores de uma América livre e consolidada entre si, sem dúvida, foi Simón Bolívar, que pretendia a unificação da América Espanhola diante de possíveis ameaças do Brasil e dos Estados Unidos, no tocante ao avanço imperialista. Apesar de seus esforços, a construção da “Grande Colômbia” ficou-se infrutífera: exemplo disso foi o fracasso do Congresso do Panamá, realizado em 1826, onde os convidados não dividiam o mesmo sentimento do estadista.

Esse ideal, apesar de constantes fracassos, não permaneceu adormecido. A própria evolução histórica que repercutiria na formação do Mercosul, apresentada no item anterior, demonstra essa tese. E, pelo que parece, ganhou a robustez que precisava em 2008, com a constituição da Unasul.

A Unasul nada mais é do que a reunião dos esforços dos países da América Latina, mesmo que em estado embrionário, para a consecução de objetivos históricos. Formada por membros do Mercosul e da União Andina de Nações, além de Chile, Guiana e Suriname, pretende, inicialmente, ser uma zona de livre comércio para, posteriormente, aprofundar a integração dos países-membros, de forma a seguir um modelo parecido ao pretendido pela União Europeia, com a instituição de moeda, passaporte e parlamento comuns - até fala-se na criação de um banco para a comunidade, o Banco do Sul.

Como se observa pela análise do Tratado Constitutivo da Unasul, objetiva-se criar um espaço regional integrado nos âmbitos político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, com o escopo de fortalecer a América Latina, proteger os interesses de seus membros e, acima de tudo, resolver os problemas mais contumazes que afetam a população restrita a essa comunidade regional.

Logo se denota sua maior abrangência em relação ao Mercosul pelos objetivos aqui mencionados, bem como por outra informação pendente no Tratado Constitutivo: enuncia-se que os êxitos obtidos por Mercosul e União Andina não serão desprezados, porém, a comunidade que se instaura pretende lograr uma convergência muito além dos processos já pactuados.

Sendo uma comunidade regional de Estados cujos objetivos primordiais são o desenvolvimento e a integração regional com raízes, é de se supor a estruturação de uma organização voltada para tanto, e que compreende os seguintes órgãos:

- a) Conselho de Chefes de Estado e de Governo: estabelece as diretrizes políticas para a integração, bem como acompanha os programas e o processo de integração;
- b) Conselho de Ministros das Relações Exteriores: adota resoluções para a implementação das decisões do Conselho de Chefes de Estado e de Governo;
- c) Conselho de Delegados: tomar medidas para a adoção das decisões dos dois órgãos anteriores, compatibiliza a iniciativa da Unasul com outros processos de integração e facilita a participação do cidadão no processo;
- d) Secretaria Geral: auxilia os demais órgãos num âmbito predominantemente administrativo.

Como se pode observar, pela própria estruturação da nova comunidade regional de Estados, bem como pela análise da estrutura do Mercosul, a integração será dirigida ao campo não só econômico: realmente se almeja adotar avanços no campo político, social e de infraestrutura, as chamadas *áreas estruturantes* (SIMÕES, 2008, p. 263). Analisa-se que uma integração mais profunda faz-se necessária, além do panorama histórico já estudado, pelo fato de existirem potencialidades que vêm sendo desenvolvidas na região.

No campo da energia, a potencialidade da América do Sul é notável. A produção de energia elétrica contabiliza 20,33% do total mundial, sendo ainda responsável por 9,01% da produção mundial de petróleo. Deve-se ainda enfatizar que 8,5% das reservas de petróleo estão na região. Há estimativas de reservas de 314 bilhões de barris só na Venezuela - 180 bilhões já foram certificados. Se confirmadas, levarão o país a superar a Arábia Saudita no plano global, sem contar que Petrobras e PDVSA, duas das maiores empresas do ramo petrolífero, estão na América do Sul (SIMÕES, 2008, 264-265).

A infraestrutura também demanda a atenção da Unasul. A região, que sempre organizou seu quadro estrutural com um “desenvolvimento para fora” (SIMÕES, 2008, p. 267) para atender aos centros dinâmicos da economia mundial, precisa inverter o percurso, com uma remodelação de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. Apesar do atraso, essas vias podem ser alvo de uma reestruturação satisfatória, devido às tecnologias hoje desenvolvidas, e aos recursos encontráveis na América do Sul.

As reservas de pré-sal na costa brasileira, bem como o potencial do setor gasífero reforçam o quadro da fortificação energética da região sul-americana, bem como a demanda estrutural, o que, indubitavelmente, elevam a região a um patamar superior, não imaginado antes. Prova disso é a atuação política já demonstrada pela Unasul, espelho de uma importância que desabrocha, no tocante à contenção de crises regionais, como quando sua intervenção trouxe efeitos amenizadores ao conflito entre o governo central e os opositoristas na Bolívia.

Enfim, a Unasul revela-se um plano que, se bem engendrado, pode render frutos à região sul-americana. Estruturar a região para a proteção de seus interesses, resgatar a autoestima dos correlativos cidadãos e auxiliar o desenvolvimento são tarefas que já entram na agenda real dos governantes com atraso. O maior auxílio a ser fornecido às relações comerciais envolvendo os membros da Unasul - por sinal, outra potencialidade da região, um mercado com grande capacidade de expansão - é a defesa da região pelo Conselho de Defesa da América do Sul, bem como o combate ao tráfico internacional de drogas, como é o propósito do Conselho da Luta contra o Narcotráfico. Esses dois órgãos são conquistas significativas da comunidade recém-criada, e nada mais representam que o reflexo da alma do organismo, qual seja, uma integração que proteja potencialidades e estreite virtualidades.

Por integração regional, entende-se “um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre atores levando à criação de novas formas de governança político-institucionais de escopo regional” (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 168). Resta observar se a Unasul seguirá esse ditame à risca, essencial para o seu bem e o das nações envolvidas.

3 A relação Mercosul-Unasul

Conhecido o caminho que levou a estruturação tanto do Mercosul quanto da Unasul, cabe agora tecer comentários à interligação envolvendo os dois processos.

Quer queiram quer não, apenas passou-se a desenvolver-se a ideia da Unasul pelo fato de o Mercosul, além de não corresponder inteiramente aos ideais de integração propugnados, já não mais cumprir o seu mister de forma satisfatória.

Adilson de Carvalho (2009, p. 26), lembrando os ensinamentos de Tullo Vigevani, explica o que se passa. Como informa o autor, o projeto essencialmente liberalizante de política externa cravado no seio do Mercosul passou por um momento de reavaliação, devido às tendências que se aprimoram com o passar dos anos na política externa brasileira de se construir uma área subcontinental no sul das Américas com a liderança do Brasil, visando ao aumento efetivo no reconhecimento do país como potência regional média.

Superado o auge dessa comunidade de Estados - entre 1998 e 1999, quando os próprios políticos dos países envolvidos bradavam aos sete ventos o caráter requintado e de propulsão de uma nova era do organismo (vide os discursos da época, mormente os de Fernando Henrique Cardoso e Carlos Menem) -, vários fatores levaram a uma afetação progressiva do Mercosul.

Seguindo-se os estudos de Adilson Carvalho (2009, p. 30-33), o Mercosul enfrentaria as causas para o seu enfraquecimento num momento anterior até a sua fase áurea, devido ao andamento das políticas externas brasileira e argentina no início dos anos 1990, principais entes da comunidade. Enquanto a Argentina buscava alinhar-se a um projeto neoliberal, fortemente ligado aos EUA, o Brasil - algo mais observável a partir da saída de Fernando Collor do governo - buscava, como já dito, assumir um papel de liderança regional, apesar de não abandonar as políticas liberais nem o espírito de não afronta aos norte-americanos.

Em virtude desses caminhos tomados, se consolidaria - após a eleição de Luiz Inácio Lula de Silva e Néstor Kirchner como presidentes de Brasil e Argentina, respectivamente - uma postura mais uniforme no sentido de uma predominância regional. A partir desse instante, o Mercosul passou a sofrer os seus maiores entraves estruturais e práticos. No dizer de Adilson de Carvalho:

[...] diante das contradições e limitações que o Mercosul apresentou desde cedo, o Brasil foi alterando gradativamente seu horizonte regional, que deixou de ser o Cone Sul para ser a América do Sul, e deixou de ser essencialmente comercial, como no contexto da assinatura do Tratado de Assunção, para assumir um perfil mais político e de integração de infraestrutura produtiva. (CARVALHO, 2009, p. 33)

A desvalorização unilateral do real em 1999, que afetou as exportações argentinas, bem como a grave crise geral que afetou o país cisplatino entre 2001 e 2002, revelam a feição inicial da queda da comunidade de Estados antes "endeusada".

Nesse sentido, é de bom alvitre pontuarmos alguns problemas que levaram o Mercosul a uma derrocada. Rubens A. Barbosa é bem claro nesse ponto (2007, p. 281-300):

- a) seu déficit institucional, com órgãos débeis quando se tem por base a capacidade de realizar os aspectos decisórios;
- b) falta de eficiência prática na internalização das normas pelos países-membros;
- c) das quatro frentes necessárias para a criação do mercado comum (livre comércio irrestrito, tarifa externa comum, coordenação macroeconômica e acordos setoriais), apenas a tarifa externa comum foi delimitada, ainda de forma tênue e incompleta;
- d) fracasso na integração financeira do espaço regional;
- e) perda de espaço no comércio exterior do Brasil e dos demais países, revelando uma queda na sua produtividade. Em 2007, os países do Mercosul representavam menos de 9,9% das exportações brasileiras, em comparação aos 17,4% de 1998. A partir de 2005, o Brasil deixou de ser o principal parceiro comercial do Uruguai e Paraguai, ao ser ultrapassado pelos Estados Unidos.

Bem completa o esquema dos problemas que levaram à derrocada do organismo a análise de Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2004, p. 210-212), quando apontam o seguinte:

- a) a integração quedou-se prejudicada, nos termos propostos, também devido à instabilidade macroeconômica dos envolvidos, pois esse quadro impede a aplicação e execução de políticas comuns;
- b) a falta de eficácia das normas do Mercosul é candente (uma das faces da indevida internalização de suas normas):

Um recente estudo aponta que, das 149 decisões aprovadas pelo CMC entre 1991 e setembro de 2002, 70% não haviam sido internalizadas. Das 604 resoluções do GMC, 63% estavam pendentes, e das 90 diretivas da Comissão de Comércio, 59%. Esse alto índice de não-internalização das normas do Mercosul provoca um ciclo vicioso, pois à medida que os Estados-partes percebem que podem tomar decisões sem se comprometer a cumpri-las, o processo de integração torna-se fictício, a integração não sai do papel e não se torna realidade. (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 211)

- c) o desconhecimento e a falta de interesse da população local pela comunidade regional não alavancaram o processo de integração. Nota-se um envolvimento do empresário, e não da sociedade.

Em virtude do exposto, consolidou-se a formação da Unasul. Esta surge com o propósito de restabelecer os ideais continentais e suprir o déficit originado pelo Mercosul, como entidade que acabou não se perpetuando da forma almejada.

Prejudicado o interesse econômico, que mantinha o Mercosul ainda vivo, a Unasul ganhou campo para poder se locomover com maior inteireza e solidez, sendo, essencialmente, o produto de uma política adotada pelos principais chefes de Estado da região, motivados a criar uma cooperação que, ao mesmo tempo, supra as defasagens econômicas na região e crie o ambiente propício para se resolverem os demais problemas

estruturais - passando tudo pela fortificação econômica, questão que o Mercosul não resolveu completamente.

Diferentemente de antes, o apelo social pode ser conquistado para a implantação efetiva do organismo, devido ao prestígio que, indubitavelmente, gozam os chefes de Estado envolvidos junto às comunidades nacionais locais.

Fala-se em preservar o Mercosul, mesmo com o implemento da Unasul. Esta questão é plausível, pois, mesmo apresentando certos pontos negativos e fundamentais para a devida integração, o Mercosul trouxe benefícios comerciais à região, proporcionou certa riqueza. Talvez as propostas de sua revitalização, que passam pela admissão do organismo como parte importante das políticas econômica e comercial dos envolvidos; pela consideração das metas dos parceiros durante a adoção de medidas de política externa; pela busca incessante de benefícios que não ignore os custos da integração; e pelo abandono de discursos vazios à aceitação das diversidades conjunturais (BARBOSA, 2007, p. 298) possam preservar a estrutura já desenhada, que até mesmo pode servir como um supedâneo para a efetiva implementação da Unasul.

É nesse viés que Laura Vilosio (2010, p. 75) revela sua visão acerca da relação envolvendo Mercosul e Unasul: “De este modo, es posible vislumbrar una dinámica regional que contemple al Mercosur como el eje de un espacio económico común destinado a propiciar decisiones de inversión productiva y a la Unasur como el ámbito de concertación política entre sus miembros”.

A integração que se pretende nos moldes exigidos pela Unasul é difícil e de complexidade considerável: exige das partes envolvidas uma estruturação administrativa superior à verificada no Mercosul, bem como uma organização para que se viabilize a consecução dos objetivos predeterminados. A *paralisia decisória* (FURLAN, 2004, p. 133) que se verifica no Mercosul - o já retratado entrave do organismo personificado pela falta de internalização das normas bem como pela aplicação difusa das políticas pelos países-membros - deve ser repugnada.

Outrossim, retomando-se os ensinamentos de Celso Lafer (FURLAN, 2004, p. 134), deve-se ponderar que a atual estrutura representativa dos países tidos como subdesenvolvidos não é capaz de proteger seus interesses diante da solidificação econômica e de influência do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (sigla em inglês: Nafta) e da União Europeia: deve-se buscar novas alternativas institucionais ou o fortalecimento das instituições já existentes para o alcance desse mister. O apoio da Unasul e do Mercosul, sendo este um sustentáculo daquele, pode se encaixar no proposto.

Conclusão

A Unasul, por ser algo essencialmente novo na dinâmica internacional, demanda especulações e estudos sobre o seu potencial de atuação, ainda mais à sombra do já produzido pelo Mercosul.

Um projeto como o proposto pela Unasul qualifica-se por sua grandiosidade, em dimensões que exigem um trabalho árduo e bem estruturado para o seu sucesso, como a lógica pressupõe.

O seu intuito de formação é muito bem vindo nesta época da evolução humana. A globalização alastra-se como nunca, e os interesses do poder econômico ditam as regras. Não se pode pensar na subjugação de uma região com as riquezas da América do Sul a um quadro nefasto como o que pode impor o poder econômico abusivo – que pode encontrar identidade nos mecanismos de atuação do Nafta e da União Europeia, por exemplo.

Como enfocado diversas vezes no presente trabalho, a região sul-americana tem o potencial (sempre teve) de se impor no cenário mundial. A forma de canalizar esse potencial sempre foi um mistério. Agora surgem ações, e não retóricas de como fazê-lo, algo fundamental para nossa evolução. Contudo, não devemos confundir coragem de realizar o ideal com politicagem infundada ou atos de extrema inconsequência internacional.

A integração regional é muito importante, ainda mais num *mundo multipolar* como o de hoje, nas palavras de Antonio José Ferreira Simões (2008, p. 271). Porém, o plano para estabelecer essa integração deve ser responsável e demonstrar certa imponência, para não se confundir uma efetiva transformação de um continente em mais um ato a ser alvo de chacota internacional.

A formalização do Tratado Constitutivo da Unasul e suas ambições a serem desenvolvidas pelos respectivos documentos legais – como o protocolo adicional em que se estabelece o *compromisso com a democracia*, sustentáculo inicial para a aplicação de sanções aos países respectivos cuja ordem institucional seja rompida ou ameaçada por golpes de Estado – revelam um caminho responsável por parte dos condutores do processo.

Ao estabelecer o citado protocolo sanções como o fechamento das fronteiras do país prejudicado, bem como a suspensão do comércio com os demais países-membros, expressa uma preocupação que deve guiar uma comunidade de Estados responsável. Como declarou um diplomata brasileiro ao jornal *O Estado de São Paulo* (MARIN, 2010, p. A26), trata-se de um documento com características mais efetivas que a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), por exemplo, por fixar ditames objetivos de sanções, algo essencial para se auferir a tendência de efetividade do organismo.

Apesar disso, não se pode vislumbrar uma comunidade de Estados dessa dimensão em que um dos seus líderes, o presidente equatoriano Rafael Correa, ataca, por meio dos diversos meios de comunicação, a diplomacia estrangeira, dando a entender que a Unasul seria mais uma resposta aos “imperialistas” do que um plano de efetiva estruturação da América do Sul. Um fato como esse deve ser repensado quando se almeja a formação desse importante sujeito de direito internacional.

Além da responsabilidade na construção do novo organismo internacional, deve-se demonstrar a devida maturidade internacional para criar um campo apto a ensejar essa respeitabilidade. Não podemos ver os demais atores do direito internacional, como o Nafta, a União Europeia, entre outros, como inimigos, e sim como parceiros para que se efetive a evolução conjunta, benéfica a todos – até porque, queiram ou não, precisamos deles; e eles, de nós. O discurso propugnado por Barack Obama e Dilma Rousseff na visita do presidente norte-americano ao Brasil no 1º semestre de 2011 segue essa verdade: a integração entre os membros das Américas deve ser firme e contínua, sempre em busca de se aprimorar o desenvolvimento.

Como enfoca Walter Ceneviva (FOLHA DE S. PAULO, 2011, p. C2), o Direito, mormente o internacional, não assegura às nações economicamente mais débeis uma compensação por sua posição no cenário internacional: países ou grupos dominantes põem-se em posição de ditar as regras e políticas que privilegiam uma globalização favorável a eles, materializando-se o processo em tratados e acordos internacionais.

Essa é mais uma razão para se defender a perpetuação da Unasul, pois, como é do conhecimento geral, seus integrantes não se encontram em posição para ditar as regras globais, sendo um imperativo a estruturação de um mecanismo que efetivamente defenda os interesse regionais.

A atuação da Unasul até agora demonstrada mostra seu potencial para tanto. A mediação na crise boliviana, como já citado, mostra o papel essencial que pode desempenhar no cenário internacional, principalmente na solução de controvérsias internacionais. A união utilizou-se de uma forma reconhecida pelo Direito Internacional para resolver um conflito de forma satisfatória, um sinal do papel de liderança que pode ser exercido na região.

Se a Unasul apresenta um potencial que deve ser aprimorado para a defesa da América do Sul, não se pode esquecer, contudo, o que o Mercosul realizou.

Um aumento em 300% no comércio entre os países-membros nos últimos anos, bem como a possibilidade realizada de incutir na região, mesmo que de forma embrionária, um sentimento de unidade revelam certa bonificação que a estruturação da comunidade proporcionou, apesar de seus vários revezes.

Recuperar o caminho europeu, no sentido de se criar uma integração mais profunda, exige trabalho e manutenção dos avanços já obtidos, como os do Mercosul. Como lembra José Soares Filho (2009, p. 36), o processo de implantação da Unasul não exclui o processo promovido pelo Mercosul - ambos se complementariam, em busca de uma mais profunda integração latino-americana.

Acreditamos ser isso verdade até certo ponto. O Mercosul deve ser efetivado como organismo de atuação no cenário internacional por ainda muito tempo, principalmente para os fins por ele designados. Contudo, auferida a sua missão (pode demorar muitos anos), há de se pensar em fixar a Unasul como a entidade a comandar os interesse da região.

Nesse sentido, visualizamos que a Unasul deverá ser, no futuro, o organismo estável e representativo; e o Mercosul, o projeto com prazo de validade, pois, alcançada sua meta, de caráter preponderantemente econômico, as bases para a Unasul estarão firmadas definitivamente para seguir com os seus desígnios, que são muito mais amplos. Pensar o contrário seria ilógico, pois não faria sentido manter duas estruturas gigantescas quando uma engloba a outra. Assim, é plausível pensar que ou o Mercosul desaparecerá ou terá sua estrutura diminuída, de forma a ser só mais uma braço da Unasul. O sentimento hoje preponderante na política latino-americana é de se alargar o processo de integração - dos políticos mais tradicionais ao mais revolucionários, a ideia é a mesma, pois a crença hoje difundida é a de que se os grupos de países não estiverem unidos de forma sólida, poderão ser engolidos pelos demais membros da comunidade mundial, já que a tendência da globalização é se alastrar, não se encolher.

Essa ideia de como se fortalecer no cenário não só latino-americano como mundial demanda muito tempo para um esboço de sua real estruturação - vide o exemplo da União Europeia. Contudo, se fomentada com um maior apelo popular (algo que não se verificou no Mercosul), poderá gerar frutos num lapso de tempo não tão grande. Pode, portanto, servir a um menor espaço de tempo para preservar os devidos interesses nacionais.

COEXISTENCE MERCOSUR-UNASUR

ABSTRACT: In this work we intend to develop an objective study about the effectiveness of Unasur as a legitimate representative of the maximum interests of the respective countries, the axis of South America. Besides, we also propose a study of the permanence of the Mercosur in its mission before the establishment of that entity. The possibility of coexistence between them is lifted, aiming to outline the new reality that reigns and shapes itself to each day based on an analysis of the role played by Mercosur - from its historical roots to its effective advances and setbacks without forgetting the new core ideology preached by Unasur. Thus, the question of deeper integration among the countries of South America is seen, and would refer as a perpetuation of Mercosur and the structuring of Unasur, or the prevalence of this over that.

KEYWORDS: Unasur. Mercosur. Integration.

Referências

BARBOSA, Rubens A. A Agenda Futura do Mercosul: Síntese dos Trabalhos. In: BARBOSA, Rubens A. (Org.). *Mercosul quinze anos*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

CARVALHO, Adílson Santana de. *A evolução da política brasileira de integração regional: do Mercosul à Unasul*. 2009. 75f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/1107/1/2009_AdilsonSantanaCarvalho.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2011.

CENEVIVA, Walter. Globalização sob crítica. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26/3/2011. p. C2.

FILHO, José Soares. Mercosul: surgimento, estrutura, direitos sociais, relação com a Unasul, perspectivas de sua evolução. *Revista CEJ*. Brasília, n. 46, jul./set. 2009. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/view/1283/1284>>. Acesso em: 23 mar. 2011.

FURLAN, Fernando de Magalhães. *Integração e soberania: o Brasil e o Mercosul*. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

MARIN, Denise Chrispim. Unasul aprova cláusula contra golpes de Estado. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 27/11/2010, p. A26.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. Unasul: a maturidade da América do Sul na construção de um mundo multipolar. *Tensões Mundiais*: Revista do Observatório das Nacionalidades. Fortaleza, v. 4, n. 7, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.tensoesmundiais.ufc.br>>. Acesso em: 25 mar. 2011.

VILOSIO, Laura E. Mercosur y Unasur: Posturas de la Argentina frente a ambos procesos - sólo un ejemplo. *Civitas*: Revista de Ciências Sociais. Porto Alegre, v. 10, n. 1, jan./abr. 2010. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/6031/5162>>. Acesso em: 23 mar. 2011.

WENDPAP, Friedman; KOLOTELO, Rosane. *Direito Internacional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.