



Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Centro de Filosofia e Ciências Sociais – CFCS

Departamento de História

Programa de Pós-graduação em História Comparada

Consórcio PRÓ-DEFESA

**INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL:
COMPARAÇÃO DAS TRAJETÓRIAS DISTINTAS DA COMUNIDADE
ANDINA DE NAÇÕES E DO MERCADO COMUM DO SUL (1999-2008)**

ANDRÉ LUÍS MELO DE ANDRADE

Rio de Janeiro

2010

ANDRÉ LUÍS MELO DE ANDRADE

**INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL:
COMPARAÇÃO DAS TRAJETÓRIAS DISTINTAS DA COMUNIDADE
ANDINA DE NAÇÕES E DO MERCADO COMUM DO SUL (1999-2008)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Comparada do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em História Comparada.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva

Rio de Janeiro

2010

Andrade, André Luís Melo de
Integração na América do Sul: trajetórias distintas da
Comunidade Andina de Nações e do Mercado Comum do Sul
(1999-2008) / André Luís Melo de Andrade, 2010.
220 f. ; il.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva.

Dissertação (Mestrado em História Comparada) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-
Graduação em História Comparada, Rio de Janeiro, 2010.

1. Comunidade Andina de Nações. 2. Mercosul. 3.
Integração Sul-Americana. I. Título.



Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

Centro de Filosofia e Ciências Sociais – CFCS

Departamento de História

Programa de Pós-graduação em História Comparada

Consórcio PRÓ-DEFESA

Dissertação intitulada “*Integração na América do Sul: comparação das trajetórias distintas da Comunidade Andina de Nações e do Mercado Comum do Sul (1999-2008)*”, de autoria do mestrando André Luís Melo de Andrade, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO

Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva - PPGHC - Orientador

Prof(a). Dr(a). Sabrina Evangelista Medeiros - PPGHC/UFRJ - EGN/MB

Prof. Dr. Renato Petrocchi - PUC/RJ - EGN/MB

Rio de Janeiro, ____ de _____ de 2010.

À minha família.

Pela formação, pelo amor, pelo apoio, pela compreensão.

AGRADECIMENTOS

À alta administração da Marinha do Brasil, pela oportunidade de aprendizado. Ao Programa de Pós-Graduação em História Comparada, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, pelos conhecimentos transmitidos nas disciplinas ministradas.

Ao Contra-Almirante (RM1) Reis, Chefe do Departamento de Ensino da EGN, e ao professor doutor Francisco Carlos, meu orientador. Agradeço a ambos pela confiança depositada para a realização deste projeto e pelo apoio efetivo no desdobramento das ações.

À professora doutora Sabrina Medeiros e ao professor doutor Renato Petrocchi, pelo apoio e pela motivação.

À professora doutora Lia Valls e à professora doutora Miriam Saraiva, pelo ensino ministrado nas aulas que tive na UERJ.

Ao professor doutor Hugo Meza, agradeço pela bibliografia que me encaminhou, pois o material em muito contribuiu nas pesquisas. Ao professor doutor Fernando Almeida, pelo apoio prestado em momento crucial da dissertação.

Às amigas construídas ao longo do mestrado, pelo ambiente intelectualmente investigador que se construiu.

A Deus, por tudo.

“Os países podem escolher os seus amigos, mas não os vizinhos” (KHANA, 2008, pág. 31).

RESUMO

ANDRADE, André Luís Melo de. *Integração na América do Sul: comparação das trajetórias distintas da Comunidade Andina de Nações e do Mercado Comum do Sul (1999-2008)*. 220 p. Dissertação (Mestrado em História Comparada) – Consórcio Pró-Defesa, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

A presente dissertação tem o objetivo de analisar a integração regional na América do Sul, por intermédio da comparação entre a Comunidade Andina de Nações (CAN) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), nos aspectos relativos à formação da moldura institucional e, especialmente, na trajetória descrita por cada um dos blocos, entre os anos de 1999 e 2008. Tal objetivo deriva da importância atribuída pela União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) aos dois blocos.

A hipótese testada para o problema das distintas trajetórias descritas pela CAN e pelo Mercosul, no recorte temporal da dissertação, é a maior coesão do Mercosul em relação a CAN, obtida com base na convergência de interesses construída entre os principais sócios, apesar do menor tempo de existência do Mercosul. O debate e a pesquisa em torno da integração regional conservam importância porque o tema descreve evolução variável ao longo do tempo e reúne vertentes diversas.

O modelo empregado na comparação realizada é o de Jürgen Kocka, com a separação analítica dos objetos estudados, e a análise se desenvolve com a ótica construtivista de Alexander Wendt. A dissertação contém textos narrativos e reflexivos, com apoio da interpretação na informação e o campo histórico da pesquisa tem como abordagem a História Regional.

A pesquisa revela que a integração regional na América do Sul sofreu direta influência dos Estados Unidos da América. Todavia, os governos nacionais foram responsáveis pelas escolhas e o processo esteve submetido ao interesse de cada Estado. Neste sentido, os distintos interesses no bloco andino, em especial dos países do eixo central, conduziram à fissura do bloco, a partir do desdobramento da negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Além disto, os países remanescentes não conseguiram melhorar a integração na CAN. No Mercosul, o período de divergência nos interesses dos países do eixo principal, de 1999 até 2001, prejudicou a consistência do bloco. Após a crise argentina, houve progressiva convergência, a qual contribuiu para preservar a unidade do bloco e lograr evolução, apesar das adversidades enfrentadas. Tais constatações comprovam a hipótese proposta.

Como conclusão, o estudo revela que a moldura institucional da CAN possui órgãos que podem servir de referência para o Mercosul. Por sua vez, o Mercosul mantém capacidade para atrair novos integrantes e preservar a identidade do bloco. Tais condições fazem do Mercosul uma referência melhor na contribuição para a integração regional na América do Sul, servindo de modelo para a construção da UNASUL, que é a proposta mais recente neste sentido.

Palavras-chave: Comunidade Andina de Nações, Mercosul, Integração Sul-Americana, Identidade, Interesse.

ABSTRACT

ANDRADE, André Luís Melo de. *Integração na América do Sul: comparação das trajetórias distintas da Comunidade Andina de Nações e do Mercado Comum do Sul (1999-2008)*. 220 p. Dissertação (Mestrado em História Comparada) – Consórcio Pró-Defesa, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

The present dissertation aims to analyse the regional integration in South America through the comparison of the Andean Community of Nations (ACN) and the Southern Common Market (Mercosur) concerning aspects of the formation of institutional frameworks and especially of the pathways of each of the two blocks between 1999 and 2008. Such aim derives from the importance that the Union of South American Nations (USAN) attributes to these two blocks. The testified hypothesis for the problem of the distinct pathways described by the ACN and by the Mercosur, during the time of the dissertation, is the principle cohesion of Mercosur in relation to the ACN, obtained due to convergence of interests constructed among the main partners, notwithstanding the shorter existence of Mercosur. The discussion and the research about regional integration remain important because the topic describes a changing evolution through time and brings together diverse aspects.

The model used in the accomplished comparison was from Jürgen Kocka, with analytic separation of the studied objects, and the analysis proceeds with the constructivist point of view of Alexander Wendt. The dissertation contains narrative and reflexive texts and approaches Regional History through the interpretation of the information and the historical field of the research.

The research reveals that the regional integration in South America suffered from direct influence of the United States of America. However, the national governments were responsible for the choices and the process was subordinated to the interests of each State. In this way, the distinct interests of the Andean block, especially of the central axis countries, lead to break the block, beginning with the deployment of negotiations of the Free Trade Area of the Americas (FTAA). Moreover, the rest of the remaining countries couldn't improve the integration in the ACN. In Mercosur, the period of divergence of interests of the central axis countries, from 1999 to 2001, handicapped the consistence of the block. After Argentine economical crisis, progressive convergence took place, which contributed to preserve the unit of the block and to achieve evolution, notwithstanding the faced adversities. Such observations proved the suggested hypothesis.

In conclusion, the study reveals that the institutional frameworks of the ACN possess organs, which could serve as reference for Mercosur. In turn, Mercosur maintains capacity to attract new integrants and to preserve the identity of the block. Such conditions make Mercosur a better reference for the contribution for the regional integration in South America, serving as a model for the construction of USAN as the latest proposal in this sense.

Keywords: Andean Community of Nations, Mercosur, South American Integration, Identity, Interest.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Quadro 1 Relacionamento dos Estados para cada tipo de cultura
- Quadro 2 Golpes de Estado preventivos na América do Sul (1962-1969)
- Quadro 3 Transições para a democracia na América do Sul (1979-1990)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALC	Área (ou zona) de livre comércio
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ATPA	<i>Andean Trade Preferences Act</i>
ATPDEA	<i>Andean Trade Promotional and Drug Eradication Act</i>
CAMRE	Conselho Andino de Ministros de Relaciones Exteriores
CAF	Corporação Andina de Fomento
CAN	Comunidade Andina de Nações
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CCA	Comissão da Comunidade Andina
CCEA	Conselho Consultivo Empresarial Andino
CCM	Comissão de Comércio do Mercosul
CCPI	Conselho Consultivo dos Povos Indígenas
CCTA	Conselho Consultivo Trabalhista Andino
CEE	Comunidade Econômica Européia
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMC	Conselho do Mercado Comum
CNC	Comissão de Negociação Comercial
CPA	Conselho Presidencial Andino
CPC	Comissão Parlamentar Conjunta
CSR	Convênio Simón Rodríguez
EUA	Estados Unidos da América

FOCEM	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
FCES	Foro Consultivo Econômico–Social
<i>Fedecámaras</i>	Federação de Câmaras e Associações de Comércio e Produção da Venezuela
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMPME	Fundo Mercosul para Pequenas e Médias Empresas
FUNAG	Fundação Alexandre de Gusmão
GMC	Grupo Mercado Comum
INTAL	Instituto para Integração da América Latina e do Caribe
IPRI	Instituto de Pesquisas Internacionais
ISA	<i>International Studies Association</i>
ISI	Industrialização por substituição de importação
MAC	Mecanismo de Adaptação Competitiva
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
OPA	Operação Pan-Americana
OPSA	Observatório Político Sul-Americano
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
Parlandino	Parlamento Andino
Parlasul	Parlamento do Mercosul
PIB	Produto interno bruto
POP	Protocolo de Ouro Preto
SAI	Sistema Andino de Integração
SGCA	Secretaria Geral da Comunidade Andina

SM	Secretaria do Mercosul
<i>Southcom</i>	<i>U.S. Southern Command</i>
TEC	Tarifa externa comum
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TJCA	Tribunal de Justiça da Comunidade Andina
TLC	Tratado de livre comércio
TM60	Tratado de Montevideu (firmado em 1960)
TM80	Tratado de Montevideu (firmado em 1980)
TPR	Tribunal Permanente de Revisão
UASB	Universidade Andina Simón Bolívar
UE	União Européia
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	13
1	O CONSTRUTIVISMO	25
	Introdução	25
1.1	O construtivismo de Alexander Wendt	27
1.1.1	O papel das idéias	30
1.1.2	A estrutura	32
1.1.3	O Estado como ator: identidade e interesse	34
1.1.4	As estruturas da anarquia	38
1.1.4.1	A cultura hobbesiana	40
1.1.4.2	A cultura lockeana	41
1.1.4.3	A cultura kantiana	43
1.1.5	A mudança estrutural	45
	Conclusão	52
2	HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO: DA AMÉRICA LATINA À AMÉRICA DO SUL	55
	Introdução	55
2.1	Antecedentes	56
2.2	Integração além do <i>monroísmo</i>	61
2.3	As ondas de regionalismo na América Latina e a criação da CAN e do Mercosul	66
2.4	A proposta mais recente de integração na América do Sul	92
	Conclusão	97

3	A CAN E O MERCOSUL	101
	Introdução	101
3.1	A CAN	102
3.1.1	A moldura institucional da CAN	102
3.1.2	CAN: a trajetória da fratura	106
3.2	O Mercosul	132
3.2.1	A moldura institucional do Mercosul	133
3.2.2	Mercosul: o caminho da coesão	137
	Conclusão	164
4	COMPARAÇÃO DA CAN E DO MERCOSUL	165
	Introdução	165
4.1	A moldura institucional	165
4.2	As trajetórias distintas	170
	Conclusão	193
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	195
	REFERÊNCIAS	206

INTRODUÇÃO

A integração regional na América Latina não é um processo recente. Simon Bolívar, na Carta da Jamaica escrita em 1815, conclamou as repúblicas para unificação. O movimento apresentou conteúdo político, mas se manteve no discurso e as repúblicas proliferaram na América Espanhola independente. Pelo lado brasileiro, a Colônia havia sido transformada em sede da Coroa Portuguesa, em 1808,¹ e a unidade foi mantida após a independência, declarada em 1822.

Somente após a Segunda Guerra Mundial o movimento de integração na América Latina se intensificou. Foram dois períodos distintos conhecidos como primeira e segunda onda de regionalismo. A primeira delas teve início na segunda metade dos anos 1940, com maior vigor praticamente até os anos 1970, embora se incluam nessa onda organizações e acordos criados até o início da década de 1980. A segunda onda se manifestou ao final da década de 1980 e a integração foi considerada etapa de inserção num mundo sem Guerra Fria (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 170-173). Tal período, apesar de apontado como “década perdida”² pela ótica da economia, experimentou o retorno da democracia em diversos países e a preparação do cenário político, que bem serviu para melhorar o diálogo na América Latina (ARELLANO, M., 1999, p. 80).

Em cada uma das ondas de regionalismo surgiram blocos de integração, entre os quais o Pacto Andino e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), na primeira e segunda onda, respectivamente. O primeiro deles foi relançado, em 1997, sob o nome de Comunidade Andina de Nações (CAN), e os dois representam os projetos mais expressivos de integração na América do Sul.

¹ A Família Real deixou Portugal durante o bloqueio determinado por Napoleão Bonaparte.

² A evolução da renda *per capita* para os países da CAN e do Pacto Andino, de 1981 a 1989, revelou redução, exceto para duas economias: a do Paraguai, que não apresentou alteração; e a da Colômbia, com aumento na faixa de 13% (DABÈNE, 1999, p. 196). Com tal indicador, a idéia de “década perdida” fica bem ilustrada.

Durante a segunda onda de regionalismo vigiu notável influência da lógica de mercado. Os EUA, maior economia do planeta, firmaram acordos comerciais com Israel, estabeleceram o *North American Free Trade Agreement*³ (NAFTA) com o Canadá e o México e apresentaram proposta para a formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Também a CAN e o Mercosul se estabeleceram como uniões aduaneiras imperfeitas.

A integração esteve em pauta, com expressão maior ou menor, de acordo com a prioridade atribuída pelas lideranças políticas dos países. Na América do Sul não foi diferente. O ânimo para a integração regional envolvendo todo o subcontinente se expressou, por intermédio das reuniões presidenciais conduzidas em 2000 e em 2004.

Enfim, no ano de 2008, doze países da América do Sul firmaram o Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), com o objetivo de construir um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, por meio de processo que “inclua todas as conquistas e avanços obtidos”,⁴ entre outros projetos de integração, pela CAN e pelo Mercosul. Deste modo, o projeto mais recente de integração proposto para a América do Sul não descartou experiências acumuladas (CORONADO, J., 2007, p. 176 e 177). Ao contrário, atribuiu importância ao tentar aproveitá-las, reforçando o valor de se conduzir estudo em relação a CAN e ao Mercosul.

O debate e a pesquisa em torno da integração regional conservam importância porque o tema se caracteriza por descrever evolução variável ao longo do tempo. Outra característica da integração, capaz de tornar o seu estudo rico em abordagens, é a quantidade diversa de vertentes que ela agrupa, com entendimento distinto, percebido por grupos com identidades e interesses peculiares. PUERTAS (2006, p. 8) ressalta que a integração está

³ Em português, Acordo de Livre Comércio da América do Norte.

⁴ De acordo com o preâmbulo do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5466. Acesso em: 9 de fev. de 2009.

relacionada fundamentalmente a aspectos políticos, e não apenas econômicos ou comerciais, tornando o seu estudo mais complexo.

O Pacto Andino se formou em 1969, com o Acordo de Cartagena, devido a diferentes percepções dos Estados componentes da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em relação ao próprio projeto, que foi uma tentativa de integração de cunho econômico, para diversos países da América Latina. Os primeiros Países Membros do Pacto Andino foram Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. A Venezuela aderiu ao Tratado em 1973 e o Chile o denunciou em 1976⁵. A criação deste pacto ocorreu como um movimento de fuga em relação a ALALC, cuja atuação simplesmente repetiu a divisão global de países mais e menos favorecidos, a qual se propunha combater (MALAMUD; SOUSA, 2005, p. 394). Nos anos 1990, o bloco enfrentou adversidades que praticamente o paralisaram, inclusive conflito armado travado entre o Equador e o Peru. No entanto, Colômbia e Venezuela formaram um eixo que atraiu a Bolívia e o Equador. A resultante foi o relançamento da integração andina, com nova denominação. Assim se fez oficial a personalidade jurídica internacional do projeto – a CAN –, que registrou crescimento do produto interno bruto (PIB)⁶, entre 1994 e 1998 (VILLA, 2005, p. 145).

A formalização do Mercosul correspondeu a uma das etapas do processo de distensão e aproximação políticas construído pela Argentina e pelo Brasil, que carregavam peso de diferenças mantidas desde o período colonial. O desconhecimento mútuo nutriu a desconfiança e a preocupação com a segurança se traduziu na baixa interdependência. Nos anos 1970 observou-se o ponto alto da rivalidade e a assinatura do Acordo Tripartite para compatibilização do aproveitamento hidrelétrico do Rio Paraná, em 1979, foi o marco para desfazer desentendimentos. Em 1980, o presidente brasileiro João Batista Figueiredo (1979-1985) visitou a Argentina, quebrando uma seqüência de 45 anos sem visita oficial de chefe de

⁵ Dados disponíveis em <<http://www.comunidadandina.org/>>. Acesso em 27 ago. 2008.

⁶ O PIB representa o valor total da produção de bens e de serviços finais, no território nacional, em determinado período, geralmente trimestre ou ano (SECURATO, 2007, p. 58).

Estado brasileiro àquele país. Ao longo dos anos 1980, a aproximação se intensificou. Na seqüência, o Uruguai e o Paraguai foram atraídos para o seio do projeto, que culminou com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991. Até o final de 1998, o Mercosul experimentou notável crescimento das relações comerciais travadas no interior do bloco.

Nos anos 1990, uma sucessão de crises internacionais (mexicana, asiática e russa), ocorrida no intervalo entre 1994 e 1998, atingiu também o Brasil e o governo necessitou recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI), em novembro de 1998 (KUGELMAS; SALLUM, 2004, p. 264-265). Mesmo assim, em janeiro de 1999, o Brasil promoveu desvalorização da sua moeda, sem aviso prévio aos demais países do Mercosul e, como desdobramento, houve forte queda nas crescentes transações comerciais no interior do bloco. Estas crises também implicaram redução do comércio no interior da CAN, no mesmo ano de 1999 (REINOSO, 2005, p. 78). Em períodos de crise comercial e econômica, é comum surgirem questionamentos a respeito da validade da integração regional. Por isto, o ano de 1999 foi escolhido como o marco inicial para recorte temporal desta dissertação, o qual se encerra em 2008, embora a CAN e o Mercosul guardem história anterior a este período.

O Mercosul enfrentou problemas econômicos e comerciais, desde o ano de 1999, mas conseguiu superá-los. Logrou aglutinar diferentes posições tomadas pelos sócios principais, em relação à proposta da ALCA, de tal modo que atuou verdadeiramente como bloco ao enfrentar ameaça externa à sua própria existência. Além disto, formalizou a criação do Parlamento do bloco e conduziu negociação para aumento do número de Estados Partes.

Paralelamente, a CAN se manteve menos coesa, com interesses distintos entre os seus sócios principais – Colômbia e Venezuela –, e mesmo que o projeto da ALCA não se tenha concretizado, a conseqüência para o bloco foi a assinatura individual de tratados que comprometeram a consistência do processo e serviram de explicação para a saída anunciada pela Venezuela, que expressou interesse formal para se integrar ao Mercosul. Apesar de

contar com instituições mais robustas e mais antigas, a CAN não teve o mesmo êxito na condução da integração regional que propõe.

A CAN foi criada originalmente com movimento de separação de alguns países em relação a uma proposta de integração já existente e em curso de implementação. Por seu turno, o Mercosul foi construído desde a aproximação de dois países, com a entrada posterior de outros. A CAN e o Mercosul parecem ainda reproduzir estas trajetórias, de redução e de aumento de Estados Partes, respectivamente. Esta dissertação analisa o seguinte problema: por que foram descritas distintas trajetórias pela CAN e pelo Mercosul, a partir do enfrentamento de adversidades, desde 1999 até 2008?

A hipótese a ser testada para o problema das distintas trajetórias é a maior coesão do Mercosul, em relação a CAN, obtida com base na convergência de interesses construída entre os principais sócios, apesar do menor tempo de existência daquele bloco. Neste sentido, Tussie (2009, p. 183) também percebe a base do Mercosul sustentada com os laços mantidos entre a Argentina e o Brasil e Lima (2007, p. 189) assevera que, no plano regional, a atuação conjunta da Argentina e do Brasil se mostra um caminho promissor para iniciativas coordenadas entre os dois países. Ou seja, do mesmo modo que o Mercosul projeta a Argentina e o Brasil, também depende destes dois países para se constituir.

As adversidades para a CAN e para o Mercosul se conformaram nos momentos em que estes blocos travaram relacionamentos ou enfrentaram situações de risco para a condução dos processos de integração propostos.

Para escolha da teoria, Saraiva (2007a, p. 130) alerta que a evolução dos processos de integração vivenciados na América Latina pode ser mais bem compreendida por meio da ótica construtivista. Na dissertação, considera-se a abordagem construtivista para estudo da integração regional na América do Sul, uma vez que se trata de um espaço inserido na América Latina.

A perspectiva utilizada será a de Alexander Wendt, um dos principais representantes do construtivismo. Para este autor, os Estados são os atores principais do sistema internacional e uma parcela do que são é socialmente construída no nível do sistema, ao passo que também existe parte das identidades e dos interesses que é exógena, compondo a individualidade. A identidade é o que os atores são, ao passo que interesses representam aquilo que os atores querem, mas os interesses pressupõem a existência de identidade (WENDT, 1999, p. 231).

Para o construtivismo, os Estados são construídos socialmente em algumas propriedades tidas como fixas pelos neo-realistas e neoliberais, tais como o egoísmo e o significado do poder. A evolução das relações entre a Argentina e o Brasil, com mudança de interesses e percepções que conduziram à formação do Mercosul, confirma a chance de aplicação do construtivismo. A mesma idéia se aplica para o Pacto Andino, devido aos interesses distintos dos Países Membros que o formaram, e para a CAN, devido à aproximação mantida entre a Colômbia e a Venezuela, quando da retomada do processo de integração que resultou neste novo bloco.

A integração comporta alguns conceitos. Haas (1958, p. 16) a entende como o “[...] process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states”.⁷ Deutsch et al (1969, p. 5) percebem a integração política como um processo que pode levar à situação em que um determinado grupo de pessoas atinge o sentido de comunidade e de instituições e práticas suficientemente fortes, em certo território, de modo que se possa garantir, por longo período, expectativas fiáveis de mudança pacífica no seio da população. Neste sentido, a integração pode se processar em diferentes modos, como a seguir.

⁷ “[...] processo por meio do qual os atores políticos em vários contextos nacionais distintos são persuadidos a transferir as suas lealdades, expectativas e atividades políticas em direção a um novo centro, cujas instituições possuem ou reclamam jurisdição sobre Estados nacionais consolidados” (Tradução nossa).

Na proposta de Balassa (*apud* SARAIVA, 2007a, p. 112 e 113), a integração econômica pode se processar em diferentes graus, com formas distintas. Para esta dissertação assumem maior importância as seguintes formas: a) área (ou zona) de livre comércio (ALC) – se as tarifas praticadas e as restrições quantitativas ao comércio são abolidas entre Estados participantes, ainda que cada um conserve a sua política comercial em relação ao resto do mundo e as próprias tarifas em relação a economias de países de fora da ALC; b) união aduaneira – que combina os elementos anteriores com a adoção de uma tarifa externa comum (TEC) para negociação de questões de cunho comercial exteriores ao bloco. Esta forma requer alinhamento de política comercial externa; c) mercado comum – que inclui os elementos anteriores com a livre circulação de bens, de capital, de mão-de-obra e de serviços no interior do bloco. Ainda existem a união monetária e a integração econômica total, que completam os estágios seguintes de graus de integração. Porém não serão detalhadas aqui.

A formação de ALC ou união aduaneira perfeitas é algo raro. Por mais profunda que seja a integração entre os países, existe uma ou outra exceção, pois algum setor da economia permanece, em certa medida, à margem do processo (BATISTA JR., 2008, p. 230). A CAN e o Mercosul são propostas de criação de mercado comum, embora funcionem como uniões aduaneiras imperfeitas, o que deixa ambos os processos dentro de uma curva de normalidade em relação a outros projetos de integração regional.

A integração regional contém dois conceitos associados: o de integração e o de região. Por isto, integração regional pode ser entendida como “[...] 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; HOFFMAN, 2004, p. 168). O importante deste entendimento é que, de modo igual ao grau de integração desejada, a região tomada por base também exerce notável influência no projeto que se deseja conduzir.

O uso da integração em si implica questionamento quanto à sua aplicação para o Brasil. A defesa apresentada por economistas comporta motivos próprios. Segundo Sáez (2008, p. 17), a integração na América Latina se justifica com base em dois fatos: as exportações dentro da região se dão, na maior parte, com bens manufaturados de produção industrial local; e desde a década de 1990, ocorrem investimentos diretos de empresas latino-americanas em países da região. Para a América do Sul e para o Brasil, os mesmos argumentos são válidos, mas a integração regional vai além da lógica de mercado.

Lins (2008, p. 116) afirma que a integração envolve custos para os países que se dispõem a seguir nesta empreitada, mesmo que não sejam percebidos facilmente e contenham valores não apenas de ordem econômica. Onuki (2006, p. 316) complementa o quadro quando aponta como maior desafio de um processo de integração a disposição dos países em assumir os custos enfrentados no curto prazo e em ter paciência para aguardar a chegada dos benefícios, os quais nem sempre serão traduzidos em resultados imediatos. Além dos ganhos materiais, o cálculo engloba benefícios ou riscos políticos difíceis se mensurar.

Por outro lado, além da apropriação dos custos, o processo de integração regional reforçaria o poder e a importância política que acumulam os Estados dele participantes, pois exatamente devido à integração o Estado passa a atuar no nível nacional, regional e mundial (BARNABÉ, 2003, p. 73 e 74). No plano mundial, o fortalecimento do bloco carrega a possibilidade de se formar contrapeso, por vezes insignificante, mas por vezes prenhe de potencial de barganha na condução dos temas da agenda internacional, o que possibilita alterar o equilíbrio das forças em jogo (HOLLANDA; MEDEIROS, 2004, p. 279).

Costa, W. (2007, p. 128) afirma que a alternativa à integração regional seria o alinhamento automático junto a uma grande potência. Se a alternativa à integração não tem esta única opção, ao menos é possível entender que um caminho sem integração será mais difícil de trilhar, desde que o Brasil não detém excedente no poder econômico, militar ou

político na medida para garantir expressão do país no cenário mundial, de tal sorte que possa atender plenamente às demandas da sua sociedade.

De qualquer maneira, a integração regional não deve ser tomada como natural consequência da conjuntura, da geografia de determinada região, da história, da economia ou do comércio (CAETANO, 2009, p. 172). Ou seja, não se pode justificar a integração de Estados a partir de uma visão que a defenda como um destino, um caminho inevitável.

A integração requer definições políticas consistentes e legítimas de tal sorte que atendam às necessidades de cada país envolvido no processo. Para tal, as lideranças devem exercer o devido esforço, como fizeram as elites dirigentes da Europa, nos anos imediatamente posteriores à Segunda Guerra Mundial, ao perceberem a necessidade do rompimento com centenas de anos de prioridade nacional e buscar nova arquitetura para o continente (SILVA, F., 2004, p. 294 e 295).

A integração se apresenta como boa opção para o Brasil e não deve ser pensada de modo limitado, como um fim em si mesmo. Ela pode servir para modificar as forças atuantes na determinação da agenda internacional, de tal sorte que possa beneficiar o país e a região na qual ele está inserido. Mas qual seria esta região?

O espectro de atuação mais imediata do Brasil não guarda coincidência com a América Latina, apesar da expressividade da região, notada a partir dos anos 1950, com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Afinal, o interesse mexicano e o caribenho não coincidem com o desejo dos países sul-americanos (CORONADO, J., 2007, p. 182). Para Moniz Bandeira (2008b), a percepção da América do Sul, como conceito geopolítico, e não a percepção de América Latina, um conceito étnico e por demais genérico e inconsistente com os reais interesses econômicos, políticos e geopolíticos do Brasil, foi o que pautou a política exterior brasileira. Ainda que tal

característica não seja percebida ao longo de toda a história brasileira, a partir dos anos 1990, ela se mostrou mais presente.

Além disto, a criação do NAFTA fez com que o México abandonasse, ou pelo menos reduzisse, a sua vontade em manter postura voltada para a América Latina. Assim, o México se converteu num Estado com identidade voltada para a América do Norte, pois o NAFTA não se configura apenas um acordo comercial.

A integração regional na América do Sul se mostra como um caminho proveitoso para o comércio brasileiro, mas também o é para objetivos de cunho político e de cunho estratégico (COSTA, D., 2007, p. 159). Nesta dissertação, a região considerada para integração do Brasil é a América do Sul, cujos vetores de relacionamento têm sido diversificados e vão além da relação comercial. A proposta do Brasil para criação do Conselho Sul-Americano de Defesa, lançada no ano de 2008, e o aumento de investimentos diretos realizados por empresas brasileiras no exterior, que em grande parte se manteve concentrado na América Latina e dobrou no intervalo compreendido entre 1997 e 2007 (ROCHA, 2007, p. 70), confirmam diversidades das relações.

A importância da presente dissertação se faz amparada em três pontos. Em primeiro lugar, a pesquisa com blocos de integração regional compostos por países sul-americanos contribuirá para o aumento de estudos voltados a países do entorno do Brasil. Deste modo, poderá ajudar para se atingir equilíbrio com a quantidade de trabalhos voltados para países centrais. Francisco Carlos Teixeira da Silva⁸ alerta para o fato de que, no Brasil, sabe-se mais de Europa do que de América do Sul, quer por herança histórica, quer por falta de novas iniciativas acadêmicas.

Os países do entorno ganharam importância até mesmo no aspecto comercial, ao longo dos últimos anos. Se em 2002 os países da América do Sul respondiam por 12,40 % das

⁸ SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. A questão da integração latino-americana. In: II Simpósio de Teoria Política do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ. Realizado entre 29 de setembro e 1º de outubro de 2009. Local: UFRJ.

vendas brasileiras ao exterior, no ano de 2007 o valor saltou para 19,86% (AZEVEDO; FRANCO, 2008, p. 444). Tais números revelam mudança das relações comerciais do Brasil, indicando que e a concentração junto aos países centrais se dilui.

Outro ponto de importância está na condução de uma pesquisa voltada para assunto de interesse do Brasil. A dissertação poderá contribuir para que a academia se volte a questões nacionais, pois deve existir agenda de pesquisa que desperte interesse para o país,⁹ uma vez que a simples adoção de temas importados pode até contribuir para desenvolvimento de outros países, mas não necessariamente acumula ganhos para o desenvolvimento nacional. A integração regional é um tema importante para o Brasil e para a América do Sul.

O terceiro ponto de importância observado nesta dissertação é a chance que o estudo concede para a busca de entendimento da realidade da América do Sul. Flôres Jr. (2008, p. 109) reforça tal posição e afirma que a experiência européia de integração regional é enriquecedora, embora também seja intransponível para a realidade sul-americana, ao menos de modo literal.

O objetivo geral da dissertação é analisar a integração regional na América do Sul, por intermédio da comparação entre a CAN e o Mercosul, na moldura institucional e especialmente na trajetória descrita, entre 1999 e 2008. Os acontecimentos de cada bloco e dos países componentes do eixo central servirão de base para a recomposição histórica.

A dissertação contém textos narrativos e reflexivos, com apoio da interpretação na informação obtida a partir de pesquisas. O campo histórico da pesquisa teve como abordagem a História Regional, para os países componentes da CAN e do Mercosul (BARROS, 2007b, p. 87-101), e a metodologia aplicada na dissertação foi a de comparação com sincronia, ou seja, no mesmo período de tempo (BARROS, 2007b, p. 223). A região considerada para estudo é a América do Sul, devido à importância da mesma para o Brasil, especialmente a partir dos

⁹ LIMA, Maria Regina Soares de. In: Mesa redonda “O desenvolvimento do estudo das relações internacionais no estado do Rio de Janeiro”. Realizada em 20 de maio de 2009 pelo PPGRI-UERJ. Local: UERJ.

anos 1990. Neste sentido, os dois blocos econômicos em lide representam duas importantes sub-regiões de integração e abarcam a quase totalidade dos países que compõem a região.

BARROS (2007a, p. 5) esclarece a respeito do que é a comparação:

Trata-se de iluminar um objeto ou situação a partir de outro, mais conhecido, de modo que o espírito que aprofunda esta prática comparativa dispõe-se a fazer analogias, a identificar semelhanças e diferenças entre duas realidades, a perceber variações de um mesmo modelo.

O modelo utilizado para comparação foi o proposto por Jürgen Kocka, com a separação analítica dos blocos de integração a serem estudados, neste caso, a CAN e o Mercosul. A abordagem comparativa é indispensável para se levantar e responder questões de causa (KOCKA, 2003) e pode esclarecer o motivo de se observar experiências diferentes a partir de alguma semelhança. O cruzamento de parte das trajetórias descritas pelos blocos também auxiliará no desenvolvimento da dissertação, ao mesmo tempo em que será praticamente inevitável para abordagem de determinados temas ou de determinados períodos.

O trabalho está dividido em quatro capítulos, além desta Introdução e das Considerações finais. O primeiro trata do Construtivismo, em especial da proposta de Alexander Wendt, com a formação de identidades e interesses. O segundo capítulo identifica antecedentes de integração na América Latina e interpreta a criação e a importância da CAN e do Mercosul. Além disto, descreve a tentativa de implantação da ALCA e a recente proposta de integração exclusiva para a América do Sul: a UNASUL.

O terceiro capítulo interpreta a trajetória descrita pela CAN e pelo Mercosul, no recorte temporal da dissertação, e também aborda a evolução da moldura institucional. O quarto compara a trajetória descrita pela CAN e pelo Mercosul, com base no material reunido no terceiro capítulo. As Considerações finais servem para apresentar uma síntese comparativa e realizar o teste da hipótese.

1 O CONSTRUTIVISMO

Introdução

A análise do regionalismo conservou caráter *eurocêntrico* e enfoque dominante com a integração econômica, o que resultou na necessidade de se pensar num modo alternativo. Neste sentido, Andrew Hurrell apresenta abordagens para explicação do fenômeno, de modo a agrupar opções (HURRELL, 1995, p. 30-50):

a) Teorias sistêmicas – com reforço dado para a importância de estruturas políticas e econômicas com maior amplitude, nas quais os esquemas regionais ficam embutidos, pois não haveria regiões auto-suficientes. Incluem neo-realismo, interdependência estrutural e globalização;

b) Teorias da interdependência regional – opostas ao primeiro tipo, estas teorias verificam ligação entre o regionalismo e a interdependência regional, sublinhando o papel exercido pelas instituições. Englobam neofuncionalismo, institucionalismo neoliberal e construtivismo; e

c) Teorias de nível interno – concentram-se nos atributos ou características internas compartilhados, tais como etnia, religião e história, para se conseguir a integração entre países. Incluem fortalecimento estatal, tipos de regime e teorias da convergência.

Conforme apontado na Introdução desta dissertação, o construtivismo foi escolhido para estudo da integração regional. Em face da diversidade intelectual dos autores envolvidos, existe dificuldade para se conseguir defini-lo como um corpo teórico, numa abordagem homogênea. Portanto, alguns pontos merecem destaque.

Salomón (2002, p. 21) atribui a existência de enfoques como o construtivismo, em dada parcela, como conseqüência de um processo de reação. A carência constatada entre as

teorias de relações internacionais existentes, ao final da Guerra Fria, teria revelado incapacidade para se predizer ou simplesmente explicar as mudanças que implicaram o fim daquele período, pois as relações internacionais consistem de pensamentos, de idéias, além das forças materiais (JACKSON; SØRENSEN, 2007, p. 342). A falta de elementos teóricos para explicação do processo teria gerado busca por novas concepções, com abertura de espaço para questionamentos e para a apresentação de nova modelagem.

Entretanto, num artigo produzido em conjunto, Katzenstein *et al* (1998, p. 670, 675 e 678) argumentaram que mesmo antes do fim da Guerra Fria já se observava insatisfação com as abordagens das relações internacionais então dominantes. Para os autores, o fim da Guerra Fria teria funcionado como um catalisador, atuando com o fito de promover o surgimento de novas questões de cunho cultural e de cunho sociológico, por muitas vezes chamadas de construtivistas, as quais haviam sido negligenciadas pela abordagem realista e pela abordagem liberal. Deste modo, ainda segundo estes autores, os construtivistas lançaram mão de termos chave como identidade, conhecimento e interesse, com o intuito de explicarem a abordagem que defendem, mais voltada para a sociologia e relacionada com um sem número de outras áreas de conhecimento, tais como a geografia e a antropologia, por exemplo. Tal fato fez do construtivismo uma abordagem com característica complexa, que se pode dividir em três grandes grupamentos: convencional, crítico e pós-moderno.

Os construtivistas convencionais analisam o processo social pelo qual as normas evoluem e as identidades são construídas. Também defendem que os agentes e as estruturas se formam, se constituem mutuamente, num processo interativo dinâmico que promove mudanças em crenças profundas (KATZENSTEIN *et al.*, 1998, p. 675 e 682). O meio social no qual o ator se insere define a sua identidade e a sua identidade define o meio social. Com isto, não há relação como se um deles se mantivesse fixo e o outro fosse alterado profundamente em função do primeiro, e sim uma constituição recíproca.

Os construtivistas convencionais mantêm o foco tanto na conjectura histórica, a partir da qual surgem novos arranjos de estrutura, quanto nas interações entre a estrutura existente e os agentes (atores) que a compõem (KATZENSTEIN *et al.*, 1998, p. 676).

O propósito do presente capítulo é descrever a teoria de Alexander Wendt. O conhecimento da sua teoria auxiliará na compreensão do processo de integração desenvolvido na América Latina, com recorte para a América do Sul, e também na comparação da CAN com o Mercosul. Para Salomón (2002, p. 38), o autor de maior representação no construtivismo é Wendt, que desde o ano de 1987 já havia apresentado o tema central da problemática da teoria, qual seja a mútua construção das estruturas sociais e dos agentes nas relações internacionais.

1.1 O construtivismo de Alexander Wendt

Alexander Wendt nasceu em 1958, na Alemanha, é pesquisador e professor de relações internacionais e de outras áreas de estudo. Atualmente, trabalha na Universidade de Ohio e já lecionou na Universidade de Chicago e na Universidade de Yale.¹⁰ Ele foi o estudioso que tornou mais palatável o debate a respeito do construtivismo,¹¹ não obstante Nicholas Onuf tenha feito uso do termo pela primeira vez nos estudos de relações internacionais, em associação com uma complexa proposta teórica (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 75 e SALOMÓN, 2002, p. 38). O próprio Wendt admite o emprego inicial do termo por Nicholas Onuf, com a obra *World of Our Making*¹² (WENDT, 1999, p. 1).

¹⁰ Dados obtidos no sítio eletrônico da Universidade de Ohio. Disponível em: <<http://psweb.sbs.ohio-state.edu/faculty/wendt>>. Acesso em: 2 abr. 2009.

¹¹ Os trabalhos em questão foram o artigo WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *Internacional Organization*, v. 46, n. 2, Spring 1992, p. 391-425 e o livro WENDT, Alexander. *A social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 429 p.

¹² ONUF, N. G. *World of our making: rules and rule in social theory and international relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989. 341 p.

Wendt aponta dois princípios básicos para o construtivismo: as estruturas de associação humana são determinadas inicialmente por idéias compartilhadas, e não por forças materiais; e as identidades e os interesses dos atores que tenham objetivos se constroem a partir dessas idéias compartilhadas, ao invés de serem dadas pela natureza. O primeiro destes princípios representa uma abordagem idealista para a vida em sociedade, devido às idéias compartilhadas, e assim se opõe à visão materialista; o segundo princípio básico revela uma abordagem estruturalista porque dá ênfase às forças que emergem a partir das estruturas sociais existentes e, assim, opõe-se à eventual visão individualista a que são submetidas estruturas sociais. Por isto, o construtivismo pode ser percebido como “idealismo estrutural” e assume diversas formas, das quais Wendt defende para si uma versão moderada, que está especialmente calcada no estruturalismo e na sociologia, mas que concede espaço para a perspectiva materialista e individualista (WENDT, 1999, p. 1). Outro aspecto importante da teoria de Wendt é que o Estado ocupa o centro da análise do sistema internacional.

A observação do período um pouco anterior ao surgimento da proposta construtivista auxilia no entendimento do ambiente então existente, o que requer retorno à década de 1980.

Durante os anos 1980, o debate predominante conduzido entre os neo-realistas e os neoliberais¹³ gerou, como uma das suas conseqüências, a falta de um tratamento para o processo de formação de preferências dos Estados nas relações internacionais (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 73). O livro *Theory of international politics*, lançado em 1979 pelo neo-realista Kenneth Waltz combinou uma observação dotada de individualismo e materialismo para o sistema internacional, ao mesmo tempo em que auxiliou na geração de outra teoria, em parte oposta: o neoliberalismo. Teoria fundamentada de modo mais

¹³ O neo-realismo e o neoliberalismo provêm de duas correntes teóricas dotadas de tradições opostas: o realismo e o liberalismo. Aqueles que seguem o neoliberalismo confiam num processo de desenvolvimento progressivo de relações internacionais mais justas, mais harmoniosas, ao passo que os seguidores da segunda corrente teórica se mostram descrentes ante a possibilidade de se alcançar este modelo de relações (SALOMÓN, 2002, p. 2).

sistemático no livro *After hegemony*, de Robert Keohane, do ano de 1984. O neoliberalismo adotou muito do individualismo notado pelo neo-realismo, mas também afirma que as instituições internacionais podem conter ou mesmo deslocar os efeitos do materialismo, ou seja, o poder e o interesse. Para Wendt (1999, p. 2 e 3), a concordância parcial entre as teorias estreitou o progresso da discussão travada entre os seus estudiosos. Para Nye (2002, p. 9), o construtivismo forneceu uma crítica útil e também um suplemento para estas teorias.

A crítica a este pensamento concordante se deu em combate ao pressuposto de que os atores são movidos por uma racionalidade instrumental e convivem em um mundo apoiado em estruturas previamente montadas (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 73 e 74). A contraposição entre os enfoques “dissidentes” e os velhos enfoques hegemônicos ou tradicionais foi apontada pela primeira vez por Robert Keohane, em 1988, quando do seu pronunciamento realizado em conferência conduzida na *International Studies Association* (ISA).¹⁴ À época, Keohane identificou uma fratura no estudo das relações internacionais. De um lado ficavam as teorias racionalistas, que julgam comportamentos de uma forma estritamente objetiva, e entre estas teorias estão o neo-realismo/realismo e o neoliberalismo/liberalismo; do outro lado, estavam teorias reflectivistas, que consideram as relações internacionais como fenômenos socialmente construídos (SALOMÓN, 2002, p. 21 a 23). Entre estas teorias estava o construtivismo, ainda que não se utilizasse precisamente o termo. Como demonstrado neste parágrafo, a existência do construtivismo foi reconhecida antes do fim da Guerra Fria.

Wendt (1999, p. 5) observa que os neo-realistas entendem a estrutura do sistema internacional como uma distribuição de capacidades (materiais) porque fazem uso de lentes materialistas. Em paralelo, afirma que os neoliberais entendem o sistema como capacidades mais instituições porque adicionaram uma superestrutura institucional à base material de

¹⁴ Associação fundada em 1959, nos EUA, para estudos de assuntos internacionais. Dados obtidos no sítio eletrônico da associação: <<http://www.isanet.org>>. Acesso em: 25 abr. 2009.

compreensão. Finalmente, argumenta que os construtivistas consideram o sistema internacional como uma distribuição de idéias, cujo papel no sistema internacional será abordado a seguir.

1.1.1 O papel das idéias

O papel das idéias representa uma questão central no construtivismo de Wendt, uma vez que elas compõem um dos seus princípios básicos, mas em que extensão as estruturas se formam por idéias?

Embora materialistas e idealistas reconheçam o papel das idéias, há discordância a respeito da profundidade dos seus efeitos na vida social. Os materialistas acreditam na natureza e na organização das forças materiais como as mais importantes realidades a respeito da sociedade e alegam que são secundários os efeitos das forças de caráter não material; os idealistas têm a natureza e a estrutura da consciência social como as realidades fundamentais acerca da sociedade, o que Wendt trata como distribuição de idéias ou conhecimento. Esta estrutura influencia as relações sociais de diversos modos, tais como na constituição de identidades e de interesses dos agentes. Por isto, na visão construtivista, a avaliação material do poder e dos interesses só pode ocorrer após a exposição das condições em termos de idéias (WENDT, 1999, p. 23, 24 e 96).

Tanto os materialistas quanto os idealistas aceitam a existência de idéias desempenhando papel na sociedade. Todavia, eles discordam a respeito dos seus efeitos resultantes. Para os idealistas, as idéias concedem significado ao poder e ao conteúdo dos interesses.

O construtivismo de Wendt atribui importante papel às idéias na construção do poder e dos interesses, mas o autor reconhece que a política internacional não é formulada

apenas por idéias em todos os processos, já que estas são baseadas e reguladas por uma realidade física independente. Entretanto, as forças materiais possuem os seus efeitos porque sofrem interação com as idéias e de nada adiantaria determinado Estado dispor de mais expressivo poder militar do que outro e não poder travar conflito armado com este (WENDT, 1999, p. 110 e 112). Ou seja, não adianta haver meios materiais se não houver possibilidade de interação entre os detentores destes itens.

Wendt entende que são as ambições, os medos e as esperanças – os motivos que geram desejo pelas forças materiais – que dão rumo à evolução social, e não as forças materiais em si, como entendido no pensamento neo-realista. A hipótese realista para os interesses nacionais é que eles têm base mais material do que social. Os neoliberais mantêm o foco da atenção nos modos em que as idéias têm efeitos causais independentes dos outros, como o poder e o interesse. Entretanto, as idéias também apresentam efeitos constitutivos no poder e nos interesses, assim, um modelo de abordagem causal com as idéias em posição de concorrência aos interesses será incompleto (WENDT, 1999, p. 113 e 114).

As idéias não são mais importantes do que o poder e o interesse, mas estes dois últimos têm os efeitos que têm em virtude das idéias que os constroem. Diferentemente do argumento neoliberal, Wendt não entende que as idéias e as instituições sejam capazes de explicar, sozinhas, a atitude tomada por algum Estado, no lugar do poder e do interesse deste Estado. O problema observado é que, se pudessem explicar, as idéias assumiriam função ligada apenas às justificativas para causas, embora sejam, na verdade, constitutivas do poder e do interesse em maior parcela do que as forças materiais. Por isto, o materialismo desempenha papel restrito na explicação do comportamento dos atores, afinal, os fenômenos culturais atuam de maneira restritiva, do mesmo modo que o poder e o interesse. A importância das forças materiais se dá no contexto de significado construído pelos seres humanos, a partir delas (WENDT, 1999, p. 135 e 136).

1.1.2 A estrutura

Outro ponto importante da teoria de Alexander Wendt refere-se à estrutura. O autor apresenta o seu construtivismo como um “idealismo estrutural” e, após abordagem do papel das idéias, resta entender a estrutura destas idéias, cujos efeitos não se reduzem apenas aos seus agentes.

A estrutura de um sistema social apresenta três elementos. São eles: condições materiais, interesses e idéias, os quais se relacionam, mas são distintos e desempenham papéis diferentes. O interesse se posiciona no centro da discussão entre materialistas e idealistas, que discordam radicalmente no tocante ao peso relativo da composição dos elementos. Conforme esperado, quando abordam a formação dos interesses, materialistas privilegiam as condições materiais; idealistas, ao contrário, tratam com distinção as idéias. Entretanto, ambos atribuem certo grau de autonomia ao papel das condições materiais e das idéias, respectivamente (WENDT, 1999, p. 139 e 140).

As pessoas podem ter diversas idéias, entretanto apenas aquelas consideradas e tidas como verdadeiras são as que influenciam a condução das suas ações. Por isto, Wendt (1999, p. 140 e 141) resolveu manter foco no conhecimento, devido ao sentido que ele assume na sociologia, qual seja o de alguma crença que o ator considera verdadeira. Assim, a estrutura social, no aspecto das idéias, é a distribuição de conhecimento e este conhecimento pode ser privado ou compartilhado. Wendt se atém ao conhecimento compartilhado (socialmente compartilhado) – ou cultura –, que se apresenta de modo comum e conectado entre atores, e que tanto pode ser conflitivo quanto cooperativo.

O maior valor agregado pelo construtivismo na abordagem da cultura está na análise dos efeitos constitutivos no nível micro e, ainda mais, no nível macro. O neo-realista Kenneth Waltz dividiu as teorias da política mundial em dois níveis de análise – dos Estados e

do sistema internacional – e considerou reducionistas as teorias voltadas apenas para os atributos ou propriedades dos Estados. Porém Waltz desconsiderou a influência da interação entre os Estados, que é uma questão muito diferente da propriedade dos mesmos. Neste sentido, não existe uma “lógica da anarquia”¹⁵ (WENDT, 1992, p. 394 e 395) e os efeitos dela são contingentes em relação aos desejos dos Estados, às suas crenças e às suas políticas; e a interação dos Estados deve estar apartada do nível da teoria sistêmica, ou seja, deve haver micro-estruturas tratando o ponto de vista da interação dos Estados e macro-estruturas tratando o ponto de vista do sistema, estas últimas do modo como Waltz propôs (WENDT, 1999, p. 144 a 147).

Para Wendt, apesar de o neo-realismo oferecer análise no nível do sistema, além dos agentes propriamente, a teoria se mostra limitada uma vez que não dá espaço à interação entre os Estados (agentes) e tem a anarquia como dotada de significado ímpar, embora ela seja vazia, passível de mais de um significado e de alteração.

A micro-estrutura se faz com o conhecimento comum, que aborda as crenças dos atores em relação à racionalidade, às estratégias, às preferências e às crenças dos demais atores e em relação ao mundo externo. Tais crenças não necessitam ser verdadeiras, mas devem ser tidas como tal. No conhecimento comum para um grupo, todos os membros acreditam em dada proposição e crêem que os demais também acreditam como modelos mentais compartilhados (WENDT, 1999, p. 160 e 161).

A macro-estrutura não necessita de um mecanismo de formação calcado na seleção natural – com corrida armamentista, por exemplo – mas no aprendizado social. Ela se forma com o conhecimento coletivo, que mantém relação com a crença individual do seguinte modo: as estruturas de conhecimento coletivo dependem da crença dos atores em relação a algo que os faça atuar no sentido de reproduzir as estruturas; por outro lado, os efeitos deste

¹⁵ Wendt percebe a anarquia como a ausência de regras, de igual modo a um vaso vazio, sem significado intrínseco (WENDT, 1999, p. 309).

conhecimento coletivo não se reduzem às crenças individuais. As crenças do grupo se fazem presentes na memória coletiva, cujos efeitos são difíceis de serem esquecidos. As estruturas de conhecimento coletivo dependem da micro-estrutura, pelas suas unidades componentes e pela interação destas unidades (WENDT, 1999, p. 152, 162 a 164).

Cultura é mais do que a soma das idéias individuais, é um fenômeno comum, sustentado publicamente. Ela pode assumir três tipos na anarquia, com lógicas e tendências próprias. Posteriormente, a seção 1.1.4 As estruturas da anarquia tratará dos três tipos.

Os efeitos da cultura atuam no comportamento e nas propriedades dos agentes (identidades e interesses). Os construtivistas têm mantido foco de estudo dos efeitos causais e constitutivos nas identidades e nos interesses, com o propósito de mostrar que os atores são construídos socialmente (WENDT, 1999, p. 165 e 166).

1.1.3 O Estado como ator: identidade e interesse

O construtivismo observa como os atores são construídos num processo de interação social, mas não aponta quais são estes atores ou onde eles são construídos. Conforme enunciado, Wendt opta pela adoção de um modelo que deixa o Estado no centro da análise do sistema internacional, constituindo-se na principal unidade.

Wendt (1999, p. 9) lança a assertiva de que não pode ser criticado por apresentar uma teoria de política internacional centrada no Estado, do mesmo modo que algum estudioso que propusesse uma teoria a respeito das florestas não poderia esta ser acusada de “arvocêntrica”. Tal conteúdo foi alvo de crítica por parte de Guzzini e Leander (2002, p. 59), que consideraram o estadocentrismo de Wendt como um controverso aspecto da sua teoria. Porém, Wendt (2002, p. 102 e 103) defendeu o seu ponto de vista reforçando o pensamento de que “A pesar de todas sus deficiencias, los Estados son las únicas instituciones

democráticas y responsables que tenemos hoy en día para proveer seguridad y orden político”.¹⁶ Além disto, lembrou que conduz um estudo teórico a respeito do sistema de Estados e, logo, deve colocar o Estado como um agente extremamente importante.

Wendt considera o Estado como ator, com desejos, crenças, intenções, identidades e interesses. Afinal, o Estado dispõe de um “corpo”, o qual não se pode reduzir às suas partes componentes, e que se relaciona com a sociedade que governa, por meio de estrutura política. Ainda, defende que o Estado possui “vida”, desde que se identifiquem os interesses nacionais, as disposições de motivação intrínsecas (WENDT, 1999, p. 197, 198, 201 e 224).

A identidade é o que os atores são, ao passo que interesses representam aquilo que os atores querem. Os interesses pressupõem a identidade, pois um ator não pode saber o que deseja sem antes saber quem é. Sem os interesses, a identidade não apresenta força motivacional e os interesses, sem identidade, não têm direção (WENDT, 1999, p. 231). A seguir, a identidade e o interesse são tratados com mais detalhes.

A identidade é uma propriedade dos atores intencionais, que gera disposições motivacionais e comportamentais. Isto implica entender que ela está enraizada na própria concepção de um ator. No entanto, o significado desta concepção irá, com frequência, depender da condição de outros atores também representarem o primeiro ator de igual maneira. Com isto, a identidade assume característica intersubjetiva ou sistêmica mantida pelo próprio (*Self*) e pelo outro (*Other*) (WENDT, 1999, p. 224).

Quando se toma como exemplo o árbitro de futebol, verifica-se que ele pode assumir tal identidade se esta estiver reconhecida e compartilhada entre os atletas participantes da partida, com os torcedores, com os dirigentes de ambos os clubes. Do contrário será apenas a fantasia singular, de uma pessoa.

¹⁶ “Apesar de todas as suas deficiências, os Estados são as únicas instituições democráticas e responsáveis que temos, hoje em dia, para prover segurança e ordem política.” (Tradução nossa).

Assim, as identidades são construídas pela estrutura interna (do *Self*) e pela estrutura externa (do *Other*) e que podem ser de quatro tipos (WENDT, 1999, p. 224 a 229):

a) Identidade pessoal ou corporativa (no caso das organizações) – constitui-se por características peculiares, com estruturas organizadas pelo indivíduo, que o distinguem dos restantes; representa base para as demais identidades. Cada ator possui apenas uma identidade destas, que sempre tem base material. No caso dos Estados é o território;

b) Identidade tipo – é a categoria social compartilhada também por outros atores, tais como valores, história comum. Ante este aspecto, apresenta dimensão cultural. Cada ator pode ter diversas identidades tipo, ao mesmo tempo. Para os Estados, há exemplos nas formas de governo, como a monarquia ou a república;

c) Identidade de papéis – este tipo de identidade conduz um passo adiante rumo à dependência em relação à cultura. Ela existe apenas em relação aos outros, sem base em propriedades intrínsecas do ator e é adquirida a partir de posição assumida na estrutura social. O sistema internacional é pouco institucionalizado, mas o conceito pode ser aplicado a ele com a soberania, que é reconhecida pelos Estados e constitui uma identidade de papel;

d) Identidade coletiva – leva o relacionamento entre o eu (*Self*) e o outro (*Other*) à identificação. A identificação representa um processo de conhecimento, por meio do qual a distinção entre o eu e o outro se mostra apagada, tendendo a que o eu inclua o outro, em atitude altruísta, mas geralmente ocorre em questões específicas, raramente de modo total.

Conforme citado, os interesses são aquilo que os atores querem e se dividem em dois tipos.

O primeiro deles é o objetivo. Engloba necessidades que devem ser atendidas a fim de reproduzir as identidades, sob pena de estas deixarem de existir. Neste sentido, todos os quatro tipos de identidade têm os seus requisitos para reprodução. O segundo tipo de interesse é o subjetivo, que guarda relação com as crenças dos atores a respeito de como

atender às necessidades geradas pelas identidades, implicando motivação para se adotar determinado comportamento (WENDT, 1999, p. 231 e 232).

O interesse nacional se refere a requisitos de reprodução ou de segurança do próprio Estado e da sociedade, o que aponta para interesses objetivos. Os interesses nacionais são quatro: a) sobrevivência física – a manutenção do complexo social como um todo; b) autonomia – capacidade do complexo sociedade-Estado para exercer controle nos seus recursos e na forma de governo adotada; c) bem-estar econômico – manutenção do modo de produção e da base de recursos do Estado; e d) auto-estima coletiva – ligada à necessidade de o grupo em se sentir bem consigo mesmo (WENDT, 1999, p. 234 a 236).

Os quatro interesses nacionais, que são interesses objetivos, têm que ser atendidos pelo Estado no longo prazo, ainda que se estabeleçam prioridades momentâneas entre eles, do contrário, o Estado tenderá a desaparecer. Neste sentido, os Estados necessitam realizar ações a fim de assegurar a própria identidade. Embora haja espaço para escolha, não significa que haja liberdade para a construção dos interesses do modo como querem, o que faz dos Estados estruturas relativamente permanentes (WENDT, 1999, p. 237 e 238).

Enfim, os Estados são os atores principais do sistema internacional e uma parcela do que são é socialmente construída no nível do sistema, ao passo que também existe parte das identidades e dos interesses que é exógena, compondo a individualidade. Os Estados possuem individualidade que é inicialmente atribuída, mas cujos significados serão dados no sistema, na estrutura da política internacional, que é anárquica. Para o construtivismo de Wendt, os Estados são construídos socialmente em algumas propriedades tidas como inerentes pelos neo-realistas e neoliberais, tais como egoísmo, significado do poder, e termos da soberania.

1.1.4 As estruturas da anarquia

Conforme indicado neste capítulo, Alexander Wendt considera anárquica a estrutura política internacional, no nível macro, o que a faz compatível com a existência de mais de uma lógica. As práticas criam e estabelecem uma determinada estrutura composta com identidades e interesses (WENDT, 1992, p. 395).

A estrutura mais importante na qual os Estados estão colocados se faz com idéias, e não com forças materiais. As idéias determinam o conteúdo do poder, as estratégias por meio das quais os Estados perseguem os seus interesses, como tratado em 1.1.1 O papel das idéias. Isto não significa afirmar que as idéias são mais importantes do que o poder e o interesse, ao contrário, significa dizer que as idéias constituem o interesse e o poder.

A interação dos Estados, no nível micro, varia ao longo da história, de pacífica a beligerante. Poucos poderiam negar esta constatação, do modo como ocorreu, por exemplo, entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e mesmo depois, entre os EUA e a Rússia, após a dissolução da URSS. O caráter da interação se mostrou diferente em distintos momentos. Entretanto, uma questão que se apresenta diz respeito a se a anarquia gera tendência idêntica para todas as interações, no sentido de conduzir a uma lógica única na estrutura do nível macro, o nível da política internacional. Como defendido em 1.1.2 A estrutura, não há lógica fixa no nível macro.

Wendt argumenta a existência de, pelo menos, três tipos de estrutura no nível macro, quais sejam hobbesiana, lockeana e kantiana. O autor acredita que eles possam variar, ao longo da história. Para cada uma destas estruturas ocorre o predomínio de um tipo de papel específico (respectivamente inimigo, rival e amigo) dotado de concepção diferente para o relacionamento entre o *self* e o *other* no tocante ao uso da violência, e este relacionamento se concretiza no nível micro. Ainda, cada um dos três tipos de cultura relacionados pode ser

internalizado pelos Estados em três graus distintos, dependendo de quão profunda seja a absorção das idéias compartilhadas (WENDT, 1999, p. 247, 253, 257, 258 e 310).

Um ponto a ser discutido refere-se à construção, ou não, dos Estados pelo sistema internacional. Ou seja, o sistema internacional atinge identidades e interesses dos Estados ou atinge apenas comportamentos? Wendt entende que ocorrem efeitos de construção. Assim, as identidades e os interesses são construções sociais, com possibilidades de mudança. Entretanto, estas construções sociais poderiam se apresentar como fontes de uma inércia para as novas mudanças, a partir de quando estivessem institucionalizadas. Neste sentido, Wendt defende o entendimento de que as estruturas anárquicas constroem os seus elementos componentes, mas que estas estruturas se alteram no nível macro, podendo ter múltiplas lógicas. Com isto, ele se mantém numa terceira possibilidade para abordagem. Os realistas teorizam com proposta *top-down*, desde que entendem a política internacional com uma lógica apenas, a qual independe dos elementos componentes da estrutura, ao passo que os liberais percebem a lógica da anarquia inteiramente restrita aos seus elementos componentes, proposição *bottom-up* (WENDT, 1999, p. 247 a 249).

A estrutura política internacional é um fenômeno social, e não um fenômeno material. Os Estados levam em consideração o outro, para que possam escolher as próprias ações e isto se dá com base nas idéias que guardam em relação ao *self* e ao *other* (a si mesmos e ao outro). Estas estruturas sociais são “distribuições de idéias” e as idéias podem ser individuais (*private*) ou compartilhadas, sendo que esta última parcela de idéias compõe o subgrupo da estrutura social conhecido como cultura, conforme apontado anteriormente, em 1.1.2 A estrutura. A cultura política representa o mais fundamental aspecto da estrutura do sistema internacional, ao dar significado para o poder e conteúdo para os interesses (WENDT, 1999, p. 249 e 250), e pode assumir três lógicas, as quais serão apresentadas a seguir.

1.1.4.1 A cultura hobbesiana

Sem que exista conexão obrigatória entre a anarquia hobbesiana e o realismo, ambos são considerados intimamente relacionados.

Se os Estados estão inseridos em uma cultura hobbesiana, o relacionamento mantido entre eles é de inimizade. Deste modo, a representação do outro se dá como a de um ator que: 1) não reconhece o nosso direito, o direito do *self*; e 2) não irá limitar, por vontade própria, o emprego da violência que utiliza contra o *self* (WENDT, 1999, p. 260).

Um inimigo não reconhece o direito de existência livre do outro, o que o faz um revisionista quanto à vida e à liberdade deste. Assim, a violência não encontra limites internos, mas somente com equilíbrio da balança de poder¹⁷ ou com exaustão dos meios de combate, ou ainda com algum meio de constrangimento externo (WENDT, 1999, p. 261).

A lógica da anarquia hobbesiana se sustenta na representação coletiva, que ocorre no nível macro, a qual não se pode reduzir às percepções individuais dos atores no nível micro. A representação coletiva possui vida e lógica próprias, embora dependa de suficiente quantidade de representações de membros do sistema como inimigos, de tal sorte que se atinja um ponto de desequilíbrio a partir do qual esta lógica passe a fazer parte do sistema. Então, os atores se relacionarão como inimigos porque compõem o sistema. A lógica da anarquia hobbesiana é a da guerra de todos contra todos, com o princípio de salve-se quem puder (WENDT, 1999, p. 265).

A cultura hobbesiana, a exemplo das demais, pode ser internalizada em três graus distintos, o que representa diferentes caminhos a respeito de como pode acontecer, embora o resultado seja similar. No primeiro caminho se realiza com a força, no segundo com o preço (interesse), e no terceiro com a legitimidade (WENDT, 1999, p. 268).

¹⁷ A balança de poder se associa à idéia de distribuição das potências em pratos de uma balança, arrumadas conforme agrupamento constituído a partir de alianças e afinidades (WIGHT, 2002, p. 167).

Para o primeiro grau, o ator conhece a norma e a cumpre porque se vê forçado a fazê-lo devido a alguma ameaça, se vê compelido ou coagido por influência mais externa do que interna, como na Revolução Francesa e nas Guerras Napoleônicas. No segundo grau, a norma se faz cumprida porque é do interesse próprio do Estado, numa atitude instrumental utilizada em prol do auto-interesse, e ainda com parcela externa de determinação, embora exista mínima chance de não cumprir, o que não ocorre no primeiro caso. No terceiro grau, os atores se identificam com as expectativas dos outros, como parte de si mesmo, e o comportamento é interessado e não mais auto-interessado. A postura em relação ao outro fica limitada com restrições materiais para que não ocorra destruição do inimigo cujas expectativas o ator necessita internalizar para formar a própria identidade. A balança de poder funciona neste sentido e a relação entre os inimigos é mais íntima, de tal sorte que as idéias compartilhadas penetram as identidades e os interesses e a mudança se torna mais difícil do que nas outras culturas (estruturas) (WENDT, 1999, p. 268 a 270, 272, 273 e 278).

1.1.4.2 A cultura lockeana

Na cultura lockeana, o relacionamento existente entre o *self* e o *other* se mantém baseado no papel do rival. A soberania passa a ser percebida como um direito, pois os demais Estados a reconhecem, do mesmo modo que “vida e liberdade” e alguma parcela de propriedade, embora ainda possam existir disputas por limites territoriais, por meio do emprego da força. Assim, não mais se observam tentativas de conquista ou de dominação. Este tipo de cultura dominou a política internacional durante os últimos mais de trezentos anos, desde a Paz de Westphalia, e a cultura hobbesiana ocasionalmente esteve em voga (WENDT, 1999, p. 279, 280 e 297).

A soberania, assim, deixa de ser propriedade para os Estados com enfoque individual apenas. Ela passa a ser uma instituição compartilhada por muitos Estados e, no caso de ocorrerem disputas, haverá limites para o emprego da violência, num patamar de “live and let live”¹⁸ (WENDT, 1999, p. 281). Este sentido de vida se refere aos Estados, e não aos combatentes empregados pelas suas forças armadas, durante a eventual condução de conflitos armados com desdobramento de forças.

Do mesmo modo que a lógica da anarquia hobbesiana, a lockeana também se sustenta na representação coletiva, e o conhecimento a respeito da estrutura acaba guiando as percepções mútuas em relação ao pensamento do outro, mais do que aquilo que efetivamente se sabe a respeito do outro. Ocorre que o sistema orienta o ator, e então: a guerra é aceita e também restrita (guerras de conquista se tornam raras); a estabilidade no número de Estados é mantida; a balança de poder pode ser a base para a ordem, e não para sobrevivência; e a neutralidade se torna uma posição reconhecida (WENDT, 1999, p. 283 a 285).

A soberania pode ser internalizada pelos Estados em três graus. No primeiro deles, os Estados obedecem às normas da soberania por meio de força superior, exercida pelos demais, detentores de maior poder. No segundo grau, a obediência ocorre devido aos benefícios observados, o que pode acontecer em segmentos como a segurança e o comércio. Enfim, no terceiro grau, a obediência às normas da soberania deixa de ser vista como para auto-interesse e passa a ser do interesse, deste modo, não apenas para o próprio benefício, mas pela legitimidade, com parcela de identificação (WENDT, 1999, p. 286 a 296).

¹⁸ “Viva e deixe viver” (Tradução nossa).

1.1.4.3 A cultura kantiana

A cultura kantiana se baseia no papel do amigo. Wendt afirma que o conceito de amigo recebe pouca atenção nos estudos sociais e também nas relações internacionais, pois a literatura mais se volta para a imagem do papel do inimigo. Afinal, este último representa maior problema, mesmo porque poucos Estados permanecem amigos durante longo tempo. A amizade conduz a uma situação em que se cumprem duas regras: 1) a regra da não violência, quando as disputas existentes entre os Estados são resolvidas sem que ocorra guerra ou a ameaça de guerra; e 2) a regra da ajuda mútua, existente desde que os Estados lutem como equipe, a partir de quando a segurança de qualquer um deles seja ameaçada por um terceiro Estado (WENDT, 1999, p. 298 e 299).

Com base nestas duas regras de amizade, a lógica da estrutura kantiana, no nível macro, gera associação com (WENDT, 1999, p. 299 e 300):

a) as comunidades pluralísticas de segurança – um sistema de Estados no qual há garantia de que estes não irão guerrear entre si, pois as disputas se resolverão de outra maneira. Está voltado para dentro do grupo. Isto ocorre devido ao conhecimento coletivo da intenção pacífica de cada Estado; e

b) a segurança coletiva – a reciprocidade generalizada, na qual Estados pensam como “um por todos e todos por um”. Refere-se a uma atitude tomada para com ator(es) de fora do grupo.

Nas disputas entre Estados amigos não se observa interesse na capacidade militar, a exemplo das disputas travadas entre rivais, em que a definição do resultado poderá advir do emprego de poder militar. Entre amigos, outros tipos de poder se mostram proeminentes, tais como o discursivo, o institucional, o econômico (WENDT, 1999, p. 300).

Tal como as duas culturas anteriores, a kantiana pode ser internalizada em três graus. Os Estados, ao invés de serem impedidos de “matar” uns aos outros, nem mesmo podem produzir ataques entre si. A soberania já está aceita, e o que está em jogo é o direito a que o próximo esteja livre de violência e com assistência para segurança. No primeiro grau, os custos da guerra, apontados com a interdependência econômica, a fragilidade da civilização moderna e a existência espalhada de armamento nuclear podem fazer irracional até mesmo uma guerra limitada. Para o segundo grau, Estados dispostos a seguir regras, por causa do auto-interesse, fazem uso da amizade como aparato instrumental para a obtenção de benefícios individuais e os interesses nacionais não são os mesmos interesses internacionais.

Finalmente, no terceiro grau, o respeito às norma passa a ser legítimo e os limites do *self* passam a incluir o *other*, de tal sorte que ambos são percebidos como região única. Este fenômeno foi abordado em 1.1.3 O Estado como ator, quando se tratou da construção das identidades, com o conceito de identidade coletiva. No entanto, a identificação raramente ocorre de modo total, por causa do medo de se perder a individualidade, ou de ser “engolido” pelos interesses do grupo (WENDT, 1999, p. 302 a 306).

Enfim, o sistema internacional se forma com os entendimentos compartilhados com relação à condução da violência organizada, os quais representam elementos principais na cultura política (WENDT, 1999, p. 313). A distribuição de idéias representa as estruturas sociais e especificamente as idéias compartilhadas formam a cultura de um sistema anárquico. Este sistema anárquico pode ser formado com, pelo menos, três distintas culturas: hobbesiana, lockeana ou kantiana, as quais se baseiam em três diferentes e respectivos papéis de relacionamento: inimigo, rival e amigo (WENDT, 1999, p. 309).

A mudança na lógica da anarquia depende de quão profundamente esteja internalizada a cultura compartilhada pelos Estados. Isto poderá ocorrer em três graus, os quais implicam também três caminhos para condução do processo: coerção, auto-interesse e

legitimidade. A reprodução da cultura dada a partir da coerção tende a ocorrer de modo menos estável, ao passo que se for calcada na legitimidade será mais estável.

Wendt defende a propensão para que uma dada cultura tenda a ser internalizada pelos atores de modo mais profundo, ao longo do tempo, ou seja, do primeiro para o terceiro grau; quanto a tendência à mudança da anarquia, de hobbesiana até lockeana, Wendt entende que ela não existe, mas desde que uma cultura esteja internalizada, o “retorno” da lockeana para a hobbesiana ou da kantiana para a lockeana só ocorrerá com chance mínima (WENDT, 1999, p. 309-312).

1.1.5 A mudança estrutural

Para o construtivismo de Wendt, as estruturas e os agentes são consequência daquilo que fazem as pessoas, daquilo que praticam. Não há estrutura social sem o estabelecimento de prática efetiva, pois é deste modo que os indivíduos se tornam agentes da estrutura. Agentes e estruturas são na verdade processos e anarquia é fruto daquilo que os Estados fazem dela. Tal entendimento difere da abordagem neo-realista, que entende a mudança da estrutura como alteração nas capacidades dos Estados. Neste sentido, Wendt defende mudanças de estrutura como mudanças de cultura e para analisar o processo ele considera os agentes como endógenos, o que implica pensar que não apenas os comportamentos estão em jogo na interação entre Estados, mas também as identidades e os interesses de cada um. Assim sendo, a interação entre Estados não se destina apenas à tentativa de conseguir o que querem, pois ela funciona como meio de se sustentar as concepções do *self* e do *other*, as quais geram estes desejos, ou seja, aquilo que se quer. As fronteiras do *self* e do *other* ficam passíveis de mudança com a interação, de tal sorte que a

cooperação entre Estados poderá conduzir à formação de uma identidade coletiva (WENDT, 1999, p. 313, 314, 316 e 317).

As identidades podem sofrer mudanças e há dois modos distintos de abordagem para a lógica deste acontecimento: pela seleção natural e pela seleção cultural. O primeiro deles, que é ligado à pouca adaptação de alguns Estados e à boa adaptação de outros, em relação às reduzidas fontes de recursos, não se conecta com o aprendizado, com a cognição. Por isto, limita a observação desde que não considera a formação das identidades e dos interesses dos Estados, se atendo ao comportamento final. Ademais, atualmente, por mais fraco que seja um Estado, ele tem a sua soberania reconhecida pelos demais, devido à cultura lockeana vigente. Por todo o exposto, o segundo modo – seleção cultural – é a melhor opção, pois inclui a transmissão de determinantes para o comportamento de pessoa a pessoa, de geração a geração, por meio da imitação e do aprendizado social (WENDT, 1999, p. 318, 321, 324 e 339) e, assim, leva em conta a parcela de cognição existente no processo.

A imitação ocorre se a alteração de identidades e de interesses entre Estados se faz a partir do uso da percepção dos atores que os demais aceitam como detentores de sucesso. Tal mecanismo tende a deixar as populações mais homogêneas e pode ter efeito célere, dado que consegue alterar as características de um grupo tão rapidamente quanto a sensação de sucesso de uma idéia possa ser demonstrada, e isto guarda possibilidade de ocorrer em apenas uma geração. Deve-se notar que a percepção de sucesso depende de padrões utilizados para comparação, o que pode variar com o tempo, no contexto considerado. Também, a imitação requer a preexistência de uma identidade coletiva, para a qual os Estados que a formam tentam conseguir novos membros (WENDT, 1999, p. 325, 326, 341). A imitação pode resultar em arrastamento produzido a partir dos países mais poderosos, em relação aos demais.

O aprendizado social, para Wendt, é o mais importante dos mecanismos da seleção cultural e, de igual modo a como ocorre na imitação, a profundidade dos seus efeitos varia. O aprendizado social considera que as identidades e os interesses são aprendidos e reforçados por meio da percepção de como os atores são tratados pelos outros significativos (*significant others*). O construtivismo considera que o aprendizado gera efeitos constitutivos na construção das identidades e dos interesses, além apenas do comportamento, como tratado em 1.1.2 A estrutura. No primeiro encontro entre atores não existem, ainda, idéias compartilhadas e cada um deles comporta uma parcela de base material e outra de representação (idéias) a respeito de quem é. Essas idéias formam o ponto de partida para a interação e, ao designar um papel para si (*self*), o ator está também designando ao menos implicitamente um papel para o outro (*other*) e isto determina quem são, o que querem e como eles se comportam. Este processo não contém apenas percepção passiva a respeito do próximo, com a formação de idéias compartilhadas pela interação. Mais que isto, ele apresenta um componente constitutivo do papel do outro (*other*), pois as atitudes, na interação, ocorrem com base nos conceitos estabelecidos em relação ao papel do outro. A mudança estrutural ocorre a partir de quando os Estados redefinem o que eles são e o que desejam (WENDT, 1999, p. 326-329, 332, 335-337).

A percepção da identidade coletiva dá aos atores a sensação de comporem um grupo, o que registra um marco de internalização integral da cultura e gera, por conseguinte, interesse para a preservação desta. O interesse coletivo significa que os atores fazem do bem-estar de todo o grupo um fim para ele mesmo, ou seja, a base utilizada para cálculo das ações individuais dos atores passa a ser o grupo (WENDT, 1999, p. 337). Mesmo assim a identidade coletiva apresenta os três limites enumerados a seguir:

a) as identidades coletivas provêm de relações específicas entre atores envolvidos;

b) para uma certa identidade coletiva, o escopo e as implicações comportamentais dependem do propósito para o qual ela foi constituída; e

c) mesmo quando se trata de uma relação e de uma questão cobertas por uma determinada identidade coletiva, poderá haver tensão devido as identidades egoístas, porque a identificação total ao ponto de se sacrificar uma necessidade básica própria em prol do outro é algo raro.

A estrutura de qualquer cultura que esteja internalizada se associa com uma determinada identidade coletiva e, por isto, uma mudança de estrutura englobará mudança na identidade coletiva, com o fim da antiga e o surgimento de uma nova. Wendt faz uso da cultura lockeana como ponto de partida para tratar a transformação em uma cultura kantiana, com mudança do papel de rival para o de amigo, e alega ser este o problema internacional existente na atualidade. Conforme tratado nesta seção, mudanças estruturais podem ocorrer quando os atores redefinem quem eles são e o que eles querem. Porém, esta mudança é difícil e, por isto, justifica-se o longo período em que vigorou a cultura hobbesiana na política internacional. Fatores motivadores internos e externos atuam neste sentido. No primeiro grupo, Wendt aponta como mais importante a internalização de papéis nas identidades dos Estados; no segundo, as instituições como, por exemplo, a soberania e a balança de poder (WENDT, 1999, p. 336 a 340).

As identidades estão em constante processo de transformação e sempre sofrem questionamentos. Nos períodos de pouca contestação, pode-se supor que sejam dadas e fixas, porém, na verdade, representam um processo porque as identidades são uma realização da prática, conforme apontado no início desta seção.

Caso o ator adote uma política pró-social, de tratamento preocupado para com o bem-estar do outro (*other*), como se fosse amigo, ainda que inicialmente devido a razões ligadas ao interesse próprio – e isto é o que se espera numa cultura lockeana –, irá minar as

identidades egoístas, conseguir amigos e conduzir à formação de identidades coletivas. Embora os agentes e a estrutura social sejam constituídos mutuamente, a causa primeira do mecanismo pelo qual isto ocorre é aquilo que fazem os atores (WENDT, 1999, p. 341 e 342).

Wendt apresenta quatro mecanismos causais ou variáveis principais (*master variables*) que poderiam explicar o motivo para os Estados, num mundo calcado na cultura lockeana, engajarem numa política de segurança pró-social e, por conseguinte, estimularem a formação de identidade coletiva.

As variáveis principais são interdependência, destino comum, homogeneidade e auto-domínio (*self-restraint*). As três primeiras são causas ativas e a quarta é permissiva; para que se forme identidade coletiva, a condição necessária é a existência de pelo menos uma causa ativa combinada com auto-domínio. O verdadeiro significado destas variáveis é minar identidades egoístas e auxiliar na criação de identidades coletivas (WENDT, 1999, p. 343).

A interdependência existe entre atores quando o resultado da interação, para cada um, depende das escolhas realizadas pelos outros. Embora seja normalmente relacionada com a cooperação, ela não se restringe a isto já que inimigos podem ser tão interdependentes quanto são os amigos. Todavia, para atingir a identidade coletiva, a interdependência deve ser objetiva, de sorte que os atores sintam os ganhos e as perdas do outro como sendo próprios. Maior número de atores envolvidos dificulta a formação de identidade coletiva, mas com pares de atores de porte significativo a formarem um núcleo interdependente pode ocorrer imitação do núcleo pelos demais Estados, como num grupo (WENDT, 1999, p. 344 e 348).

Paralelamente, o desenvolvimento da interdependência aumenta a vulnerabilidade mútua entre os atores. Ou seja, faz crescer os custos envolvidos para o caso de se terminar o relacionamento entre Estados, o que resulta na sensação de insegurança. Neste contexto, o medo de sofrer exploração faz parte da preocupação gerada na anarquia e por isto a

interdependência não é uma condição suficiente para a formação de identidade coletiva entre Estados (WENDT, 1999, p. 348).

O destino comum entre atores existe quando a sobrevivência, ou o bem-estar individual, depende do que acontece ao grupo, como um todo. Geralmente se constitui a partir de uma ameaça externa e, devido ao embaraço eventualmente notado com o entendimento da interação, Wendt (1999, p. 349) assevera que a interdependência decorre da interação entre duas partes, ao passo que o destino comum é constituído por uma terceira parte que define outras duas como um grupo.

A existência de ameaça comum, externa ao grupo, é um exemplo no destino comum. A cooperação repetida entre atores, quando do enfrentamento da ameaça, conduz a hábitos tais que quando cessa a motivação externa, a cooperação permanece. Wendt aponta como exemplo o caso da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN),¹⁹ cuja existência se manteve após o fim da URSS. Também, há ocasião em que a ameaça se mostra menos aguda (difusa). Então há de haver um trabalho ideológico até que os atores se apresentem como tendo um destino comum (WENDT, 1999, p. 352 e 353).

A homogeneidade é a terceira das causas ativas. Para atores organizacionais do tipo do Estado, ela pode ocorrer nas identidades corporativas ou nas identidades tipo, ambas tratadas na seção 1.1.3 O Estado como ator.

As identidades corporativas se referem à mesma forma escolhida em relação à forma institucional básica. No mundo estado-cêntrico, os Estados representam os atores principais no sistema. As identidades tipo dizem respeito a uma variação em dada identidade corporativa. Para os Estados, a variação é em como se faz a organização política no plano doméstico. No momento atual, a democracia e o capitalismo são modelos dominantes na

¹⁹ Criada em 4 de abril de 1949, no início da Guerra Fria, para contenção da URSS no teatro europeu. Atualmente representa a aliança de 28 países da América do Norte e da Europa.

constituição da autoridade dos Estados, embora não haja universalidade (WENDT, 1999, p. 353 e 354).

As monarquias européias foram similares e, ainda assim, travaram guerras durante séculos, mas seria um engano desconsiderar a homogeneidade como uma causa para a formação de identidade coletiva. Na prática, as comunidades requerem alinhamento nos valores e nas instituições e a homogeneidade facilita este consenso por meio da redução de conflito e do incremento da capacidade para se ver o outro e a si mesmo como componentes de um grupo. De qualquer modo, a homogeneidade também não se faz uma condição suficiente para a formação da identidade coletiva (WENDT, 1999, p. 356 e 357).

A interdependência, o destino comum e a homogeneidade são causas eficientes na formação da identidade coletiva e, deste modo, na mudança estrutural. Na medida em que estas causas crescem, os atores têm mais incentivos para engajar em comportamento pró-social, o qual atinge as fronteiras (limites) egoístas do eu (*self*) e as expande, de modo a também incluir o outro (*other*). Porém, este processo só pode prosseguir desde que os atores superem o medo de serem “engolidos” por aqueles com quem eles se identifiquem. Nem sempre o melhor para o grupo representa o melhor para cada um dos indivíduos que o compõe. Os atores possuem necessidades básicas, representadas pelos interesses nacionais no caso dos Estados (WENDT, 1999, p. 357 e 358).

Por isto, os Estados devem crer no respeito às suas necessidades e às suas parcelas de individualidade. Uma solução tradicional para isto é o uso de mecanismo de pressão externo, por meio de uma terceira parte (WENDT, 1999, p. 358).

A tecnologia militar e os regimes de segurança fracamente internalizados constituem solução imperfeita para atuação dos Estados, no plano internacional. Estas duas opções não atingem diretamente a questão da confiança entre Estados e atuam como meios de constrangimento externo, do qual os Estados poderão, a qualquer momento, se desvencilhar e

“engolir” o outro. Embora tais constrangimentos externos possam mesmo atuar no início da construção da crença, a identidade coletiva implica conceder ao outro (*other*) pelo menos alguma responsabilidade relativa ao cuidado próprio (do *self*), o que requer algo mais. Este algo mais é a crença de que o outro (*other*) irá se limitar nas suas demandas em relação ao *self*, mesmo na ausência de constrangimentos externos. Este auto-domínio (*self-restraint*) leva a que os atores desistam dos seus desejos egoístas e se identifiquem com o próximo (WENDT, 1999, p. 359).

Wendt não defende que o poder militar e a preocupação com segurança devam ser excluídos das preocupações dos governantes dos Estados, mas afirma que eles não contribuem para gerar confiança entre um determinado Estado e os demais.

O auto-domínio (*self-restraint*) não é uma causa ativa na formação da identidade coletiva, mas desempenha papel fundamental quando atua em conjunto com elas. Ao dar auxílio na construção de uma comunidade de segurança, passando ao outro responsabilidade por parte do cuidado do próprio, o auto-domínio reduz a ansiedade dos Estados em relação à sensação de serem engolidos, o que permite que os incentivos positivos das outras variáveis possam atuar (WENDT, 1999, p. 360 e 363).

Conclusão

O construtivismo de Alexander Wendt é calcado no “idealismo estrutural”, mas concede espaço para materialismo e individualismo. Idéias não importam mais do que poder e interesse, mas estes dois últimos têm os seus efeitos a partir das idéias que os constroem.

Os Estados são os atores principais do sistema internacional e a eles se podem atribuir identidade e interesse. A identidade é aquilo que os atores são e o interesse é aquilo

que os atores querem. Uma parcela do que os Estados são é socialmente construída no sistema, mas também há parcela individual e exógena.

A estrutura social, no aspecto das idéias, é a distribuição de conhecimento privado ou (socialmente) compartilhado. O conhecimento compartilhado – ou cultura – pode assumir três tipos principais num sistema anárquico e atua no comportamento e nas propriedades dos agentes (as identidades e os interesses).

A cultura política representa o mais fundamental aspecto da estrutura do sistema internacional, ao dar significado para o poder e conteúdo para os interesses. Os agentes não existem independentemente dos seus ambientes sociais e dos seus coletivos de compreensão, o que os faz poderem assumir vários papéis, em sociedades distintas (REIS, 2005, p. 20).

No QUADRO 1 pode-se visualizar a proposta de Wendt em relação às três lógicas da cultura, com os papéis dos Estados, no sistema internacional. A mudança da lógica da anarquia se sujeita a quão internalizada está a cultura compartilhada entre os Estados.

QUADRO 1
Relacionamento dos Estados para cada tipo de cultura

CULTURA	Hobbesiana	Lockeana	Kantiana
RELACIONAMENTO	Inimigo	Rival	Amigo

Fonte: elaboração própria, a partir de WENDT, 1999, *passim*.

A lógica da anarquia hobbesiana é a da guerra de todos contra todos e raramente esteve em voga. Na cultura lockeana, a soberania é uma instituição, assim como “vida e liberdade” para os Estados, além de alguma parcela de propriedade, embora possa haver disputa em limites territoriais, com emprego da força. Este segundo tipo de cultura dominou a política internacional, desde a Paz de Westphalia.

O relacionamento com base na amizade conduz a situação em que se cumprem a regra da não violência, com disputas resolvidas sem guerra, e a regra da ajuda mútua, com Estados atuando em equipe, quando a segurança de um é ameaçada por um terceiro Estado.

A mudança estrutural ocorre quando os Estados redefinem o que são e o que desejam. Agentes e estruturas são processos e anarquia é fruto daquilo que os Estados fazem dela. Assim, mudanças na estrutura são mudanças na cultura. Identidades podem sofrer mudanças e o aprendizado social é o mais importante dos mecanismos para isto. As identidades e os interesses são aprendidos e reforçados por meio da percepção de como os atores são tratados pelos outros significativos (*significant others*).

Neste sentido, existem quatro variáveis principais (*master variables*): interdependência, destino comum, homogeneidade e auto-domínio, que explicariam como os Estados partem de uma cultura lockeana vigente para a formação de identidade coletiva.

O construtivismo de Wendt propõe a possibilidade de alteração do relacionamento conduzido ao longo da história, com a conseqüente modificação das identidades sociais construídas. Da mesma forma que as pessoas, nas suas interações sociais quotidianas, os Estados constroem a própria percepção a partir das relações que estabelecem com outros. Por isto, não faz sentido afirmar, antecipadamente, que dois Estados manteriam relação conflituosa ou cooperativa, pois a identificação mútua positiva gera cooperação, ao passo que a negativa conduz a relações conflituosas (SARFATI, 2005, p. 262 e 264).

A teoria de Alexander Wendt auxilia na compreensão da integração desenvolvida na América Latina e na América do Sul e na compreensão das relações mantidas entre os países componentes da CAN e do Mercosul. Uma vez que as percepções mútuas estão passíveis de alteração, a partir das interações realizadas entre os Estados, podem-se buscar momentos históricos em que se configurou tal ocorrência. Para tal, a formação de identidades e de interesses ajudará nesta procura.

2 HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO: DA AMÉRICA LATINA À AMÉRICA DO SUL

Introdução

A idéia da integração na América Latina data de período em que sequer todos os países atuais haviam logrado obter independência, mas o movimento então proposto acabou por se manter no discurso.

Os países da região se mantiveram unidos pela proximidade geográfica, porém cultuaram separação nas atividades políticas, econômicas e sociais. Por exemplo, as transações comerciais mutuamente concretizadas foram de baixa intensidade e a maior parte das exportações, desde o período colonial, reuniu produtos de pouco ou mesmo nenhum valor agregado e se voltaram a atender mercados situados fora do continente. Tal prática se ampliou para outros setores, uma vez que o centro de atenção das lideranças governamentais permaneceu fixado em pontos localizados fora da região. Assim, a percepção da vizinhança se deu com baixo perfil. Embora a independência significasse o fim de um processo que almejava encerrar a dominação política, a libertação não se deu por completa e as interações se mantiveram mais fortes com as antigas metrópoles do que com países próximos.

No período compreendido entre 1823 e 1950, prevaleceu na América uma perspectiva de integração ligada ao *monroísmo*. Com inspiração na Doutrina Monroe,²⁰ baseada na “América para americanos”, esta visão se destinou a afastar a influência européia e a permitir que os EUA ocupassem espaço no poder político e econômico da América Latina (SARAIVA, 2007a, p. 115). O *monroísmo* representou para os latino-americanos mais a

²⁰ A Doutrina Monroe foi apresentada pelo presidente dos EUA James Monroe (1817-1825), durante mensagem anual dirigida ao Congresso do seu país, em dezembro de 1823. Propunha que as potências européias estariam obrigadas a respeitar o “hemisfério oeste” como sob a esfera de interesse dos EUA. Dados obtidos no sítio eletrônico estadunidense *The National Archives*, disponível em: <<http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=23>>. Acesso em: 11 out. 2008.

alteração na liderança exercida sobre eles e menos um modelo de integração entre jovens países independentes, portadores de similaridades geográficas, históricas e culturais.

Posteriormente, duas ondas de regionalismo se deram em períodos distintos, marcando o regionalismo fechado e o regionalismo aberto. Durante cada um destes movimentos, surgiram distintos blocos de integração, englobando tanto a América Latina quanto somente parte da América do Sul. Dois destes projetos, criados na primeira e na segunda onda, respectivamente, se destacam entre os demais: o Pacto Andino e o Mercosul.

O primeiro deles sofreu sensível mudança, que culminou em 1997 com alteração do nome, que passou a se chamar Comunidade Andina de Nações, já durante o regionalismo aberto, período no qual os EUA tentaram implantar a ALCA, um projeto que representou ameaça à existência da CAN e do Mercosul. Apesar das adversidades, ambos os blocos se mantêm atuantes e se mostram relevantes nos segmentos político, econômico-comercial e social, embora haja diferença na trajetória descrita por cada um dos projetos.

Este capítulo tem como propósito interpretar os antecedentes de integração na América Latina e a percepção recente da América do Sul. Tal abordagem auxiliará na análise do processo de integração e permitirá identificar a CAN, o Mercosul, a ALCA e a UNASUL.

2.1 Antecedentes

As colônias espanholas na América buscaram independência a partir da invasão das tropas francesas na Espanha, em 1810. Pelo lado da América portuguesa, a independência se deu um pouco mais tarde. Após a “interiorização da metrópole” em 1808, com a transferência da Corte e o enraizamento do Estado de Portugal para o Brasil, também por consequência da atuação das tropas de Napoleão na Europa, o Príncipe Regente aqui

permaneceu, até 1821, e a independência ocorreu em 1822. Maria Odila Silva Dias (1972, p. 179) retrata as diferenças existentes nos processos:

Ao contrário do que se dá na maior parte dos países da América espanhola, em que os “creolos” expulsam e expropriam os espanhóis metropolitanos, nós assistimos em torno da nova Corte e da transmigração da dinastia de Bragança, o enraizamento de novos capitais e interesses portugueses, associados às classes dominantes nativas e também polarizadas em torno da luta pela afirmação de um poder executivo central que queriam fortalecer contra as manifestações de insubordinação das classes menos favorecidas.

As idéias de integração de Bolívar, voltadas para preservar a então recente independência ocorrida na América Latina, e o perigo de reconquista espanhola da sua ex-colônia peruana, fizeram com que alguns países do continente se reunissem no Primeiro Congresso dos Estados Americanos, ocorrido no Panamá²¹, em meados de 1826, quando se fizeram ausentes a Argentina, o Brasil e os EUA. Com a reunião firmou-se o Tratado do Panamá, o qual previu formação de uma Confederação de Estados, cujo objetivo era manter a paz e buscar, para os conflitos, soluções conduzidas por meio da negociação. Sem conseguir ratificações nos Estados, o tratado e os seus objetivos se dissolveram. A proposta continha parcela notável de ambição ao propor um projeto de paz entre países vizinhos pouco conhecidos entre si, ainda que possuíssem alguma parcela de semelhança.

Em momentos posteriores, os países latino-americanos realizaram reuniões para tratar de problemas comuns, como no Congresso de Lima (1847-48), quando se decidiu por criar uma Confederação de Estados nunca firmada; em Santiago do Chile (1856), com a presença de somente três países; e novamente em Lima (1864-65), com debates nada consistentes. O aspecto presente nos encontros foi o baixo vínculo existente entre os participantes. Nestas tentativas de aproximação, os principais empecilhos ao movimento emanaram dos próprios países da América Latina, por meio de divisões internas como na Grande Colômbia e de conflitos territoriais, e não das suas antigas metrópoles (SEITENFUS,

²¹ O evento contou com a participação: da Colômbia (que incluía os territórios atuais de Colômbia, Equador, Panamá e Venezuela), da América Central (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicarágua e El Salvador), dos Estados Unidos Mexicanos e do Peru (SEITENFUS, 2008a, p. 42).

2008a, p. 42 e 43). Tais países se encontravam ocupados com os processos de manutenção da integridade no interior do próprio território, o que fazia da preocupação com a política interna um fator preponderante nas mentes dos líderes. A integração nacional era mais premente do que a regional. Além disto, a Argentina se manteve estanca às propostas do bolivarianismo e permaneceu ligada a outro líder, San Martín, enquanto a monarquia brasileira, entre tantas repúblicas existentes na região, também guardou acentuada diferença em relação às identidades dos demais Estados, contribuindo para reduzir a homogeneidade.

O Brasil se tornou república ao final de 1889, praticamente 70 anos após a sua independência. O acontecimento se deu em seqüência à libertação dos escravos, ocorrida em 1888. A alteração na forma de governo ajudou a reduzir parte da percepção de diferença de um país com instituição monárquica em meio a tantas repúblicas. O fim da escravidão também atuou neste sentido, uma vez que os demais países já haviam parado com tal prática. Mesmo assim, o Brasil manteve distância em relação aos vizinhos.

Paralelamente à trajetória acima descrita, em 1823, os EUA haviam apontado de modo unilateral as bases para a relação da América Latina com o resto do mundo, por meio da Doutrina Monroe. O interesse era de afastar a influência das antigas metrópoles da região, num processo mantido sob a proteção britânica. Somente depois, entre os anos de 1889 e 1890, ocorreu a Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos. O evento foi realizado em Washington, nos EUA, teve agenda ampla e proposta de montagem de um sistema permanente de arbitragem e harmonização das tarifas de importação para os países latino-americanos.

A conferência fracassou nos seus propósitos, contudo logrou estabelecer futuras reuniões, o que resultou no surgimento da Organização dos Estados Americanos (OEA), no ano de 1948, durante a Conferência de Bogotá. Esta organização concretizou os princípios de uma segurança coletiva para o continente americano (PRAZERES, 2006, p. 18 e

SEITENFUS, 2008a, p. 43) poucos anos depois da Segunda Guerra Mundial, quando a Guerra Fria estava no alvorecer.

Além do aspecto político, o econômico também influenciou o baixo perfil de relações mantido entre países situados na América Latina. Os países da região guardaram base de relações comerciais com os centros avançados por meio de poucos ou mesmo um único produto de exportação, em geral com mínimo valor agregado por meio de processamento rústico e, por este motivo, denominado produto primário. Tal situação se refletiu inclusive na estrutura montada com a malha viária. Neste sentido, as estradas de ferro apontaram do interior dos territórios para os principais pontos de exportação (FIGUEIREDO, 1990, p. 138 e 139), numa configuração de escoamento voltada para fora da região e que pouco contribuiu para a condução de relações horizontais.

Paul Singer (1997) confirma e amplia o conhecimento daquelas circunstâncias. A título de esclarecimento, deve-se registrar que quando o autor se refere a “século passado” quer dizer século XIX:

O fato fundamental é que *os países da América do Sul estavam unidos pela geografia, mas separados pela economia*. O intercâmbio comercial entre eles era mínimo e não apenas pela precariedade dos meios de transporte. É que não havia complementaridade entre suas economias. Exportadoras especializadas de produtos primários freqüentemente semelhantes, as nações sul-americanas importavam manufaturas, de consumo e de produção. Por isso, **sucessivas tentativas de criar laços entre elas ficaram nas boas intenções, enquanto a iniciativa pan-americana dos EUA frutificou** [grifo nosso]. É que no fim do século passado, um número cada vez maior de economias da América do Sul passaram a exportar aos EUA, tornando-os assim a economia cêntrica para elas.

Os países da América do Sul, e da América Latina, a despeito de guardarem proximidade geográfica entre si e apesar do contato possível por meio das linhas de fronteiras, estiveram voltados para fora da região, o que implicou reduzido conhecimento e pouca percepção em relação aos vizinhos. As relações mais apontaram para a Europa e para os EUA – os grandes centros – do que para o entorno e até no interior dos próprios territórios a

conexão montada por meio das vias de transporte guardou orientação pouco proveitosa para a integração, num ambiente propício para a ocorrência de competições locais.

Outro aspecto prejudicado neste contexto foi a interação entre países adjacentes. Se as relações se concentram em locais distantes, não há formulação de questões criadas e, por conseguinte, resolvidas de modo a atenderem aos interesses das populações moradoras da região. Com isto, permaneceu reduzida a possibilidade de se alterarem as identidades e os interesses dos Estados próximos a partir do processo social, já que os vizinhos eram pouco importantes para a condução política de cada Estado.

Até o ano de 1914, o motor principal do crescimento mundial foi a produção industrial dos países centrais, determinando a demanda por produtos das economias periféricas, das quais faziam parte as latino-americanas (GLADE, 2002, p. 55). Os produtos exportados foram, em maior parcela, produtos primários, corroborando o baixo nível de industrialização dos países. Tal estrutura permitiu a inserção internacional das economias locais, mas reforçou a ligação com os países ricos e, ao mesmo tempo, manteve reduzida a relação paralela entre países pobres. Este modelo exportador intensificou o isolamento mútuo desenvolvido ainda no decorrer do período colonial.

Parte da heterogeneidade dos países latino-americanos pode ser explicada por meio da “síndrome do vizinho” (ARELLANO, G., 1997, p. 20 e 21). Em termos práticos, esta situação se mostra evidente quando há menor custo para se manter ligação com países de outros continentes do que com aqueles do entorno, para os quais se privilegia o conflito e não a cooperação. Tal realidade não é um privilégio da América Latina, uma vez que a Europa Ocidental se mostrou importante referência desta prática, ao promover o desencadeamento de conflitos históricos de dimensões mundiais envolvendo países tão próximos, conforme apresentado no capítulo 1 O construtivismo. A aproximação política exige vontade por parte das lideranças envolvidas no processo.

A tentativa de integração idealizada por Simon Bolívar considerou uma área geográfica menor, se comparada àquela montada com base na Doutrina Monroe. No primeiro caso, a proposta se deu em prol de uma comunidade latino-americana, ao passo que o segundo considerou para todo o continente americano, para o pan-americanismo. Tal fato serve para reforçar o entendimento de que a integração regional abrange o conceito de integração e o conceito de região.

Até os anos 1940, a percepção global como região notada entre os países da América Latina foi de pouca expressão e as relações se deram mais freqüentemente por intermédio de contatos bilaterais. A formação das identidades e dos interesses sofreu influência mais de fora da região do que do entorno, uma vez que a independência política pouco desvencilhou as ex-colônias dos países mais ricos.

2.2 Integração além do *monroísmo*

A aproximação efetiva dos países da América Latina tomou corpo desde que se tornou evidente a incapacidade da OEA em promover uma articulação econômica para a região. Aquela Organização conservou foco tanto em aspectos políticos e de segurança quanto nos interesses estadunidenses (PRAZERES, 2006, p. 18) e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)²² serviu para dar forma à proposta de defesa multinacional. Ao longo dos anos 1950 e em diante, já se podem observar outros movimentos de integração, sem que os EUA participem decididamente.

No nível estrutural, deve-se registrar que ao final da Segunda Guerra Mundial os EUA se projetaram como hegemônicos para os países do mundo capitalista, com poder capaz

²² Tratado assinado no Rio de Janeiro entre diversos países americanos, em 2 de setembro de 1947. O propósito do compromisso foi assegurar a paz com o uso de todos os meios possíveis, prover auxílio recíproco para enfrentamento de ataques armados contra qualquer Estado americano, e conjurar ameaças de agressão contra qualquer deles.

de se lançar em escala mundial e sobre a América Latina e a América do Sul, por consequência. Na verdade, não apenas por este motivo. Num mundo dividido pela Guerra Fria conduzida pelos EUA e pela URSS, a América Latina estava situada na área de ascendência da primeira das duas superpotências. Neste sentido, a OEA e o TIAR serviram para conservar a influência político-militar estadunidense na região (SILVA, A., 1992, p. 212). Além disto, estas organizações se prestaram a manter a tranqüilidade dos EUA, que mais se preocuparam com a Europa e o Japão, locais onde a Guerra Fria estabeleceu as suas fronteiras. Por isto, deveria ser contida e acompanhada com intensidade.

Neste contexto, em 1950, a Argentina com o presidente Juan Domingos Perón no exercício do seu primeiro mandato (1946-1952) fomentou integração na América do Sul, por meio do chamado Pacto ABC. O presidente argentino propôs ao embaixador brasileiro em exercício naquele país que as nações fracas deveriam se unir para conseguirem formar unidades econômicas capazes de enfrentar a dominação das duas superpotências de então. Sob esta ótica, países como Argentina, Brasil e Chile, com economias complementares, conseguiriam multiplicar a importância que tinham nas relações internacionais²³ (CERVO, 2001, p. 169). Perón se referiu à idéia de enfrentamento em relação aos EUA e a URSS.

O Pacto ABC não recebeu plena aceitação no Brasil e o projeto permaneceu estagnado, mesmo após a assinatura da Ata de Santiago pela Argentina e pelo Chile, em 1953, durante o segundo mandato de Perón (1952-1955). O Ministro das Relações Exteriores – João Neves da Fontoura – desmentiu publicamente Perón, que em visita ao Chile afirmara ter conhecimento da anuência brasileira em relação ao pacto para formação de bloco regional. O chanceler do Brasil, ao final do mês de fevereiro de 1953, em discurso pronunciado durante

²³ A idéia fora lançada anteriormente pelo chanceler brasileiro José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, que buscou aproximação entre as três maiores nações da América do Sul, desde os primeiros anos de sua gestão à frente do Ministério das Relações Exteriores (1902-1912) (CERVO e BUENO, 2002, p. 195 e 196). Após a gestão de Rio Branco, em 25 de maio de 1915, houve assinatura do “Tratado para Facilitar a Solução Pacífica de Controvérsias Internacionais”, pelos chanceleres da Argentina, do Brasil e do Chile, na cidade de Buenos Aires. O documento se tornou mais conhecido, na historiografia, como “Tratado do ABC”, devido às iniciais dos Estados signatários (CONDURU, 1998, p. 59).

homenagem dirigida ao vice-presidente da Bolívia, declarou desinteresse na formação de blocos regionais e salientou a fiel posição brasileira aos princípios pan-americanos. Vargas tentou contornar o incidente diplomático e as possíveis negociações entre o presidente argentino e o presidente brasileiro foram utilizadas como objeto de denúncia, servindo de base para o processo de *impeachment* instaurado contra Vargas, no ano de 1954²⁴. A marca desta embaraçosa seqüência de acontecimentos foi a aversão do Itamaraty para com movimentos regionais que desconsiderassem a participação dos EUA.

A interação entre a Argentina e o Brasil se fez marcada pela rivalidade e os interesses não convergiram em relação à forma de se conduzir uma possível integração regional. Pelo flanco argentino, a idéia era reunir países da região para conseguirem força capaz de superar a situação de domínio dada pela configuração estrutural determinada pelas superpotências, o que deixava os EUA de fora da proposta. Pelo lado brasileiro, os EUA deveriam participar do processo.

Em momento posterior, o Brasil, que tirara bom proveito numa “equidistância pragmática”²⁵ mantida entre os EUA e a Alemanha no decorrer da segunda metade da década de 1930 até o ano de 1942, já durante a Segunda Guerra Mundial, propôs por meio do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) a Operação Pan-Americana (OPA), em 1958. A idéia seria de uma vertente econômica para a solidariedade política dos países, mas faltaram projetos específicos que permitissem conduzir uma ação efetiva das vontades e vencer a resistência existente no governo dos EUA, à época com Dwight David Eisenhower (1953-1961), para a condução efetiva e concretização das intenções existentes.

O início da OPA se deu por meio de correspondências trocadas entre os presidentes do Brasil e dos EUA. Ao final do mês de maio de 1958, Kubitschek encaminhou

²⁴ Dados obtidos no sítio eletrônico do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/nav_gv/htm/4A_crise_politica/O_pacto_ABC.asp>. Acesso em: 27 out. 2008.

²⁵ Expressão do historiador Gerson Moura.

carta a Eisenhower, na qual lamentou o incidente ocorrido por ocasião da visita do seu vice-presidente – Nixon – durante a estadia em países latino-americanos e afirmou que a unidade pan-americana assim sofria sérios prejuízos. No documento, Kubitschek (1958a, p. 139) ainda apresentou a seguinte proposta:

Neste momento em que escrevo a v. exa., não tenho outro intento que o de levar-lhe a minha convicção de que algo necessita ser feito para recompor a face da unidade continental. **Não tenho plano detalhado para esse objetivo mas idéias que, posteriormente, poderei expor a v. exa.** [grifo nosso] se a ocasião se apresentar.

Eisenhower (1958, p. 140) postou resposta, em 5 de junho de 1958, afirmando entender que a carta inicial era de “extremo interesse”, e que:

Como Vossa Excelência não adiantou um programa específico para fortalecer a compreensão pan-americana, parece-me que nossos dois Governos devam entrar em entendimentos [grifo nosso], no mais breve prazo possível, no tocante às consultas a serem dirigidas aos demais membros da comunidade pan-americana e à adoção imediata de medidas que determinem [...] uma reafirmação de devotamento ao Pan-Americanismo e um melhor planejamento na promoção dos interesses comuns e do bem-estar de nossos diferentes países.

A abordagem inicial para a OPA gerou reação positiva por parte do presidente dos EUA. Durante cerimônia realizada em junho de 1958, no Palácio do Catete, à época sede do Poder Executivo, Kubitschek (1958b, p. 143) proferiu discurso na presença dos embaixadores americanos, no qual afirmou alguns pontos considerados importantes para a OPA:

Procurar-se-iam em vão nas páginas da História Universal exemplo de assistência tão desinteressada quanto a do Plano Marshall e a dos programas de ajuda e de empréstimos executados pelo Governo dos Estados Unidos [...]. É oportuno ressaltar [...] que quase toda a ênfase foi posta na reconstrução sem que suscitasse igual interesse o seríssimo problema do desenvolvimento dos países de economia ainda rudimentar. [...] [A] América Latina que também contribuiu para a vitória democrática [...] passou a constituir no ponto mais vulnerável da grande coligação ocidental. [...] Não se poderá [...] prestar maior serviço ao ideal pan-americano do que o de tentar eliminar a sua grande chaga – o **subdesenvolvimento** [grifo nosso].

Estes trechos do pronunciamento de Kubitschek corroboram o pensamento de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno. Tais autores entendem a OPA como proposta de cooperação da época em que o desenvolvimento seria uma forma de evitar a entrada de

ideologias apresentadas como solução para países atrasados, especialmente as ideologias antidemocráticas (CERVO; BUENO, 2002, p. 290). A exposição do presidente para as classes armadas, em agosto de 1958, reforçou tal percepção: “[...] a solução do problema do subdesenvolvimento interessa vitalmente à segurança coletiva” (KUBITSCHKEK, 1958c, p. 104). Além desta exposição, as conferências proferidas por Kubitschek na Pontifícia Universidade Católica e na Escola Superior de Guerra, no mesmo ano, deram eco à necessidade de se superar o subdesenvolvimento em prol da segurança.

Kubitschek valorizou a idéia de se preservar a unidade continental na América, em face de uma ameaça externa à região, encarnada por ideologias distintas da democracia, numa referência velada para com o socialismo. Das variáveis principais do construtivismo de Wendt, o destino comum é uma delas e existe se a sobrevivência dos Estados depende do que acontece ao grupo. O presidente brasileiro apontou os Estados da América Latina como alvos possíveis para a mira do socialismo. Ao mesmo tempo, os considerou com potencial destino comum.

A OPA não teve a realização prática tão boa quanto o discurso que a precedeu. Já no ano de 1960, José Garrido Tôrres a apontou como genérica, em estado fluido, como uma declaração de intenções, uma cooperação econômica que poderia “dissipar-se por falta de consistência” (TÔRRES, 1960, p. 35 e 36).

A OPA representou uma estratégia do governo brasileiro para causar sensibilidade nos EUA em relação à problemática do subdesenvolvimento regional. Apesar de bem aceita pelos governos locais, não progrediu de maneira efetiva no sentido de gerar integração regional. Entretanto, a ALALC, como cooperação econômica, e a Aliança para o Progresso (um programa de ajuda, com investimentos provenientes principalmente dos EUA, para a América Latina²⁶), foram relacionadas à proposta da OPA (OLIVEIRA, 2005, p. 81, 85 e 86).

²⁶ A Aliança para o Progresso foi executada em boa parte pela percepção de ameaça observada pelos EUA a partir da Revolução Cubana (1959), por meio da qual Fidel Castro chegou ao poder. O presidente dos EUA

2.3 As ondas de regionalismo na América Latina e a criação da CAN e do Mercosul

As duas ondas de regionalismo²⁷ pontuaram o regionalismo fechado e o regionalismo aberto. Nas Américas, o primeiro movimento incluiu a criação do TIAR, da ALALC, do Pacto Andino, da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), entre outras instituições. Na segunda onda, surgiram o NAFTA²⁸, o Mercosul, a CAN e outros blocos, além destes três. Todavia, o interesse desta dissertação se mantém na CAN e no Mercosul, o que requer abordagem dos projetos relacionados a estes dois blocos.

A ALALC, instituída em 1960, representou o primeiro processo efetivo de integração regional na América Latina (PINTO, 2006, p.154) e foi montada como ponto de partida para uma integração de âmbito econômico na região. O pensamento dominante era de que seria possível atingir vertentes distintas de integração, a partir da integração econômica. Neste sentido, a influência do pensamento desenvolvido anteriormente, na CEPAL,²⁹ constituiu fato importante.

A CEPAL se mostrou uma escola de pensamento voltada à formulação de estratégias para a América Latina e reforçou a percepção da existência da região, que contava com Estados detentores de parcela similar nas identidades. Eram todos periféricos e se viam ameaçados pelos países centrais. Porém, a CEPAL atuou como intrusa nos assuntos

àquela época, John Kennedy, anunciou a proposta oficial em 1961, em discurso na Casa Branca, e em 1969 o presidente Richard Nixon a extinguiu. Tratou-se de um programa de política externa que contou com apoio financeiro.

²⁷ O regionalismo diz respeito ao surgimento concomitante de organizações destinadas a atender demandas de segurança e de integração regional e, ainda, acordos de integração econômica (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 179).

²⁸ Trata-se de um acordo regional firmado entre o Canadá, os EUA e o México, e que entrou em vigor a partir de 1º de janeiro de 1994.

²⁹ Com sede em Santiago, no Chile, a CEPAL foi criada no dia 25 de fevereiro de 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, a fim de monitorar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico da região latino-americana, assessorar as ações encaminhadas para sua promoção e, ainda, contribuir para o reforço das relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho ampliou-se para os países do Caribe e a Comissão incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social e sustentável. A CEPAL é uma das cinco comissões econômicas regionais das Nações Unidas. Dados disponíveis em: <<http://www.eclac.org>>. Acesso em: 15 set. 2008.

americanos, a partir da ótica de Washington, desde que constituiu instância fora do controle da OEA (MOURA, 1991, p. 29).³⁰

O ideário “cepalino” disseminou a proposta da divisão do mundo em países do centro e da periferia e apontou o desenvolvimento industrial para superação do estado periférico, numa proposta de mercado fechado para os países pobres, estruturada pelo argentino Raúl Prebisch (SARAIVA, 1998, p. 257). A industrialização seria conduzida pelo processo de industrialização por substituição de importação (ISI), com altas taxas para produtos estrangeiros. Neste processo, havia necessidade da intervenção estatal e o mercado regional fechado seria constituído pelos mercados nacionais, que estimulariam ganho na escala de produção (PINTO, 2006, p. 37). A ALALC foi apresentada como o meio concreto para se lograr integração dos mercados, numa proposta de regionalismo fechado e voltado dentro da própria região.

Além da influência da CEPAL, outro fato de igual importância para montagem da ALALC foi o estabelecimento da Comunidade Econômica Européia (CEE), por meio do Tratado de Roma³¹, para vigorar a partir de 1º de janeiro de 1958. Este projeto possibilitou desvio em prol das antigas colônias européias situadas na África, o que resultou em redução da expressão relativa da América Latina.

O processo que resultou na criação da ALALC remonta aos anos 1950, quando diminuíra o comércio no interior da América Latina (FFRENCH-DAVIS *et al*, 2002, p. 367). A idéia de um mercado regional latino-americano constou de relatório apresentado à Secretaria Executiva da CEPAL, em agosto de 1956, e obteve franca receptividade. Em novembro do mesmo ano, o Comitê de Comércio da CEPAL aprovou duas resoluções

³⁰ A CEPAL se estabeleceu com prolongada batalha diplomática dos países latino-americanos. Após a criação, a CEPAL enfrentou obstáculos porque Washington a considerou como propagadora de tendências nacionalistas. Por isto, concorrente em relação à OEA (ALEIXO, 1970, p. 54 e 55). Os EUA realizaram movimento explícito de interferência na formação da identidade dos Estados da região, quando estes buscaram tomar consciência da realidade regional. As tendências nacionalistas não eram bem vistas àquela época, devido à memória dos acontecimentos registrados na Segunda Guerra Mundial.

³¹ Documento assinado em 25 de março de 1957.

relativas ao mercado regional. Uma delas conferia poderes à Secretaria Executiva da CEPAL para reunir Grupo de Peritos no intuito de completar estudos realizados e a outra cogitava pesquisa de envergadura ampla, das indústrias existentes, a fim de identificar aquelas cujo desenvolvimento dependia dos mercados mais extensos. Em maio de 1957, estas resoluções foram ratificadas unanimemente e a Secretaria Executiva foi orientada a convocar os peritos. O grupo de peritos realizou a primeira sessão em 1958 (TÔRRES, 1958, p. 109, 111 e 112).

Na cidade de Santiago, na cidade do Rio de Janeiro e na cidade de Lima, técnicos da Argentina, Brasil, Chile e Uruguai se reuniram, em 1958 e 1959, para análise das medidas voltadas para o fomento do comércio regional. Como fruto deste trabalho eles encaminharam para apreciação dos respectivos governos, a minuta de um Tratado de Zona de Livre Comércio. Entre 15 de setembro e 6 de outubro de 1959, procedeu-se a Conferência sobre a Zona de Livre Comércio, na cidade de Montevideú. Porém, a apreciação foi adiada para outro conclave, ocorrido no ano seguinte.³²

Enfim, no dia 18 de fevereiro de 1960 foi assinado o Tratado de Montevideú (TM60). O artigo 1º do documento gravou o interesse dos países signatários em estabelecer uma ALC com sede em Montevideú e estabeleceu a ALALC. O prazo determinado para o aperfeiçoamento foi o período limite de “12 (doze) anos, contado a partir da data de sua entrada em vigor”, conforme o artigo 2º previu. O artigo 3º estabeleceu a eliminação gradual dos direitos aduaneiros e quaisquer encargos equivalentes sobre as importações de produtos de origem do território de qualquer Parte Contratante.³³

³² Dados obtidos na RESENHA publicada pela *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, ano II, n. 8, p. 117-119, dez. 1959/fev. 1960.

³³ O TM60 previu a montagem das Listas Nacionais e da Lista Comum. As primeiras serviriam para os países apontarem as reduções de tarifas que concederiam aos produtos importados dos outros países da ALALC. Estas listas sofreriam revisão anual. Por seu turno, a Lista Comum comportaria relação de produtos cujos gravames e demais restrições as Partes Contratantes eliminariam integralmente, para o comércio no interior da ALC. Esta lista seria estabelecida por decisão coletiva. O artigo 7º do TM60 previu abrangência em ritmo de marcha crescente para os produtos a serem liberalizados, de tal sorte que no período de 12 anos todo o comércio de produtos na ALC teria livre circulação entre as Parte Contratantes, a fim de se cumprir o prazo estabelecido no artigo 2º.

A ALALC se concretizou com a reunião de onze países, entre eles o Brasil,³⁴ detentores de disparidade na estrutura interna e no grau de desenvolvimento atingido àquela época e se constituiu na primeira experiência de integração na América que não incluiu os EUA, revivendo o modelo proposto por Simon Bolívar. Porém, a ALALC significou um bolivarianismo quase restrito a objetivos de ordem econômica, que, mesmo neste sentido, mostrou-se limitado (SARAIVA, 1998, p. 258). De qualquer maneira, gerou chance de ampliar a interação entre países da América Latina, o que contribuiu para construir identidade na região. A própria reunião dos países por meio de um projeto de integração, com entrada de novos participantes ao longo dos anos 1960, demonstrou aumento na percepção da vizinhança, com sentimento de certo grau de similaridade entre os países.

A ALALC representou tentativa de aumento da interdependência na região, com ganhos e perdas para todos. Além disto, os países centrais foram considerados uma ameaça externa capaz de causar a sensação de destino comum àqueles países periféricos, caso os termos de troca se mantivessem nas mesmas condições históricas. A integração foi apresentada como solução a países que necessitavam atingir graus maiores de industrialização. Tal visão guarda aderência à proposta das variáveis principais de Wendt, as quais estimulam a formação de identidade coletiva.

Apesar da proposta firmada, as decisões lançadas no TM60 não foram suficientes para se obter progresso na formação efetiva da ALALC. As críticas ao processo se mantêm no excesso de ambição da empreitada, com o estabelecimento de prazo fixo para o pleno funcionamento da ALC. O arrefecimento da liberalização dos produtos se deu pela minguada notada a partir de 1970 (PRAZERES, 2006, p. 21). Entretanto, não se pode negar o registro inicial de crescimento do comércio intra-zona, como apontou o presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (1960-1971) Felipe Herrera. O valor das exportações

³⁴ Os demais países foram: Argentina, Bolívia (1967), Chile, Colômbia (1961), Equador (1962), México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela (1966). Todos situados na América do Sul, exceto o México.

intrazonais expandiu de 6,1% para 9,4% do comércio total, de 1961 para 1964 (HERRERA apud ALEIXO, 1970, p. 58). Tal constatação revelou algum grau de resultado positivo.

No plano político, alguns países da América Latina haviam sofrido golpes de Estado preventivos contra os seus presidentes, em sua maioria, eleitos. Nem todos estes movimentos podem ser associados à Revolução Cubana (1959), mas é claro notar que Cuba havia criado um clima tenso que se espalhou pelo continente americano, quando movimentos de esquerda se faziam ameaçadores para a influência dos EUA em toda a região (DABÈNE, 1999, p. 127 e 128).

Ao longo dos anos 1960, a Guerra Fria manteve latente a preocupação com a ameaça do socialismo e o movimento cubano poderia se tornar exemplo a ser seguido por outros países latino-americanos. Todavia, o que se observou foi uma seqüência de golpes de Estado em diversos países. Na Argentina e no Peru, o processo ocorreu por mais de uma vez. O QUADRO 2 contém somente os movimentos ocorridos em países da América do Sul:

QUADRO 2
Golpes de Estado preventivos na América do Sul (1962-1969)

País	Data do golpe de Estado	Presidente derrubado	Modo de acesso ao poder
Argentina	Março/1962	Arturo Frondizi	Eleição
Peru	Julho/1962	Manuel Prado	Eleição
Equador	Julho/1963	Carlos J. Arosemena	Eleição
Brasil	Abril/1964	João M. Goulart	Eleição
Bolívia	Novembro/1964	Víctor Paz Estensoro	Eleição
Argentina	Junho/1966	Arturo Ilía	Eleição
Peru	Outubro/1968	Fernando Belaúnde Terry	Eleição

Fonte: elaboração própria, a partir de DABÈNE, 1999, p. 127.

A necessidade que os EUA tinham de exportarem o seu modelo democrático para todo o continente americano requereu estabilidade política e a defesa dos seus interesses na região. Neste sentido, os militares latino-americanos pareciam ser, na visão dos EUA, a garantia mais sólida para conter a expansão das idéias da Revolução Cubana. Por isto, bem se pode compreender a posição do governo estadunidense em relação aos diversos golpes de Estado, com atitude quase sempre tolerante, à exceção do caso do Peru, em 1968. Naquele país, o governo do general Juan Velasco Alvarado ascendeu ao poder e em uma semana conduziu nacionalização de empresa de exploração de petróleo. Logo em seguida realizou mudanças no aparato estatal e iniciou reforma agrária (DABÈNE, 1999, p. 134 e 136).

Os golpes de Estado na Argentina e no Brasil geraram clima político explicitamente desfavorável ao fortalecimento da ALALC (VIGEVANI, 2005, p. 53). Estes dois países, mais o México atuaram como os principais motivadores do processo, desde o início das negociações. Com novas lideranças políticas, o momento se apresentou adverso à integração regional, com fomento de perspectivas nacionais de desenvolvimento, as quais atrapalharam a defesa de vantagens para o regionalismo e até mesmo a percepção da identidade regional.

Além disto, o já citado relativo êxito inicial da ALALC, nos cinco primeiros anos, não gerou ganhos distribuídos de maneira uniforme entre os signatários e esta constatação resultou em descontentamento nos países médios e pequenos. Em verdade, praticamente Argentina, Brasil e México lograram significativos ganhos com o aumento da exportação dos seus produtos manufaturados, implicando insatisfação e até descumprimento de alguns acordos inicialmente firmados entre os países³⁵ (PINTO, 2006, p. 3 e 4).

Rubens Barbosa (1991, p. 60) propõe a divisão dos países da ALALC, àquela época, em dois grupos: comercialistas e desenvolvimentistas. No primeiro estavam Argentina,

³⁵ A ALALC, a ALADI, a CAN e o Mercosul fazem uso de termos distintos para tratar os países que fazem parte de cada um destes blocos. Ao longo da dissertação, serão empregados os termos da ALALC, da CAN e do Mercosul, quais sejam “Parte Contratante”, “País Membro” e “Estado Parte”, respectivamente.

Brasil e México, que perceberam o TM60 como um instrumento para liberação do comércio; no segundo grupo, formado por países de desenvolvimento intermediário e de menor desenvolvimento relativo, a percepção do tratado era de um instrumento para complementar as próprias economias. Esta diferença teria resultado na concepção do Pacto Andino.

Outra interpretação para a origem do Grupo Andino seria que na proposta e na condução do projeto da ALALC os países não assumiram diferentes papéis. Todos foram tratados igualmente e os mais desenvolvidos tiraram proveito da circunstância. Sem mecanismo de compensação, os ganhos se acumularam com poucos países e geraram impacto negativo na percepção dos demais, que se sentiram ameaçados pelo aumento da interdependência. Esta proposta mais complementa do que se opõe à que foi apresentada no parágrafo anterior. Neste caso, podem ser conjugadas.

Enfim, o crescimento dos ganhos conseguidos pelos comercialistas sem gerar compensação para os desenvolvimentistas produziu neste último grupo o medo de ser engolido pelo primeiro. Algo que Malamud e Sousa (2005, p. 393) entendem como a divisão interna da ALALC entre países mais e menos desenvolvidos. Deste modo, o que fora alvo de crítica no sistema político internacional se repetiu no seio da ALALC.

O início do movimento que resultou na formalização do Grupo Andino se deu a partir de carta encaminhada pelo presidente chileno Eduardo Frei (1964-1970) aos dirigentes de quatro instituições que fomentavam a integração regional na América Latina. Por intermédio da correspondência, Frei tentou evidenciar que os termos do TM60 não eram suficientes para gerar integração econômica regional, que eram injustos e acabavam por beneficiar alguns países em detrimento de outros. O presidente colombiano Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) se associou a Frei e ambos lideraram o movimento (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p. 67).

Em 26 de maio de 1969, a assinatura do Acordo de Cartagena formalizou a criação do Grupo Andino. A finalidade do bloco era melhorar o nível de vida dos habitantes dos Países Membros, a partir da integração e da cooperação econômica e social. O artigo 1º do Acordo previu a integração regional, com vistas à formação gradual de um mercado comum latino-americano. O Acordo de Cartagena foi politicamente mais ambicioso do que o TM60, uma vez que propôs maior grau de integração e ao mesmo tempo representou movimento de grupos de países com interesses similares.

Os países signatários no primeiro momento foram Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. O Grupo Andino se formou a partir da vontade de alguns países que demonstraram insatisfação com as vantagens proporcionadas pela ALALC. Entretanto, o novo acordo não implicou abandono em relação a este último projeto citado.

Em paralelo, a própria ALALC sofreu tentativa de reforço do projeto. Ao final dos anos 1960, as Partes Contratantes tentaram reanimar o processo de integração e, no ano de 1969, reativaram a idéia de por em funcionamento uma ALC até 31 de dezembro de 1980 (BARBOSA, 1991, p. 61). O período inicial de 12 anos fixos passou a ser de até 20. O Protocolo de Caracas, de 12 de dezembro de 1969, foi o instrumento usado para alteração.³⁶

A primeira década de existência da ALALC se deu em meio a questionamentos em relação aos seus benefícios. O discurso do embaixador brasileiro Maury Gurgel Valente pronunciado na sede da organização em Montevideu, no ano de 1970, revelou com clareza a preocupação em mostrar que o Brasil não apenas tirava partido com o projeto, mas que também gerava boas oportunidades para outros países do bloco.

[...] o dinamismo da economia brasileira [...] tem-se feito sentir também de modo significativo no mercado da ALALC. Em relação à Zona de Livre Comércio, o Brasil participou não apenas nas exportações [...]. Convém lembrar que as importações brasileiras provenientes da ALALC [...] comprovam que a expansão do intercâmbio brasileiro motivou, durante o

³⁶ Dados obtidos no sítio eletrônico da ALADI. Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/vbasico.nsf/walfap/8893B9284AF4063F0325749D00701C97>>. Acesso em: 1º dez. 2008.

período de maior crise da ALALC, um aumento da participação das importações zonais em US\$ 124 milhões [...].

Não obstante êste acréscimo, o comportamento das exportações para a Área, no mesmo período, foi menos significativo. Logrou, entre 1966 e 1969, subir de apenas US\$ 72 milhões [...].

A conclusão é de que, **apesar do dinamismo da economia brasileira nos últimos anos e do intenso esforço governamental de incrementar as exportações, permanece o déficit que o Brasil vinha tradicionalmente acumulando com a Zona** [grifo nosso].

[...] [A] manter-se a tendência observada no segundo semestre de cada ano, o déficit do Brasil com a Área deveria, no final de 1970, estar reduzido a US\$ 10 milhões. É inegável, entretanto, que essa projeção tendeu a mover-se regressivamente contra o Brasil, após a **reforma tarifária Argentina, cujo impacto já se fez sentir sobre as exportações de vários itens brasileiros** [grifo nosso] (VALENTE, 1970, p. 134 e 135).

O pronunciamento do embaixador brasileiro também apresentou denúncia de protecionismo por parte da Argentina e contribuiu para confirmar o que Rubens Barbosa apontou como fator que agravou o impasse verificado nas negociações do projeto: a precedência dada pelas Partes Contratantes aos projetos nacionais (BARBOSA, 1991, p. 61). A inclusão do outro nas decisões de cada país foi limitada e a percepção do bloco, da identidade do bloco, se deu com pouca expressão em relação ao interesse individual.

Ao longo dos anos 1970, por vezes, os países se comprometeram com a liberalização comercial para produtos estrangeiros em determinado setor, ao mesmo tempo em que concederam incentivos aos mesmos segmentos da economia nacional, em busca da auto-suficiência (PRAZERES, 2006, p. 23). Isto reduziu a competitividade da produção importada de outros países da área e revelou que as “bureaucratic decisions”³⁷ (BHAGWATI, 2008, p. 30), de cunho político, conviveram com as decisões econômicas. Todavia nem sempre todas estavam orientadas para o mesmo propósito.

Os choques do petróleo ocorridos em 1973 e 1979 geraram condições para comportamento ainda mais nacionalista e voltado para interesses provenientes no lado de dentro das próprias fronteiras. Em geral, a proteção necessária para se manter a ISI foi mantida. No plano político, novos golpes de Estado complementaram aqueles apontados no

³⁷ “Decisões burocráticas” (Tradução nossa).

QUADRO 2: Bolívia, em 1971; Chile e Uruguai, ambos no ano de 1973; e Argentina, em 1976, cujas eleições estavam restabelecidas desde 1973, após o regime de exceção registrado entre 1966 e 1973.

Nos anos 1970, o Pacto Andino sofreu alterações na composição dos seus Países Membros. No ano de 1973, a Venezuela aderiu ao Tratado e em 1976 o Chile – já governado por Augusto Pinochet (1973-1990) – optou por se retirar. Nos primeiros anos da década, houve notável incremento no comércio entre países do bloco, fato que se deve em muito à incorporação da Venezuela. O golpe de Estado no Chile provocou alterações na política externa adotada pelo país, provocando falta de consenso das negociações conduzidas no bloco, o que culminou com a saída chilena. Tal fato marcou o encerramento de um período de dinamismo (PINTO, 2006, p. 87, 88, 119 e 120) e a partir de então, a falta de apoio mais firme para o projeto se traduziu no descumprimento dos prazos propostos.

Especialmente na segunda metade da década em lide, o comércio entre países da ALALC cresceu com taxas maiores do que as do comércio internacional, mas merece registro uma particularidade apontada por Alcides Vaz:

[...] cerca de dois terços dele [o comércio] não eram alcançados pelos instrumentos da associação, o que explicita sua inoperância. Além disto, as políticas econômicas de cunho recessivo e as medidas protecionistas com as quais os países industrializados responderam à crise do petróleo e à instabilidade financeira, dificultavam a coordenação de esforços necessária ao avanço da integração [...] (VAZ, 2002, p. 25).

A impossibilidade notada para os países componentes da ALALC atingirem prazos e metas estabelecidos inicialmente demonstrou rigidez por assim dizer excessiva no processo proposto. Ao mesmo tempo, houve resistência dos governos nacionais em abandonar as suas políticas unilaterais para a ISI (PINTO, 2006, p. 55) e isto representou um ato de protecionismo excessivo. Nas palavras de Menezes e Penna Filho (2006, p. 50), a ALALC “Não deu certo, mas serviu como parâmetro para futuras tentativas de integração econômica”.

Neste ambiente de primeira onda de regionalismo praticamente encerrada foi instituída a ALADI, por meio do Tratado de Montevideu, do ano de 1980 (TM80).³⁸

O propósito do novo tratado, ainda em vigor, foi substituir o TM60. O artigo 1º do documento prevê que os países contratantes darão “prosseguimento ao processo de integração encaminhado a promover o desenvolvimento econômico-social, harmônico e equilibrado” para a América Latina e registra “como objetivo a longo prazo o estabelecimento, em forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano”.

Desde a criação, a ALADI esteve calcada na realidade dos países da região. O menor grau de rigidez se fez notar no prazo para a conclusão do processo, que não mais existe com data fixada.³⁹ Instituiu-se uma “área de preferências econômicas, composta por uma preferência tarifária regional, por acordos de alcance regional e por acordos de alcance parcial”, de acordo com o artigo 4º do TM80. Dos acordos de alcance regional participam todas as Partes Contratantes e dos acordos de alcance parcial apenas algumas. Tal condição preservou, para cada país, a chance de imprimir velocidade própria na participação. Ao mesmo tempo, representou mais diminuição na rigidez do processo de integração da ALADI.

Outro ponto notável no TM80 foi a ausência da cláusula da nação mais favorecida, a qual implicaria que as concessões dadas a qualquer parceiro do bloco teriam alcance aos demais. A ALADI permitiu formalizar acordos de alcance parcial, a partir dos quais apenas os países deles signatários poderão usufruir das vantagens estabelecidas, embora os acordos estejam abertos à entrada de qualquer membro da ALADI, conforme prevê o artigo 9º, alínea a, do TM80. Deste modo, o acordo visa a formar um mercado comum não por meio de uma ALC latino-americana, mas partindo de acordos com escopo reduzido (PRAZERES,

³⁸ São signatários do Tratado de Montevideu, de 1980, os mesmos países da ALALC: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Posteriormente, Cuba foi aceita como País Membro, passando a ser membro pleno da ALADI em 26 de agosto de 1999. Dados obtidos em: <<http://www.aladi.org/>>. Acesso: em 3 out. 2008.

³⁹ Além disto, as Listas Nacionais e a Lista Comum previstas na ALALC deram lugar a novos instrumentos.

2006, p. 28 e 29). Esta é uma grande diferença em relação a ALALC, pois a ALADI reforça os interesses individuais dos países em relação à integração da América Latina como um todo.

No Brasil, em outubro de 1980, a Comissão de Relações Exteriores da Câmara promoveu um seminário para tratar da integração no continente sul-americano. Declarou o Deputado Rogério Rego que o propósito do evento era avaliar os insucessos e pesquisar “as razões de tantas dificuldades, a origem dos entraves e a maneira de eliminá-los”, pois se “reconheciam os preconceitos e as desconfianças entre as nações latino-americanas” (REGO, 1982, p. 9 e 10). O chanceler brasileiro de então, Ramiro Saraiva Guerreiro, proferiu a palestra de abertura e afirmou que desde os tempos da ALALC obstáculos haviam sido transpostos, pois a região era, no passado, um arquipélago continental. Ainda, complementou a evolução conseguida desde 1960:

Éramos [...] uma região formada por países que se davam as costas uns aos outros e a seus próprios territórios [...]. Sofríamos os vícios herdados de uma economia dependente, e, neste sentido, os primeiros passos de integração com todas as suas limitações foram instrumento importante para **construir a consciência de nossas responsabilidades e potencialidades coletivas e a necessidade da nossa autonomia** [grifo nosso]. Criaram também a consciência de nossos limites (GUERREIRO, 1982, p. 15).

Saraiva Guerreiro ressaltou a formação de consciência por parte das representações de cada país participante do processo. Entretanto, pouco havia de concreto por aqueles anos e a ALADI foi uma tentativa de relançamento para o movimento fracassado com a ALALC.

A ALADI também enfrentou sérios transtornos com a proposta de integrar a América Latina, pois logo no início dos anos 1980 uma severa crise econômica atingiu os países da região. Além disto, a preocupação das lideranças, em geral, permaneceu concentrada no sentido de buscar solução para adversidades sentidas no âmbito interno. Neste sentido, o processo de redemocratização em alguns governos, o aumento crescente da dívida externa e as demandas internas por equilíbrio social ocuparam a agenda dos governos.

Na questão política, o retorno à democracia nos países da América Latina se deu praticamente em pouco mais de dez anos. DABENE (1999, p. 185) apresenta metáfora para explicar o processo: “Cual rio inundando todo El continente, la democracia se instalaba em trece países de América Latina entre 1979 y 1990, ignorando tan solo a Cuba y a México”.⁴⁰ Na América do Sul, o movimento se cumpriu ao longo dos anos 1980, à exceção do Equador, como revelado no QUADRO 3, embora os anos apresentados sejam mais de expressão simbólica, uma vez que a transição para o regime democrático nem sempre se desenvolveu com estreita precisão e simplicidade, numa data fixa para cada um dos países indicados.

QUADRO 3
Transições para a democracia na América do Sul (1979-1990)

País	Ano da transição	Forma de transição	Novo presidente
Equador	1979	Eleição	Jaime Roldós
Peru	1980	Eleição	Fernando Belaúnde Terry
Bolívia	1982	Eleição	Hernán Siles Suazo
Argentina	1983	Eleição	Raúl Alfonsín
Brasil	1985	Eleição indireta	José Sarney
Uruguai	1985	Eleição	Julio María Sanguinetti
Paraguai	1989	Golpe de Estado	Andrés Rodríguez
Chile	1989	Eleição	Patricio Aylwin

Fonte: elaboração própria, a partir de DABENE, 1999, p. 185.

Em 1981, o Pacto Andino registrou conflito armado na disputa por limites de fronteira entre o Equador e o Peru, um problema que voltaria à tona em 1995, como prova de

⁴⁰ “Como rio inundando todo o continente, a democracia se instalava em 13 países da América Latina entre 1979 e 1990, ignorando tão somente Cuba e o México” (Tradução nossa).

que não fora resolvido. Este tipo de solução política atua de modo negativo no processo de integração dos países.

Não se trata apenas de existir questionamento em relação aos limites territoriais vigentes, mas de se buscar solução por meio de combate com emprego efetivo de forças armadas, revelando ou incapacidade para a negociação diplomática ou predisposição para se travar conflito armado com o outro país. Neste caso, eram países partícipes de um mesmo projeto de integração, que almejavam coordenar processos em diversas áreas.

No plano econômico, a situação se mostrou de difícil condução. Os EUA do presidente Ronald Reagan (1981-1989) elevaram as taxas internas de juros, o que se refletiu no aumento do valor pago pelos juros dos empréstimos contraídos principalmente nos anos 1970 pelos países em desenvolvimento. Neste sentido, a situação exigiu acúmulo de moeda forte⁴¹ e tal cenário implicou a necessidade de se exportar para os EUA, deixando de lado a idéia de integração regional, uma vez que praticamente todos os países da região foram atingidos por este mesmo fator adverso.

Bresser-Pereira (1991, p. 3) aponta a estagnação econômica e a incidência de altas taxas inflacionárias como marcos daquele período, além da redução da renda e dos investimentos. Isto fez da crise econômica da década de 1980 a pior já enfrentada pela América Latina. Com estes obstáculos, notados em maior ou menor expressão por cada país, seria natural que o esforço dos governos da região se concentrasse na busca de soluções.

As orientações para superação destes óbices vieram de fora, por meio do chamado Consenso de Washington.⁴² Medidas como a privatização das empresas estatais, a liberalização unilateral do comércio exterior pelos países da América Latina e a desregulamentação da economia foram apresentadas como condição *sine qua non* para a

⁴¹ Neste caso, dólar estadunidense.

⁴² A Argentina (em 1985, com o Plano Austral), o Brasil (em 1986, com o Plano Cruzado) e o Peru (em 1985) tentaram soluções heterodoxas para atingirem a estabilidade, mas o fracasso dos planos contribuiu em grande medida para reforçar a idéia de que a solução seria dada por organismos internacionais (DABÈNE, 1999, p. 199 e 200).

renegociação da dívida externa e para o recebimento de recursos destinados ao equilíbrio das economias⁴³ (MONIZ BANDEIRA, 2008a, p. 161). Entretanto, o Consenso de Washington se mostrou uma proposta perigosa, ao ignorar a importância do Estado como elemento para se conseguir um mercado livre e ativo. O economista Bresser-Pereira (2002, p. 373 e 374) assim defende esta posição:

Este consenso, na forma pela qual foi expresso por John Williamson, em um *paper* de 1989, consistia de uma série de princípios pregando o ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado, ou no que foi também chamado de ‘ajuste estrutural’. Acabou se tornando um símbolo da política neoliberal daqueles anos [...]. [...] [H]avia nele um claro viés pró-mercado. Este viés era compreensível, dados o estatismo e o protecionismo que haviam caracterizado o período anterior. O Brasil, como a maioria dos países em desenvolvimento altamente endividados, necessitava de [...] maior abertura comercial. Mas **era um consenso perigoso, na medida em que ignorava a importância de um estado forte nos planos administrativo e financeiro para se ter um mercado livre e atuante. Em outras palavras, ignorava que as reformas não deveriam visar enfraquecer o estado, mas, pelo contrário, fortalecê-lo** [grifo nosso].

As recomendações do Consenso de Washington assumiram grande importância na América Latina, pois os governos optaram por seguir estas orientações, mesmo que em maior ou menor grau de adesão.

Enfim, a primeira onda de regionalismo, no interior da qual surgiram a ALALC, o Grupo Andino e outros projetos, enfraquecera desde a metade final dos anos 1970. No nível estrutural, uma crise econômica de ordem global, impelida pelo fim do sistema Breton Woods,⁴⁴ se espalhou acompanhada por choques de preço no petróleo e pelo crescimento da dívida externa de países em desenvolvimento, especialmente na década de 1980.

⁴³ As propostas para se atingir a estabilidade monetária e restabelecimento das leis de mercado foram anunciadas em 1989 e perfaziam o total de dez recomendações a serem seguidas pelos países da América Latina: 1 – disciplina fiscal; 2 – alteração das prioridades para o gasto público; 3 – reforma tributária; 4 – taxas de juros positivas; 5 – taxas de câmbio regidas pelas leis do mercado; 6 – liberalização das atividades do comércio; 7 – cancelamento das restrições aos investimentos diretos estrangeiros; 8 – privatização das empresas estatais; 9 – desregulamentação das atividades econômicas conduzidas; e 10 – garantia aos direitos de propriedade (WILLIAMSON apud MONIZ BANDEIRA, 2008a, p. 161).

⁴⁴ Para esclarecimento a respeito do Sistema Breton Woods, o artigo Economia política da desgovernança global, de autoria de Bresser-Pereira (2007, p. 463 e 467), apresenta na seção “Breve histórico” os detalhes deste sistema. Artigo disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v37n3/01.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2008.

No nível interno dos países, a implantação de regimes de exceção em diversas repúblicas, desde os anos 1960, com decisões burocráticas para condução da política de ISI aliadas à tentativa de solução para a crise da dívida geraram pouca percepção dos interesses dos demais países da região, contribuindo para o insucesso dos projetos de integração. Nem a ALADI gerou força suficiente para retomada da primeira onda de regionalismo na América Latina, enquanto o Pacto Andino registrou conflito armado entre dois de seus Países Membros, por problemas com a delimitação de fronteiras.

Neste contexto, a integração não foi percebida como meio capaz de contribuir para a solução ou para o melhor enfrentamento dos óbices. Ainda assim, a ALALC, a ALADI e o Pacto Andino aumentaram a percepção mútua e geraram interação entre os países da América Latina, contribuindo para formar identidades e interesses na região.

Somente na metade final dos anos 1980 a segunda onda de regionalismo atingiu a integração regional. Este novo movimento se apresentou como etapa intermediária para inserção internacional num mundo sem Guerra Fria, com acelerado processo de globalização e já demonstrando recuperação econômica (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 172).

Na América Latina, a segunda onda de regionalismo, nos anos 1990, ficou vinculada a um contexto de revisão dos projetos nacionais de desenvolvimento, que estavam calcados na industrialização protecionista praticada desde décadas anteriores. O pensamento deste período mais recente esteve articulado com políticas comerciais liberalizantes (RIOS; VEIGA, 2008, p. 5). Quando da primeira onda de regionalismo, o Estado desenvolvimentista foi mais atuante, num processo que remontava procedimentos da década de 1930. No movimento da segunda onda, o Estado recebeu menor expressão, conforme a proposta contida nas orientações do Consenso de Washington, já apresentadas. Era a vez do regionalismo aberto, que estendia as transações comerciais também para fora dos blocos de integração.

Outros aspectos diferenciam os dois momentos de regionalismo. No plano internacional, o fim da Guerra Fria ampliou as chances de ação externa dos EUA, num mundo que deixava de ser bipolar para se transformar possivelmente em unipolar. A superpotência ocidental saíra vencedora do embate terminado com o fim da URSS, em 1991, embora o conflito mostrasse traços de que acabaria desde a derrubada do Muro de Berlim, em 1989. Na América do Sul, o retorno à condição democrática em diversos países contribuiu para afetar de modo positivo a conversação travada entre as lideranças políticas.

Durante a segunda onda de regionalismo, os EUA se mostraram atuantes no sentido de buscar ampliação nas relações de cunho comercial por meio de acordos regionais e bilaterais. Ao contrário da postura adotada na primeira onda, quando propagaram o multilateralismo comercial, no novo movimento firmaram acordo com Israel, em 1985; depois com o Canadá, no ano de 1988; e finalmente estabeleceram o NAFTA. Neste processo, os EUA acabaram contribuindo para desmontar a percepção de uma identidade na América Latina, a qual se buscava formar desde os tempos iniciais da CEPAL. O NAFTA contribuiu para reforçar a posição de um México mais ligado com a América do Norte, em consórcio formado somente com países daquela região (KHANA, 2008, p. 187). O produto final do afastamento mexicano foi a caracterização mais consistente da América do Sul.

Paralelamente, os EUA apresentaram proposta para criação da ALCA. Por intermédio de esforços contínuos, o projeto se manteve ao longo de alguns mandatos presidenciais, desde o lançamento da Iniciativa para as Américas, em junho de 1990, com o presidente George Bush “Pai” (1989-1993), que deu novo alento ao pan-americanismo. A aproximação se fez em termos de investimentos e comércio, mas a tomada de decisão do processo passou por componente político. No nível mais geral, consecutivas Reuniões de Cúpula das Américas trataram do assunto (ESTAY, 2005, p. 66 e 67).

Na 1ª Reunião de Cúpula ocorrida em Miami, no ano de 1994, 34 chefes de Estados americanos eleitos pela via democrática estabeleceram a base para o projeto da ALCA, por iniciativa do então presidente dos EUA, Bill Clinton (1993-2001). A proposta deixou de fora Cuba e representou mais do que uma área sem aplicação de barreiras tarifárias para os países integrantes. O projeto incluiu negociação de temas como o acesso a mercados com bens industrializados, agricultura, serviços, investimentos, propriedade intelectual, compras de governo, solução de controvérsia.⁴⁵

Além disto, a ALCA continha forte assimetria estrutural entre os membros, especialmente dos EUA em relação aos demais países.⁴⁶ Todavia, o maior perigo da negociação foi a possibilidade de a ALCA configurar incorporação política do Brasil frente a um território econômico sob hegemonia dos EUA, o que resultaria na renúncia da construção de um pólo sul-americano no âmbito do sistema internacional (GUIMARÃES, 2004a, p. 169).

Com a 3ª Reunião de Ministros do Comércio, conduzida em Belo Horizonte, no ano de 1997, ficou acordada a negociação por “*single undertaking*”⁴⁷, a possibilidade para coexistência da ALCA com outros acordos sub-regionais ou bilaterais e a compatibilidade da ALCA com os dispositivos da OMC.⁴⁸ Além disto, o ano de 2005 ficou estabelecido como limite para as negociações, cujo início se deu em 1998, na 2ª Cúpula de Chefes de Estados das Américas, realizada em Santiago, no Chile.

Segundo Vizentini (2004, p. 185), os EUA lançaram a Iniciativa para as Américas, ponto de partida para a ALCA, como reação ao processo de construção da União Européia (UE) e de ascensão da Ásia Oriental, de sorte que os EUA pudessem fazer frente a estes novos desafios e reafirmar hegemonia após a Guerra Fria. Neste sentido, a articulação de

⁴⁵ Ficaram fora do debate os subsídios agrícolas e as medidas anti-dumping. O açúcar, o suco de laranja e o aço permaneceriam protegidos pelos EUA, com restrições tarifárias e não tarifárias e a produção brasileira destes itens não teria acesso privilegiado (MONIZ BANDEIRA, 2005). Ou seja, somente os temas de interesse estadunidense compunham a pauta de negociação.

⁴⁶ A assimetria fica patente com indicadores como população, produção de riqueza e renda *per capita*.

⁴⁷ “Empreendimento único” (Tradução nossa). Com ele, os acordos só seriam firmados após debate e aceitação de todos os temas em pauta, o que permitiria verificar ganhos e perdas.

⁴⁸ De modo a impedir imposições que extrapolassem acordos tratados no âmbito da OMC.

um espaço econômico exclusivo seria de extrema importância. O cientista político Eduardo Rivas (2003, p. 105) vai além e afirma que a proposta da ALCA apresentou “entre otros objetivos, el desarticular la integración sudamericana”.⁴⁹ De fato, a ALCA esteve presente e atuante quase em contraposição a projetos de integração na América do Sul.

O surgimento do Mercosul pode ser entendido como um movimento adverso à proposta para criação da ALCA. No entanto, a formalização deste bloco representou longo processo de distensão e de aproximação política cumprido pela Argentina e pelo Brasil, desde o período em que estes dois países estavam sob liderança do regime militar e promoveram prolongada reestruturação estratégica no relacionamento mútuo, que carregava peso de algumas diferenças cultuadas antes mesmo do processo de independência política.

O desconhecimento nutriu a desconfiança e a preocupação com a segurança se traduziu na baixa interdependência, mesmo nas fronteiras. Nos anos 1970 observou-se o ponto alto desta rivalidade, entretanto a situação foi alterada. O governo de Ernesto Geisel (1974-1979) negociou com a Argentina, sem obter êxito, a questão da hidrelétrica de Itaipu. Logo no início do governo de João Batista Figueiredo (1979-1985), a questão foi resolvida e as relações bilaterais se mantiveram e até se aprofundaram.

A assinatura do Acordo Tripartite para compatibilização dos aproveitamentos hidrelétricos do Rio Paraná, em 19 de outubro de 1979, pelos chanceleres da Argentina, do Brasil e do Paraguai, em Puerto Stroessner, foi o marco para desfazer uma seqüência de desentendimentos registrados ao longo de 13 anos, nesta questão. Ao mesmo tempo, foi o momento original da aproximação estabelecida entre a Argentina e o Brasil, a qual resultou na criação do Mercosul (VIGEVANI, 2005, p. 87 e VIZENTINI, 2004, p. 183). Uma ocorrência significativa foi a visita de Figueiredo à Argentina, entre 14 e 17 de maio de 1979,⁵⁰ quando

⁴⁹“Entre otros objetivos, desarticular a integração sul-americana” (Tradução nossa).

⁵⁰ Desde o ano de 1935, um presidente brasileiro não comparecia ao solo argentino para cumprir missão de visita oficial.

vários convênios foram firmados. Após três meses, o presidente argentino visitou o Brasil, em ato que consolidou os entendimentos (GARCIA, Eugênio, 2005, p. 220 e 221).

Na Guerra das Malvinas, em 1982, houve algo além de simples apoio do Brasil em relação à Argentina, durante e após o conflito. As relações mostravam o amadurecimento de um crescente processo de convergência entre dois Estados que sofriam pressões internacionais para promoverem redemocratização (VIZENTINI, 2004, p. 183). No caso brasileiro, a pressão se fazia sentir desde a condução do projeto de desenvolvimento concebido nos anos 1970 e, no caso argentino, desde o conflito travado com a Grã-Bretanha, antigo aliado para os EUA e membro da OTAN, organização de cunho militar com a qual os EUA nutriam compromisso. O período era de Guerra Fria e a OTAN servia para atender ao projeto de contenção da URSS, na Europa.

O retorno à democracia, para ambos os países, ocorreu em meio a ambiente adverso, tanto no plano diplomático, pelo que foi tratado no parágrafo anterior, quanto no plano econômico, devido à crise da década de 1980, já abordada. Após os processos de redemocratização, os primeiros presidentes eleitos foram Raúl Alfonsín (1983-1989) e José Sarney (1985-1990), na Argentina e no Brasil, respectivamente.

No relacionamento mútuo, ainda nas questões políticas, uma prova contundente da distensão entre Argentina e Brasil foram as visitas recíprocas de Sarney e Alfonsín aos centros de pesquisa para tecnologia nuclear de Pilcaniúe e Aramar, em 1987 e 1988, respectivamente. Tal ocorrência representou iniciativa pioneira no mundo e demonstrou inquestionável fator de estabilidade para os próprios países e também para toda a região (NETTO, 1989, p. 130 e 131). Além disto, confirmou o novo modo de percepção de um em relação ao outro. Existia uma “real coincidência e confluência de ‘compreensão’ mútua, de um e de outro lado da fronteira argentino-brasileira [...]” (GULLO, 2006, p. 113), com ambos

se entendendo como necessários e capazes para se auxiliarem na solução de alguns problemas do outro, não propriamente todos.

Em 1985, Argentina e Brasil criaram uma Comissão Mista dirigida pelos Ministros das Relações Exteriores voltada para aprofundamento do diálogo entre os países, por meio da Declaração de Iguazu.⁵¹ Outros documentos auxiliaram na condução do processo: em 1986 a Ata para Integração e Cooperação Econômica,⁵² a qual estabeleceu o Programa de Integração e Cooperação Econômica; e no ano de 1988 o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina,⁵³ o qual previu estabelecimento de um mercado comum entre os dois países, no prazo de dez anos, além da possibilidade de adesão por outros países. Tratava-se de proposta complexa, com harmonização de política aduaneira, de comércio, industrial, monetária, fiscal, cambial, e que consolidava a aproximação.

Entretanto, o projeto dos EUA para criação da ALCA e os desafios para a inserção do Brasil em um mundo com vertente neoliberal implicaram a aceleração no projeto de integração com a Argentina. O processo foi reformulado e acelerado a partir de 1990, por meio da Ata de Buenos Aires,⁵⁴ com a decisão de se formar um mercado comum até 31 de dezembro de 1994, o qual serviria para a liberalização do comércio bilateral, conforme desejo do presidente argentino Carlos Meném (1989-1999) e do presidente brasileiro Fernando Collor de Mello (1990-1992).

O Uruguai e o Paraguai aderiram ao processo na etapa final, e os quatro governos subscreveram o Tratado de Assunção, em 26 de março de 1991, o qual foi ratificado, por meio do Protocolo de Ouro Preto, de 17 de dezembro de 1994. O prazo previsto pelos acordos firmados entre Sarney e Alfonsín fora reduzido para praticamente quase a metade do tempo.

⁵¹ Documento subscrito em 30 de novembro de 1985.

⁵² Documento assinado em 29 de julho de 1986.

⁵³ Documento datado de 29 de novembro de 1988.

⁵⁴ Documento firmado em 7 de julho de 1990.

A integração de perfil desenvolvimentista se converteu em instrumento de política econômico-comercial (VIZENTINI, 2004, p. 186).

Desde 1995, o Mercosul representa uma união aduaneira imperfeita e passou por momento de acelerada ampliação do comércio intra-bloco, especialmente na década de 1990. Porém, os benefícios não se restringiram ao comércio. O Protocolo de Ushuaia, de 24 de julho de 1998, introduziu cláusula democrática no Tratado de Assunção.⁵⁵

A opção pela democracia reforçou a construção da identidade dos países do Mercosul, desde que representou mais uma característica comum. Ante a idéia de que se trata de valor considerado universal, e não exclusivo do bloco, não se pode negar que foi cultuado pelos Estados Partes de modo compartilhado.

Na proposta construtivista de Alexander Wendt, pode-se compreender o procedimento escolhido pelo Paraguai e pelo Uruguai como imitação do procedimento conduzido pelos dois maiores países da região do Cone Sul. Ao se aproximarem no relacionamento, Argentina e Brasil formaram um eixo central e arrastaram os outros dois países de menor expressão. A percepção de que as identidades e os interesses da Argentina e do Brasil continham aspectos mais similares do que distintos permitiu a aproximação de países constringidos por uma super-potência, no plano político estrutural. A interação revelou interdependência, com percepção de ganhos e perdas do próximo também para si, quer na negociação de hidrelétricas, quer no enfrentamento de ameaças externas. As decisões conjuntas e a integração profunda funcionaram como alternativas. Neste sentido, os EUA atuaram como agente externo que constrangeu e ameaçou, não propriamente ditando, mas contribuindo para formar um destino comum para a região, e que foi assimilado pela Argentina e pelo Brasil.

⁵⁵ No artigo 1º, o tratado prevê a vigência plena das instituições democráticas como condição essencial para o desenvolvimento da integração entre Estados Partes.

Além disto, a crise da dívida vivenciada genericamente naquele período também ajudou a unir países portadores de economias menos expressivas. Deste modo, o Mercosul surgiu formalmente como um bloco detentor de razoável parcela de componente político, além do componente econômico e comercial.

Em paralelo à formação e aos primeiros anos de existência do Mercosul, o Pacto Andino passou por alterações e sofreu reformas estruturais. De igual modo aos demais países da América Latina, os Países Membros do Pacto Andino sofreram com a crise da dívida e ao projeto de integração atribuíram baixa prioridade. Entretanto, a partir de 1983, com a declaração de princípios “Nuestra Patria és America”⁵⁶ firmada pelos presidentes, em julho de 1983, considerando os êxitos e fracassos anteriores e o cenário internacional vigente, observou-se impulso no sentido de reorientar o processo, mas sem renúncia dos seus objetivos centrais (VACCHINO, 1989, p. 74). Após mais de três anos de negociações, em 1987 o Protocolo de Quito foi firmado. Este documento propunha recuperação do Grupo Andino, uma vez que o descumprimento do Acordo de Cartagena era flagrante e requeria adaptações.

A partir de então, uma seqüência de reuniões presidenciais conformaram o processo. A primeira delas, Reunião de Presidencial de Galápagos, ocorrida em 1989, aprovou o “Diseño Estrategico para la Orientacion del Grupo Andino”,⁵⁷ com dois grandes objetivos: dar consistência ao espaço econômico dos países do Pacto Andino; e melhorar a articulação do projeto no contexto internacional e reforçar a sua parcela de contribuição para a unidade latino-americana. Outras reuniões deram continuidade à proposta, como a de La Paz, em 1990, e a de Barahona, em 1991. Nesta última, a decisão dos presidentes foi de acabar com as listas de exceções para determinados produtos comercializados no bloco, além de adotar uma TEC e de harmonizar a política econômica entre os Países Membros.

⁵⁶ “Nossa Pátria é a América” (Tradução nossa).

⁵⁷ “Desenho Estratégico para Orientação do Grupo Andino” (Tradução nossa).

Desde 1989, Colômbia e Venezuela desempenharam papel central na integração conduzida pelos países do Pacto Andino. O compromisso político firmado entre o presidente venezuelano Carlos Andrés Pérez Rodríguez (1989-1993) e os presidentes colombianos Virgilio Barco Vargas (1986-1990) e César Gaviria Trujillo (1991-1994) deu início ao movimento. A relação estratégica e comercial entre estes dois países constituiu eixo central da integração andina (LOZANO; ZULUAGA, 2001, p. 158).

Colômbia e a Venezuela, países politicamente mais estáveis, se comparados aos demais países do bloco andino (VILLA, 2005, p. 136), mantiveram estreita ligação e, no princípio de 1992, resolveram liberar o comércio bilateral, dando início à execução do programa acordado na Reunião de Barahona. Tal decisão ocorreu porque os demais países do bloco encontraram dificuldades para dar início à consolidação de uma ALC. Neste sentido, Colômbia e Venezuela atuaram na vanguarda do processo. Com esta atitude, o intercâmbio comercial entre ambos os países cresceu notadamente. Posteriormente, a este eixo bilateral se somaram os demais países, ainda que de modo paulatino e não completo.

O resultado deste movimento foi a implementação de uma união aduaneira imperfeita, em 1995, somente entre a Bolívia, a Colômbia, o Equador, e a Venezuela (GARCÍA, Luisa, 2006). O Peru se manteve fora deste processo, por opção política própria, e deste modo enfraqueceu as negociações no bloco.⁵⁸ A participação intermitente de Países Membros em relação a uma importante decisão do Pacto Andino revela que o interesse individual dos Estados se apresentou historicamente mais forte e atraente do que a percepção do todo. Nos anos 1970, o Chile se havia retirado definitivamente do bloco, devido a interesses próprios.

Entre os anos de 1989 e 1991 houve um total de nove reuniões entre os presidentes dos países do bloco andino, sempre em cidades alternadas. Luisa García (2006)

⁵⁸ A Decisão 321, da Comissão da Comunidade Andina, então órgão máximo do Pacto Andino, publicada em 27 de agosto de 1992, liberou o Peru de obrigações para implantação do programa de liberação que era conduzido pelos demais países do Pacto Andino.

aponta o período compreendido entre os anos de 1987 e 1991 como o mais frutífero para a cooperação no seio do Grupo Andino, o que foi interrompido a partir de conflitos travados entre alguns Estados. A Venezuela rompeu relações diplomáticas com o Peru e a Colômbia as manteve paralisadas, quando o presidente peruano Alberto Fujimori (1990-2000) dissolveu o Parlamento. Além disto, conforme citado no parágrafo anterior, o Peru se distanciou do processo de criação de uma união aduaneira. Como resultado global, as reuniões presidenciais estiveram suspensas por mais de 3 anos, implicando perda de força no impulso político notado no lustro compreendido entre 1987 a 1991. A falta de homogeneidade se mostrou uma característica marcante entre países do bloco.

No ano de 1995 houve uma reunião presidencial na cidade de Quito, capital do Equador, e desde então estes eventos se repetem anualmente. Neste mesmo ano, porém, um novo conflito armado entre o Equador e o Peru marcou disputa por limite de fronteira entre aqueles países. Segundo o construtivismo de Wendt, as disputas por limites de fronteira podem ocorrer com emprego da força, o que confirma a existência de uma cultura lockeana, na qual se respeita a soberania, e esta parecia ser a cultura vigente no seio do Pacto Andino.

Entretanto, o momento político para negociação de temas ligados à integração além de integração comercial, ou mesmo ligados à integração comercial somente, não se mostrou propício, uma vez que os interesses dos Estados apresentaram divergências, a ponto de prosseguirem a discussão política de fronteira por meio de conflito armado. O combate efetivo ocorreu entre os meses de janeiro e fevereiro de 1995, quando se deu o cessar fogo. Posteriormente, Equador e Peru assinaram o Acordo de Brasília, para solução das diferenças. O encerramento do processo se deu com o Acordo de Paz Peru-Ecuador,⁵⁹ firmado no ano de 1998 (GARCIA, Eugênio, 2005, p. 263).

⁵⁹ Documento assinado em 26 de outubro de 1998.

Na verdade, tratou-se da retomada de um embate por questão de fronteira, que se desdobrou nos conflitos de 1941, de 1981 e, finalmente, do ano de 1995. Os governos dos países não conseguiram dar solução pacífica para problema fronteiriço, mas desejavam compartilhar projetos que afetam o futuro de cada um e que requerem decisões tomadas por consenso.

Em 10 de março de 1996, foi firmado o Protocolo de Trujillo, o qual passou a vigorar em 1997 e promoveu alterações sensíveis no Acordo de Cartagena. Este Protocolo reestruturou o Pacto Andino, lançando a Comunidade Andina de Nações e criando o Sistema Andino de Integração (SAI),⁶⁰ com o compromisso de criar um mercado comum. Ainda em 1997, o Peru retornou ao processo de formação da união aduaneira, recebendo prazo para aderir a TEC praticada pelo bloco.

A CAN acumulou vantagens mais amplas do que aquelas relacionadas à formação de uma união aduaneira, com os respectivos benefícios comerciais. No dia 17 de outubro de 1998, o lançamento do Protocolo de Oporto marcou o compromisso dos Países Membros da CAN em relação à democracia. No entanto, a conclusão do processo de adesão à cláusula democrática, por intermédio de assinaturas em tal documento, ocorrerá somente alguns anos depois, já no recorte temporal da dissertação.

De igual modo ao Mercosul, a CAN conseguiu reunir mais força para construção de identidade coletiva para o bloco. A opção por um modelo homogêneo de condução política dos países pode tornar as relações mais fáceis, desde que ajuda na visão de si mesmo e do outro país como componentes de um mesmo grupo.

⁶⁰ O Sistema Andino de Integração representa o conjunto de órgãos e de instituições da Comunidade Andina, cujo propósito é permitir coordenação efetiva entre si, a fim de aprofundar a integração andina, promover e fortalecer as ações ligadas ao processo andino de integração. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/sai/que.html>>. Acesso em: 14 de nov. de 2009.

O relançamento da CAN contou com reuniões presidenciais e com o suporte proporcionado pelo eixo central formado pela Colômbia e pela Venezuela. O componente político e o componente comercial estiveram muito presentes.

A interpretação das duas ondas de regionalismo na América Latina e mais especificamente na América do Sul revela que a integração nesta sub-região não descreveu uma trajetória crescente ao longo dos anos. A primeira onda gerou projetos que se viram atormentados internamente a partir de decisões burocráticas voltadas ao interesse de cada Estado, em meio à concepção de fechamento dos mercados para produtos de fora da região.

Na segunda onda de regionalismo, a formalização do NAFTA ajudou a reforçar a percepção da América do Sul, em detrimento da América Latina. Ainda, o surgimento do Mercosul e o processo que culminou com o relançamento do Pacto Andino, por meio da CAN, deram novo vigor à integração, com modelo voltado para a realização de comércio também com economias situadas fora da região. Entretanto, o registro de conflito armado entre Países Membros revelou antigos problemas, dando o tom de uma cultura na qual a percepção entre alguns Estados é de rival, e não de amigo. A tentativa de implantação da ALCA poderia ir de encontro a estes dois projetos exclusivos para países da América do Sul, representando ameaça para a efetividade de ambos, com possibilidade de absorver tais iniciativas sub-regionais. Enfim, a integração na América do Sul esteve a mercê de fatores negativos externos à região, como a crise da dívida, mas também foi atingida por fatores adversos gerados pelos governos dos seus próprios países.

A proposta de integração mais atual na América do Sul é a UNASUL. Trata-se de um projeto conduzido desde o ano de 2000 e que engloba todos os países integrantes da CAN e do Mercosul. Ao mesmo tempo, a sua proposta reforça a importância do arcabouço montado e da experiência conseguida com estes dois blocos.

2.4 A proposta mais recente de integração na América do Sul

A tentativa de integração na América do Sul com tratado constitutivo firmado em data mais recente é a UNASUL, instituída por meio do Tratado de Brasília. Este documento, firmado no dia 23 de maio de 2008, requer ratificação pelos países signatários, para que possa entrar em vigor. Os países signatários são os seguintes: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Todos situados na América do Sul.

Este projeto registrou os primeiros procedimentos formais com o presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) convidando para reunião em Brasília os presidentes da América do Sul, no ano de 2000. O Comunicado de Brasília, fruto da reunião, indicou que a consolidação e a instrumentação da identidade sul-americana contribuiriam para o fortalecimento de processos regionais. A identidade foi tratada como algo ainda a ser concluído, que requeria mais solidez do que era capaz de apresentar. No ano de 2002, houve a segunda reunião, conduzida em Guayaquil, no Equador. Naquele encontro, já se apontou a existência de uma identidade na região, dotada de história comum e de herança cultural compartilhada entre os povos. Em ambas as reuniões, o tema da ALCA figurou entre os principais tópicos, entretanto, as agendas dos eventos incluíram distintos assuntos além do comercial, e a participação dos chefes de Estado não se restringiu aos integrantes da CAN e do Mercosul.

Ao final do ano de 2004, no dia 8 de dezembro, a 3ª Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Cuzco, no Peru, estabeleceu a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que foi a ampliação do desejo de integração dos países sul-americanos, verificado nas duas primeiras reuniões. A Declaração de Cuzco, firmada no evento, deu por certa a construção de uma história compartilhada pelas nações sul-americanas, que desde a

independência enfrentaram desafios comuns, quer no plano interno, quer no externo. Além disto, apontou a existência de valores comuns e de uma identidade compartilhada, ambos forjados pelo pensamento político e filosófico nascido com o tradicional reconhecimento da distinção do ser humano, da sua dignidade e direitos, além da pluralidade de culturas na região. E mais, indicou a importância da convergência de interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança como fator potencial para se atingir melhor inserção internacional, embora não tenha reconhecido categoricamente a existência destes interesses.

Tais afirmativas representaram mais a declaração de compromissos e de intenções entre as lideranças da região do que efetivamente a realidade constatada, mas a reunião realizada no ano de 2000 foi a primeira a contar somente com a presença de presidentes da América do Sul, num encontro pioneiro das lideranças desta região. Ou seja, o processo de aproximação foi iniciado, mas possui curto período de existência.

A ação conjunta na CASA deve ocorrer de modo a evitar duplicação e superposição de esforços, sem novos gastos de ordem financeira, por meio da conversão de instituições existentes na América do Sul. Dito de outra maneira, o projeto para integração mais recente na região almeja atingir os seus propósitos sem dispensar o caminho até então construído bem como a experiência acumulada em processos anteriores. Neste sentido, a CAN e o Mercosul – como projetos mais expressivos de integração sub-regional – podem adicionar valor a este novo processo.

A 1ª Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, ocorrida em Brasília nos dias 29 e 30 de setembro de 2005, apontou a necessidade da associação da CAN e do Mercosul. Na Declaração Presidencial resultante do evento, a introdução indicou associação recíproca dos Estados componentes do Mercosul e da CAN, além do Chile, da Guiana e do Suriname como essencial para se conseguir a conformação da CASA, cuja essência se estabelece com o entendimento político e com a integração

econômica e social dos povos existentes na América do Sul. A integração econômica se daria a partir de uma ALC entre a CAN e o Mercosul. No mesmo documento, a CASA se propôs a fortalecer a identidade construída na América do Sul, identidade que uma vez mais foi apresentada como algo consagrado entre os povos da região.

No ano seguinte, em Cochabamba, na Bolívia, no dia 9 de dezembro de 2006, quando da 2ª Reunião de Chefes de Estado da América do Sul, ocorrida dois anos após a decisão de se formar a CASA, os presidentes colocaram a pedra fundamental para a concretização do projeto. Na Declaração de Cochabamba, eles apontaram a globalização do pós-Guerra Fria como ativo fator de influência para aprofundamento de problemas econômicos e sociais na região. Ao mesmo tempo, indicam a integração regional como meio para se evitar e enfrentar tais óbices. O modelo proposto compreende integração de âmbito comercial, com articulação econômica e produtiva, e novas formas de cooperação política, social e cultural, no âmbito público e no âmbito privado. Por mais uma vez se reforçou a inclusão de tudo o que houve de avanço com a CAN e o Mercosul. O objetivo último da integração almejada foi propiciar desenvolvimento equitativo, harmônico e integral para os países da América do Sul.

Por ocasião da cúpula energética realizada em Ilha Margarita, na Venezuela, no ano de 2007, o nome escolhido para a CASA passou a ser União das Nações Sul-Americanas. Finalmente, a formalização do projeto se deu por intermédio do Tratado Constitutivo da UNASUL, firmado em Brasília, no dia 23 de maio de 2008.

A UNASUL se mostra uma iniciativa de integração possuidora de acentuado perfil político, que também inclui a sua projeção, com temas regionais ou internacionais, conforme comprova a enunciação do artigo 15 do seu Tratado Constitutivo. Em tal artigo, o documento evidencia a intenção de se buscar cooperação com outros grupos regionais (PEÑA, 2008, p. 78). De fato, desde o pioneiro encontro realizado entre os presidentes da

América do Sul, no ano de 2000, o conteúdo da agenda formada não se restringiu a temas econômicos ou exclusivamente comerciais.

A UNASUL também ressalta a necessidade de se desenvolver a conectividade física e energética no interior do espaço sul-americano que, devido a motivos geográficos, requer infra-estruturas desenvolvidas com enfoque sul-americano. Isto ficou demonstrado pelo fato de que uma das resultantes da primeira cúpula de Brasília tenha sido a Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana. E também pelas múltiplas conexões atuais e potenciais no desenvolvimento energético da região (PEÑA, 2008, p. 78).

O bom funcionamento da UNASUL requer vinculação entre ela e os processos de integração vigentes. Desde o projeto da CASA, estava previsto o aproveitamento da experiência acumulada nos processos de integração conduzidos na região. O Mercosul e a CAN se encaixam neste caso e o Tratado Constitutivo da UNASUL prevê, no seu preâmbulo, a inclusão das conquistas obtidas por estes dois blocos. Os chefes de Estado signatários do documento entenderam que “a integração sul-americana deve ser alcançada através de um processo inovador, que inclua todas as conquistas e avanços obtidos pelo MERCOSUL e pela CAN [...]”, embora a integração não se restrinja à mera convergência destes processos.

Entre os diversos objetivos específicos da UNASUL, encontramos a consolidação de uma identidade sul-americana por meio do reconhecimento de direitos a nacionais de um Estado membro quando em qualquer outro Estado membro. Com nova abordagem, a identidade da região passou a ser tratada como algo relacionado ao indivíduo, e não ao Estado. O que se manteve foi a necessidade de dar solidez a ela. A mesma solidez citada desde o Tratado de Brasília, firmado no ano de 2000.

A partir da observação da trajetória que redundou na criação da UNASUL, a integração na América do Sul se apresentou em movimento que valorizou os dois blocos objeto de estudo da dissertação, reforçando a importância de ambos para o momento presente.

Outro aspecto observado é a percepção variável em relação à existência de uma identidade sul-americana. Os documentos firmados até a criação da UNASUL apontaram desde a existência plena de uma identidade sul-americana compartilhada até a necessidade de se construí-la, passando eventualmente pela afirmação de que ainda se encontra inconsistente. O fato se mostra preocupante porque os textos tratados podem estar a exprimir mais a vontade das lideranças do que a realidade notada na sub-região. Além disto, o Tratado Constitutivo da UNASUL conecta a identidade sul-americana com o indivíduo, mas o Estado mantém a posição de agente na estrutura internacional, o que o conserva na posição de tomador de decisão. Por estes motivos, o reconhecimento e a comprovação de uma identidade na América do Sul ainda se apresentam confusos.

Conclusão

A proposta para integração na América Latina data de antes que todos os países da região estivessem independentes. Mesmo assim, a formação das identidades e dos interesses sofreu mais influência de fora da região do que da vizinhança, pois a independência política pouco desvencilhou as ex-colônias da ação dos países mais ricos. Neste contexto, o *monroísmo* se destinou a afastar a influência européia e permitir aos EUA exercerem poder político e econômico. A concepção vigorou até a primeira metade do século XX e a partir de então se observaram movimentos diferentes, em duas ondas de regionalismo.

Em 1960, a ALALC, inserida na primeira onda e apoiada na influência da CEPAL, de divisão dos países em centrais e periféricos, representou chance para maior interação entre países da América Latina. Porém, a Guerra Fria e golpes de Estado na região debilitaram a ALALC, atrapalhando a percepção da identidade regional. Prevaleceu o

interesse de cada Estado e problemas econômicos em nível mundial, como o fim do sistema Breton Woods e duas crises do petróleo prejudicaram o processo, desde os anos 1970.

Também, percepções distintas da ALALC dividiram os Estados em comercialistas e desenvolvimentistas e neste cenário ocorreu a criação do Grupo Andino, em 1969, com intento politicamente mais ambicioso, ao propor maior grau de integração e representar movimento de Estados com interesses similares.

Nos primeiros anos do Pacto Andino, os Países Membros eram Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. Em 1973 a Venezuela aderiu ao processo e três anos depois o Chile se retirou. No início dos anos 1980 Equador e Peru se enfrentaram em conflito armado, demonstrando a existência de dificuldades que atrapalhavam a condução do Pacto Andino.

A primeira onda de regionalismo praticamente se encerrou na metade final dos anos 1970, mas em 1980 a ALADI substituiu a ALALC. Calcada na realidade da região e no menor grau de rigidez, a ALADI visou a formar um mercado comum partindo de acordos com escopo reduzido e reforçou os interesses individuais dos Estados em relação à integração da América Latina como um todo, permitindo conversações bilaterais e estimulando acordos limitados a alguns países. Todavia, a crise da dívida externa impediu fortemente o progresso da proposta e a combalida primeira onda de regionalismo permaneceu fraca. Ainda assim, a ALALC, a ALADI e o Pacto Andino serviram para aumentar a percepção mútua entre os Estados da América Latina, ampliando a interação entre eles.

Na metade final dos anos 1980, uma nova onda de regionalismo atingiu a integração regional. O mundo globalizado e sem Guerra Fria apresentou certo grau de recuperação na atividade econômica e os EUA estabeleceram acordos bilaterais e regionais. Neste movimento, o NAFTA cooptou o México para a América do Norte e contribuiu para desmontar uma possível identidade na América Latina. O produto final dos acontecimentos

foi a caracterização da América do Sul, onde o retorno à condição democrática contribuiu positivamente para a conversação travada entre as lideranças políticas dos Estados.

O surgimento do Mercosul, em 1991, compôs um processo de superação de diferenças entre a Argentina e o Brasil. Desde a solução política para a hidrelétrica de Itaipu, em 1979, a percepção de que as identidades e os interesses continham aspectos mais similares do que distintos permitiu a aproximação em meio ao constrangimento gerado pelos EUA, que cobravam retorno à condição democrática. A união entre os dois países do Cone Sul formou eixo central que arrastou o Paraguai e o Uruguai para o processo.

Entretanto, a integração de perfil desenvolvimentista se converteu em instrumento de política econômico-comercial. O Mercosul representa uma união aduaneira imperfeita desde 1995 e passou por momento de acelerada ampliação do comércio no seio do bloco, especialmente na década de 1990.

Em paralelo, o Pacto Andino sofreu alterações e reformas estruturais. De igual modo aos demais Estados latino-americanos, os do Pacto Andino foram afetados pela crise da dívida e a integração regional recebeu pouca atenção. Porém, a partir de 1983 e ao longo de mais de dez anos, o projeto cresceu de importância. Colômbia e Venezuela – países dotados de mais estabilidade política – imprimiram maior velocidade e formaram um eixo central a partir do qual Bolívia e Equador se uniram. Em 1995, a CAN se conformou como união aduaneira imperfeita da qual o Peru se conservou ausente, enfraquecendo o bloco.

Na CAN, o interesse individual dos Estados foi mais forte e atrativo do que a visão do grupo. Desde os anos 1970 o Chile se havia retirado e conflitos armados posteriores marcaram a relação do Equador e do Peru. Todavia, em 1997 o Pacto Andino se tornou CAN.

Um processo paralelo ao desenvolvimento dos dois blocos foi a proposta estadunidense de 1994, para criação da ALCA, que esteve presente e atuante quase em contraposição à integração sul-americana, configurando ameaça a CAN e o Mercosul.

A identificação das duas ondas de regionalismo na América Latina, e mais especificamente na América do Sul, revelou que a integração nesta sub-região não descreveu trajetória crescente, mas delineou recorte da América Latina para a América do Sul. Além disto, as duas ondas de regionalismo geraram os dois mais expressivos projetos de integração nesta região: a CAN, fruto do relançamento do Pacto Andino, e o Mercosul.

A proposta atual para integração com países da América do Sul é a UNASUL, cujo Tratado Constitutivo firmado em Brasília, no dia 23 de maio de 2008, prevê a inclusão das conquistas obtidas pela CAN e pelo Mercosul, sem que o processo se restrinja à simples convergência dos blocos. Neste sentido, a CAN e o Mercosul assumem importância para o futuro e o estudo de ambos contribui para análise da integração regional conduzida na América do Sul.

3 A CAN E O MERCOSUL

Introdução

A desvalorização da moeda brasileira, ocorrida em 1999, e o agravamento de dificuldades econômicas e de problemas operacionais atingiram diretamente as relações comerciais no interior do Mercosul. Além disto, a crise brasileira afetou também a CAN (VILLA, 2005, p. 145). No ano de 1999, a América Latina teve variação do PIB próxima de zero e variação negativa do PIB *per capita* (DUPAS; OLIVEIRA, 2005, p. 31 e 32).

A crise cambial brasileira não foi responsável única por aqueles acontecimentos, mas o ano em que ela ocorreu serviu de marco para início do estudo. Afinal, projetos de integração representam mais do que relações de compra e venda de produtos entre países, mas não são imunes a questionamentos formulados com base no desempenho comercial ou na condição econômica do bloco.

Neste capítulo se desenvolve o estudo separado da trajetória da CAN e do Mercosul e o material produzido servirá de base para comparação posterior dos dois blocos. A recomposição histórica deu ênfase aos acontecimentos de cada bloco, além dos acontecimentos ligados aos países que formam os seus respectivos eixos principais, o que inclui decisões governamentais. Embora outros componentes também atuem num processo de integração, os fatores relacionados aos países do eixo principal ocupam posição de destaque, devido à maior capacidade que possuem para influenciar o bloco a que pertencem.

Este capítulo tem como propósito interpretar, para a CAN e para o Mercosul, a evolução da moldura institucional e as trajetórias descritas, no período compreendido entre os anos de 1999 e 2008. Fica evidente que ambos os blocos enfrentaram adversidades, algumas delas com características similares, enquanto as relações mantidas entre os países

componentes do eixo central de cada bloco revelaram distintas opções e posturas adotadas ao longo da trajetória.

3.1 A CAN

A CAN teve a sua origem com o Pacto Andino, que foi criado em meio à primeira onda de regionalismo, quando ocorreram as principais modificações na moldura institucional. A trajetória do bloco registrou a opção dos governos dos países que o compõem, especialmente o da Colômbia e o da Venezuela, formadores do eixo central do bloco, desde a segunda onda de regionalismo. O resultado final foi a fratura da Comunidade Andina, o que causou impacto negativo em todo o bloco.

3.1.1 A moldura institucional da CAN

O pilar da integração andina se encontra no Acordo de Cartagena, de 1969. Àquela época, a CEPAL recomendou que a estrutura do bloco fosse similar à da então CEE (BUSTAMANTE, 2004, p. 16). No dia 1º de agosto de 1997, o Grupo Andino se transformou na CAN, integrada pelos seus Países Membros e pelo SAI, cujos órgãos e instituições⁶¹ serão apresentados nesta seção.

O Conselho Presidencial Andino (CPA) foi criado no dia 23 de maio de 1990 e é integrado pelos chefes de Estado dos Países Membros da CAN, que promovem reuniões anuais ordinárias ou extraordinárias. O CPA é o órgão máximo do SAI e dele emanam diretrizes com orientação política.

⁶¹ A CAN especifica a existência de órgãos e de instituições, mas nesta dissertação não será feita distinção entre estas duas nomenclaturas, de modo a simplificar o texto.

A criação do Conselho Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), órgão de direção política do SAI e composto pelos chanceleres dos Países Membros, data de 12 de novembro de 1979. O CAMRE se reúne duas vezes por ano, pode firmar acordos com terceiros e se encarrega de assegurar a consecução dos objetivos da integração andina, além de formular e executar a política externa da CAN. Para tal, o CAMRE se expressa por meio de declarações e de decisões tomadas por consenso.

O CAMRE foi criado para coordenar a política externa da CAN, a fim de dar peso ao bloco nas negociações internacionais (LOZANO; ZULUAGA, 2001, p. 151). Com a discussão de um tema que atinge a todos os Países Membros, ocorre aumento da interação entre eles, o que contribui para formar identidade na região. Porém, a decisão por consenso mantém a independência dos Estados.

Outro órgão da CAN é a Comissão da Comunidade Andina (CCA), cuja criação data de 26 de maio de 1969, quando o órgão representava instância máxima do Pacto Andino. Com o Protocolo de Trujillo, tornou-se órgão normativo do SAI e passou a compartilhar com o CAMRE a capacidade legislativa. A CCA formula, executa e avalia a condução da política de integração andina em termos de comércio e investimentos e se expressa por decisões tomadas com voto favorável da maioria absoluta.⁶² As reuniões ocorrem três vezes ao ano.

A Secretaria Geral da Comunidade Andina (SGCA) é o órgão executivo do bloco. Vela pela aplicação do Acordo de Cartagena e formula propostas de decisão para o CAMRE. A SGCA é um órgão permanente, conta com Secretário Geral eleito por consenso pelo CAMRE em reunião com a CCA e se expressa por meio de resoluções.

Parte da formação atual da estrutura da CAN foi gestada em período crítico do Pacto Andino, durante os anos 1970. O Tribunal de Justiça da Comunidade Andina (TJCA) e

⁶² Com o número inteiro que se segue à metade dos Países Membros existentes, conforme o artigo 24 do Regulamento da CCA.

o Parlamento Andino (Parlandino) foram criados em 1979, como consequência deste movimento (MALAMUD, 2003, p. 332).

O TJCA é um órgão de caráter judicial e permanente. Com sede em Quito, capital do Equador, atua para dirimir controvérsias e se expressa por meio de sentenças. Desde agosto de 1999, outras competências foram atribuídas àquele tribunal.

A criação do TJCA foi fruto de questionamento pela falta de instituições que impulsionassem o Pacto Andino. Assim, o órgão foi criado para obrigar o cumprimento do Acordo de Cartagena e das decisões do CAMRE e da CCA. As suas decisões têm força de lei e preeminência sobre a lei nacional, o que o torna um órgão integracionista por excelência, pois eventualmente acaba indo de encontro aos interesses dos governos nacionais (BUSTAMANTE, 2004, p. 16, 21 e 23).

O Parlandino é o órgão deliberativo do SAI, de natureza comunitária, cuja decisão ocorre por maioria absoluta. Este parlamento se destina a representar os povos da CAN e é composto com cinco membros de cada Estado.

O Parlandino participa do gerenciamento de normas por intermédio da sugestão de projetos de legislação de interesse comum. Os representantes que o formam são indivíduos eleitos pelos Congressos Nacionais, embora o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo, de 1997, preveja eleições diretas. Em 1998, a Venezuela foi o primeiro país a ter representante escolhido deste modo e, atualmente, apenas Equador e Peru contam com representantes assim eleitos.

Apesar das intenções, o Parlandino possui funções imprecisas e não exerce autoridade perante o CPA, o CAMRE e a CCA. Atua mais como órgão burocrático e pouco realiza em prol da integração andina (BUSTAMANTE, 2004, p. 16, 23 e 25), já que não participa do processo decisório (ERTHAL, 2006, p. 20) e permanece em processo de transição.

O Conselho Consultivo Empresarial Andino (CCEA) e o Conselho Consultivo Trabalhista Andino (CCTA), ambos criados em 1983, possuem natureza consultiva e prestam serviço de assessoria, emitindo opinião perante o CAMRE, a CCA ou a SGCA a respeito dos programas ou das atividades de interesse do segmento empresarial ou trabalhista.

Fruto de criação bem mais recente, por meio da Decisão 674, do CAMRE, o Conselho Consultivo dos Povos Indígenas (CCPI), estabelecido em 27 de setembro de 2007, destina-se a promover participação dos povos indígenas na integração sub-regional, nos âmbitos econômico, social, cultural e também político. Conserva a instância consultiva dos outros dois conselhos e emite opinião perante o CAMRE, a CCA ou a SGCA.

A Corporação Andina de Fomento (CAF) é uma instituição financeira que apóia o desenvolvimento sustentável dos seus países acionistas e a integração regional. As suas operações iniciaram em 1970 e, no momento atual, a CAF representa a principal fonte de recursos para financiamento dos países da CAN. É, portanto, o seu braço financeiro.⁶³

Outra instituição financeira do SAI é o Fundo Latino-Americano de Reservas. Constituído pela Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru e Venezuela, tem como objetivo apoiar os países da CAN para que atinjam equilíbrio da balança comercial, harmonização das políticas cambiais, monetárias e financeiras.

O SAI também possui dois convênios que dão conta de assuntos ligados a educação, saúde, trabalho e outros temas menos lembrados quando se aborda a integração regional. Por isto, os convênios da CAN promovem integração em segmentos específicos, de modo pontual, harmonizando normas e coordenando políticas (AVENDAÑO, 1999, p. 84).

⁶³ Em 2005, uma emenda permitiu a qualquer país latino-americano tornar-se membro pleno da CAF. Com isto, Argentina, Brasil Panamá, Paraguai e Uruguai compraram ações adicionais, num montante de US\$ 1,5 bilhões. Atualmente, a CAF conta com capital de US\$ 10 bilhões. Dados obtidos no sítio eletrônico da CAF. Disponível em: <<http://www.caf.com/view/index.asp?pageMS=34163&ms=17>>. Acesso em: 11 set. 2009.

O Convênio Hipólito Unanue é o Organismo Andino de Saúde componente do SAI desde 1998, com a Decisão 445, do CAMRE. O seu objetivo é coordenar e apoiar os esforços dos Países Membros para conseguir melhoria das condições de saúde dos seus povos.

O segundo Convênio, chamado de Simón Rodríguez (CSR), é um foro para debate, participação e coordenação para os temas sociais e trabalhistas conduzidos na CAN.

O protocolo vigente para o CSR foi firmado em 23 de julho de 2001, em substituição ao de 1973. O CSR se propõe a dar espaço para a convergência de interesses dos ministros, empresários e trabalhadores. Até 2008, a Colômbia não ratificara o protocolo.

Enfim, a Universidade Andina Simón Bolívar (UASB),⁶⁴ criada no final do ano de 1985, está voltada para a pesquisa, o ensino e o fomento da cooperação e da coordenação entre as universidades dos Países Membros da CAN.

3.1.2 CAN: a trajetória da fratura

Os Países Membros da CAN registraram crescimento do PIB no período de 1994 a 1998 e a interrupção da escalada ocorreu devido às sucessivas crises externas ocorridas neste mesmo período, o que culminou com a crise cambial no Brasil. Ademais, outros fatores, tais como queda no preço do petróleo e a presença do fenômeno do “El Niño” impactaram de modo negativo as exportações dos países andinos. O acerto se deu por intermédio do ajuste de contas internas, o que gerou recessão generalizada. A exceção ficou por conta da Bolívia, que conseguiu receber valores externos fruto de investimentos estrangeiros. Tal situação se agravou em 1999, ano em que somente o Peru conseguiu registrar leve crescimento econômico (INTAL, 2002, p. 31 a 33). Estas adversidades enfrentadas pela CAN se deram mais por decorrência de problemas externos ao bloco do que por algum tipo de manobra

⁶⁴ Com sede em Sucre, na Bolívia, além de filial nas cidades de La Paz, Cali, Quito e Caracas.

realizada pelos governos. Portanto, ocorreram devido a motivos alheios à vontade dos seus Países Membros.

Neste mesmo ano de 1999, a Reunião do CPA realizada na cidade colombiana de Cartagena da Índias, nos dias 26 e 27 de maio, funcionou como palco da comemoração dos 30 anos transcorridos desde a assinatura do Acordo de Cartagena. No evento, ainda se enalteceu como manobra plena de êxito a transformação do antigo Grupo Andino em CAN, alteração conseguida por intermédio de mudanças qualitativas que representaram reflexo do mais alto compromisso político travado pelos países do bloco.

Esta Reunião de 1999 também registrou a vontade política dos Países Membros em formar um mercado comum até o ano de 2005, embora até 2008 a CAN ainda não se tenha constituído sequer como união aduaneira perfeita, com a participação de todos os seus Países Membros. O documento produzido no evento reforçou, também, o desejo pela adoção de uma política exterior comum como instrumento para fortalecer a presença internacional de todo o bloco, além do próprio processo de integração andino. Todavia, o caminho trilhado não revelou existência de meios para se alcançar tais propósitos.

A coordenação de políticas macroeconômicas entre os países da CAN é, também, um estágio a ser atingido. Reuniões dos ministros da fazenda e de outros órgãos ligados à política econômica tentaram limitar metas inflacionárias, nível de endividamento e outros indicadores (INTAL, 2002, p. 50-52). Porém, diversas decisões são tomadas de modo isolado, sem considerar os interesses e as necessidades das demais economias.

Conforme tratado no capítulo 2, desde 1989 Colômbia e Venezuela atuaram como eixo central na política e foram os precursores da integração perseguida desde a Ata de Barahona firmada em 1991 e, depois, a partir da própria implantação da CAN. Por isto, o intercâmbio comercial entre ambos teve notável crescimento. As maiores coincidências de aplicação da TEC também ficaram por conta daqueles países (TIZÓN, 2005, p. 161).

O comércio no interior da CAN não se configurou efetivamente como característica marcante para todo o bloco. O valor percentual das transações comerciais realizadas entre os Países Membros permaneceu por volta de 10% em relação ao total das transações com o mundo.⁶⁵ Todavia, as exportações intra-bloco foram basicamente de produtos manufaturados, ao mesmo tempo em que as exportações para o resto do mundo se mantiveram baseadas em recursos naturais. Devido a estas condições, o comércio na CAN, ainda que em escala pouco ampla, assumiu algum grau de importância, embora esta assertiva não fosse verdadeira para todos os Países Membros.

No caso da Colômbia e da Venezuela, ambos os países exportavam hidrocarbonetos para o resto do mundo e praticamente apenas a Colômbia vendia, também, produtos agrícolas e produtos industrializados. Ao longo dos anos, a Colômbia conduziu política para desenvolvimento da atividade manufatureira da sua economia e conseguiu algum êxito neste sentido, pois este tipo de produto passou a ocupar fatia importante das suas exportações destinadas aos demais países da CAN; em menor grau, a Colômbia logrou exportar produtos industrializados para fora do bloco.

Por tudo isto, a Colômbia respondia pelo maior percentual das exportações com valor agregado praticadas entre os países da CAN. Enfim, a Colômbia foi o país que soube melhor fazer uso da integração regional no sentido de desenvolver a própria indústria⁶⁶ (INTAL, 2002, p. 35, 63, 64 e 72).

Por outro lado, esta condição de exportador deixou a Colômbia com alguma dependência, principalmente em relação à Venezuela. As vendas colombianas de

⁶⁵ Mais precisamente, o valor percentual do comércio praticado no interior do bloco fica algo abaixo dos 10% (INTAL, 2002, p. 71).

⁶⁶ Com o recebimento de investimentos diretos estrangeiros (INTAL, 2005a, p. 31 e 32) e a partir de ganhos de escala e de aprendizado, as empresas estabelecidas em território colombiano conseguiram fabricar produtos que competem também no mercado de fora do bloco, em alguns poucos segmentos.

manufaturas⁶⁷ efetuadas no interior da CAN se concentraram no mercado existente no território venezuelano, situação que se manteve até os primeiros anos do século XXI. O comércio colombiano praticado com a Venezuela era maior do que o comércio realizado com todos os demais Países Membros da CAN.⁶⁸ Colômbia e Venezuela tiravam bom proveito de mais de 2.000 quilômetros de fronteiras vivas.

Com relação a transações comerciais travadas com economias de fora do bloco, a Venezuela foi o País Membro da CAN que mais realizou comércio extra-bloco, representando praticamente metade das suas transações comerciais. Conforme citado, as vendas se concentram no petróleo e nos seus derivados. Em segundo lugar permaneceu a Colômbia, país detentor de estrutura exportadora mais diversificada (INTAL, 2005a, p. 10).

Outra característica marcante da CAN é a notável relação comercial mantida com os EUA, potência que representa o maior sócio comercial dos Países Membros do bloco⁶⁹ e, por isto, detém grande poder de barganha com a região (VILLA, 2005, p. 164). O principal produto exportado para os EUA é o petróleo, com os seus respectivos derivados.

Tratando-se apenas de Colômbia e Venezuela, em 1999, a relação econômica dos dois, com os EUA, era também intensa. Ambos representavam 81% do total exportado pelo bloco àquele país, sendo que a Venezuela respondia por 58% do total e a Colômbia por 23% (INTAL, 2002, p. 69). Além disto, os EUA participavam de programa de combate contra a produção e o comércio de drogas ilícitas, em consórcio com diversos países da CAN, desde o início dos anos 1990. Estes fatos faziam e ainda fazem com que os EUA exerçam influência constante na região, mesmo quando as ocorrências não se mostram evidentes. Ou seja, além

⁶⁷ As manufaturas comportam maior valor agregado, se comparadas a produtos conseguidos a partir de atividades extrativistas.

⁶⁸ Se tomarmos por base apenas EUA e Venezuela, em 2001 as exportações colombianas destinadas a estes dois países perfaziam 64% (VIDIGAL, 2004, p. 188).

⁶⁹ No início do século XXI, do total das exportações andinas, 44% se destinaram ao mercado estadunidense. Do total das importações, 35% tinham origem nos EUA (INTAL, 2002, p. 86).

da notável presença registrada nas relações econômicas, os EUA se mostram atuantes na região por intermédio de relações políticas com os governos.

Por estes motivos, em termos comerciais, a CAN não se configurou um bloco de atração extremamente importante para a Colômbia e para a Venezuela,⁷⁰ apesar do maior equilíbrio relativo das economias, em comparação com o Mercosul. Estes dois países formavam o principal eixo econômico e comercial do bloco, devido à alta porcentagem de comércio realizado por meio de relações bilaterais mútuas e de relações externas mantidas com os EUA. No plano político, o alinhamento de ambos esteve afetado desde 1999, o que também implicou impacto nas relações comerciais. Enfim, a CAN permanecia com importância mais política do que comercial para os seus Países Membros, ao passo que Colômbia e Venezuela formavam o eixo central do bloco.

Na Venezuela, a ascensão do presidente Hugo Chaves (1999-presente) produziu o rompimento de diversas tradições conduzidas desde décadas anteriores, no modelo de ação do país no cenário internacional. Porém, o avanço conduzido para a integração regional, solidificado ainda nos anos 1990, foi preservado. Tal consolidação ficou marcada com a mudança de preceitos constitucionais e a nova Carta Magna, de 1999, comportou a integração regional como um princípio da ação internacional do país. O aprofundamento do compromisso do Estado venezuelano com a integração e a expectativa de alta funcionalidade que ela pudesse oferecer para o interesse nacional foram aspectos considerados importantes (LESSA, 2004, p. 161 e 162).

No discurso de posse, proferido em 2 de fevereiro de 1999, Chaves fez exposição a respeito da própria *bolivarianidad*, com seis elementos. Dois destes elementos correspondiam a atribuir prioridade à vizinhança do país, quando da condução da política

⁷⁰ Ainda assim, o bloco se faz mais significativo, em termos comerciais, para a Colômbia.

exterior, e a criar bloco de força por toda a América Latina, com o propósito de contribuir para a construção de um mundo com característica multipolar.⁷¹

Com relação a CAN, desde 1999 a Venezuela mais se distanciou do que se aproximou do bloco, não propriamente nos fluxos comerciais, mas em posicionamentos estratégicos e até de cunho ideológico. Em especial, o trato com a Colômbia envolveu uma seqüência de transtornos que marcaram de forma negativa as relações destes dois países. A obrigação por se fazer transferência de carga colombiana em plena fronteira, de sorte que fossem utilizados somente transportadores venezuelanos no interior da Venezuela, a prisão de José Maria Ballestas⁷² e a resposta negativa do governo venezuelano quanto à sua extradição para a Colômbia, além de outros óbices, constituíram alguns exemplos (CARDOZO, 2003, p. 29, 32 e 33).

Com relação ao Mercosul e ao Brasil, por extensão, o governo venezuelano realizou movimento que resultou em maior proximidade. Tal atitude não representou processo iniciado pelo governo de Chaves, mas sim a continuidade de uma construção trabalhada desde meados da década de 1980, cuja conclusão ocorrera ainda no governo de Rafael Caldera (1994-1999) (CERVO, 2004, p. 72).

Pelo lado colombiano, a exemplo da Venezuela, os interesses também se concentraram mais para fora do bloco andino. Porém, não seguiram para o mesmo sentido.

Em 1996, a Colômbia fora privada, pelos EUA, de receber certificado por boa conduta na luta movida contra o narcotráfico e o governo se voltou para um discurso nacionalista. Com promessa de combate ao crime organizado, geração de postos de emprego e desenvolvimento de política com cunho social, o governo acabou esbarrando no recrudescimento da violência interna, com os seus conseqüentes efeitos negativos. A

⁷¹ Os demais elementos foram: voltar-se ao passado, com o propósito de extrair inspiração política; tirar do pensamento histórico a fórmula da união, para sair do labirinto latino-americano; entender o próprio mandato como fórmula revolucionária; e fixar parâmetros da nova ordem mediante constituição democrática (CERVO, 2004, p. 62 e 63).

⁷² José Maria Ballestas era acusado de seqüestro de avião colombiano, em 1999.

economia do país foi seriamente afetada por esta violência, em meio a um cenário de crises externas, conforme citado. No entanto, a relação com os EUA melhorou parcialmente após novembro de 1997, quando a Câmara de Representantes do país aprovou uma emenda constitucional que permitiu a extradição de criminosos. Neste cenário, as eleições presidenciais do ano de 1998 levaram ao poder Andrés Pastrana Arango. Como candidato, o seu discurso manteve foco na restauração do nível de cooperação com os EUA no tocante ao combate do narcotráfico, conforme o padrão vigente até 1996, e na negociação com grupos de movimentos internos ligados à violência por meio da guerrilha (VIDIGAL, 2004, p. 181 e 182). Posteriormente, no ano de 2005, Pastrana foi designado para exercer o cargo de embaixador da Colômbia nos EUA.

A política econômica e social de Pastrana (1998-2002) gerou movimento grevista de abrangência nacional. O crescimento do desemprego e da dívida externa desembocou em recessão, como não se via desde 1931. O país recorreu a pedido de empréstimo junto ao FMI, quebrando tradição da Colômbia de ser, até então, a única economia latino-americana a não fazer uso de recursos provenientes daquela instituição (VIDIGAL, 2004, p. 182). A crise econômica enfrentada em 1999 serviu para coroar todo este ambiente adverso, tanto na economia quanto na política.

A Colômbia não desenvolveu política de Estado voltada à integração regional e à inserção internacional do país. Ao contrário, descreveu alterações de comportamento dos seus governos, de acordo com a situação interna enfrentada e as prioridades atribuídas pelos diversos chefes de Estado. Com este perfil, desde meados dos anos 1980 até 1999, o país conduziu abertura econômica; tentou se inserir no NAFTA; desenvolveu ALC com a Venezuela e o México;⁷³ e se voltou para a CAN, a partir do isolamento forçado imposto

⁷³ Este acordo regional foi o G-3. Uma ALC formada pela Colômbia, pelo México e pela Venezuela, cujos efeitos e benefícios se iniciaram a partir de 1995.

pelos EUA, em 1996 (RAMÍREZ, 2004, p. 217 e 218). Ou seja, o comportamento da Colômbia mudava sem manter compromisso com propósito algum.

Neste período inicial do recorte, quando a situação econômica dos Países Membros da CAN apresentou piora, o bloco logrou algumas conquistas importantes. O “Compromisso da Comunidade Andina pela Democracia”, de 2000, voltado à defesa dos princípios democráticos foi uma delas (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p. 71). Também a eliminação da exigência de vistos consulares e o reconhecimento dos documentos nacionais de identificação como documento de viagem concederam nova dimensão para construção de confiança percebida mutuamente entre a população de cada um dos Países Membros (TIZÓN, 2005, p. 162).

Estas conquistas estão relacionadas à conclusão das assinaturas no Protocolo de Oporto,⁷⁴ que marcou a aprovação do Compromisso Andino pela Democracia. Também, à Decisão 503, do CAMRE, emitida em 22 de junho de 2001, que reconheceu o porte de documento nacional de identidade, desde que válido e em vigor, como requisito suficiente para as viagens de turismo realizadas por cidadãos do interior da sub-região formada pelos Países Membros da CAN. Deste modo, ficou dispensado o visto emitido por órgão de embaixada ou consulado.

Em paralelo a estes avanços, a efetivação do Plano Colômbia,⁷⁵ entre a Colômbia e os EUA, alterou sensivelmente as relações no eixo principal da CAN e causou espécie até mesmo junto a governos de outros países sul-americanos.

⁷⁴ O Protocolo de Oporto, de 17 de outubro de 1998, terminou de receber assinaturas dos chanceleres andinos em 10 de junho de 2000. O último deles foi o representante do Peru, sob a presidência de Alberto Fujimori (1990-2000), cujo regime dava sinais de decadência. Até o momento, este protocolo não teve a sua força efetivamente testada para que condicionasse a participação dos países da CAN, mas representa um marco político importante para o bloco.

⁷⁵ Acordo militar firmado entre a Colômbia e os EUA, cujas operações se iniciaram em 2000. O objetivo do acordo foi dar apoio ao governo colombiano para combate à produção e ao tráfico de drogas, além do combate à ação das Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC). Até 2006, os gastos acumulados no plano perfaziam US\$ 7 bilhões (COSTA, W., 2007, p. 125). As FARC representam grupo armado colombiano com organização semelhante à militar. Fundadas em 1964, possuem base na ideologia comunista.

A Colômbia representa ameaça para a região andina, desde que o país comporta na sua superfície os maiores produtores de cocaína. Este tipo de comércio ocorre por meio de grupos detentores de poder paralelo em relação ao Estado e o tráfico de drogas ilícitas é somente uma das atividades capazes de gerar destruição da ordem. Os resultados modestos conseguidos com o combate da ação de traficantes, desde os anos 1980, indicam existência de fragilidade por parte do Estado.

O Plano Colômbia, como um acordo militar firmado entre a Colômbia e um país central, no caso a maior potência militar e econômica do globo, gerou diversas implicações para a região, com operações militares e ações de presença por quase todo o território do país. O plano de ação empregado faz uso de desdobramentos de tropas em regiões limites com o Peru e realiza tamponamento nas fronteiras com o Equador, a Nicarágua, a Venezuela e o Brasil (COSTA, W., 2007, p. 125).

Um dos efeitos do Plano Colômbia foi a facilidade para penetração militar dos EUA particularmente na Colômbia, de modo incisivo, mas também nos demais países da América Latina. Trata-se de uma presença crescente, que assume diferentes formas por intermédio de: condução de programas de treinamento de pessoal, prestação de serviço de assessoria, realização de exercícios conjuntos, venda de material de emprego militar, estabelecimento de bases militares, instalação de radares para detecção, além de outras mais incomuns. A responsabilidade pela tarefa de implementar programas de segurança para a América Latina e o Caribe está a cargo do *U.S. Southern Command (Southcom)*,⁷⁶ cuja sede se localiza em Miami, na Flórida. As tarefas atribuídas ao *Southcom* incluem o combate ao narcotráfico, o relacionamento com as forças armadas dos diversos países, o controle e a não-proliferação de armas, operações antiterrorismo, assistência humanitária, e operações de busca e salvamento (RIPPEL, 2006, p. 6 e 7).

⁷⁶ Comando do Sul (tradução nossa). A área de responsabilidade desse comando unificado exclui o México e a Guiana Francesa.

O principal problema advindo com este tipo de consórcio é a indução de desequilíbrio entre os poderes militares de cada país da região. Desde que os EUA financiam programas capazes de dotar algum Estado com capacidade militar muito acima do que este Estado normalmente conseguiria por meio do poder econômico e tecnológico de que dispõe, observa-se a possibilidade de ocorrerem atritos.

A tentativa de acúmulo de capacidade necessária a equilibrar a balança de poder é um dos caminhos propostos pelo construtivismo, para a manutenção da ordem em uma cultura lockeana, como é a disposição dos países da CAN. Com o Plano Colômbia, o desequilíbrio de forças se tornou concreto, a partir do interesse de um agente externo ao bloco. No caso, os EUA. Porém, neste processo houve, também, interesse de um País Membro da CAN. No caso, a Colômbia.

Até que ponto o país detentor de maior poder na região terá auto-domínio é uma questão importante para os demais Países Membros da CAN. Contando com apoio material, financeiro, de serviços, e até de forças desdobradas em bases no território, a Colômbia contribuiu para desequilibrar o poder na região. Como era de se esperar, “[...] [o p]lano foi acolhido com apreensão por parte dos países fronteiriços (VIDIGAL, 2004, p. 182). Segundo Rippel (2006, p. 97):

O Plano Colômbia parece constituir um instrumento da estratégia norte-americana para favorecer seus interesses na América Latina, particularmente nas Regiões Amazônica e Andina. Esses interesses seriam: promover a disseminação de instituições democráticas; o incremento do comércio e de oportunidades de investimento para os empresários e trabalhadores norte-americanos; e a redução da produção de narcóticos que ameaçam a sociedade estadunidense.

Se o interesse individual pode minar as relações para a obtenção de unidade em blocos de integração, a imposição de interesse de agente externo se mostra ainda mais negativa, como neste caso.

Foi no decorrer do governo de Pastrana que a Colômbia restabeleceu plenamente as relações com os EUA, aceitando internacionalizar o conflito interno de luta contra os

traficantes de drogas ilícitas, por meio do Plano Colômbia (VILLA, 2005, p. 176). Como contrapartida, a presença dos EUA na região se fez ainda mais perceptível. Por outro lado, nada indica que os números do impacto da violência, na Colômbia, inclusive com as iniciativas emanadas com o Plano Colômbia, tenham sido reduzidos, nos últimos anos (VIDIGAL 2004, p. 179).

Enfim, o que ficou marcado com o Plano Colômbia foi o desequilíbrio da Colômbia, no que diz respeito ao poder militar, em relação aos países vizinhos. Além disto, o maior distanciamento do país em relação a um antigo parceiro, a Venezuela, cujo governo se opôs diretamente a este modelo de intervenção. Chavez proibiu a realização de vôo, no próprio território, de aeronaves estadunidenses que tinham como propósito conduzir perseguição a traficantes de drogas.

Em termos econômicos, a CAN retomou crescimento nos anos de 2000 e de 2001, mas voltou a marcar índice negativo em 2002 e 2003 (VILLA, 2005, p. 145), quando foi afetada pela crise econômica argentina.⁷⁷ O que realmente ocorreu nos anos de 2000 e 2001 foi retorno aos índices conseguidos em período anterior próximo. Ou seja, houve recuperação da atividade econômica de modo a atingir patamar de produção praticado até 1998, fase anterior à crise cambial ocorrida no Brasil (INTAL, 2002, p. 65). No caso colombiano, a economia se mostrou mais próxima à estagnação do que à retomada do crescimento.

Em abril de 2001, o governo venezuelano manifestou interesse em concretizar adesão junto ao Mercosul. Em visita ao presidente brasileiro, realizada em Brasília, Chavez revelou intenção de seu país em fazer parte do Mercosul (CERVO, 2004, p. 74). Evidentemente, desde que o Mercosul e a CAN dispõem de TEC, não seria possível à Venezuela permanecer em ambos os processos de integração. A opção venezuelana definitiva a respeito de qual bloco participar ainda estaria por acontecer, alguns anos depois.

⁷⁷ A crise argentina teve o pior momento em 2001 e será abordada na seção 3.2 O Mercosul.

O anúncio da intenção venezuelana, inclusive com busca de apoio necessário à conclusão do intento, representou um desafio para a CAN (NOGUEIRA; PESOA, 2004, p. 107). Haveria impossibilidade de o país participar em distintos blocos econômicos, conforme explicado acima, e a opção apontava para o Mercosul.

Datada de 30 de janeiro de 2002, a Declaração de Santa Cruz de la Sierra, fruto de Reunião Extraordinária do CPA, renovou interesse na condução do processo de integração representado pela Comunidade Andina⁷⁸ e na intenção política de negociação em bloco. Pouco tempo depois, a Venezuela seria atingida por um golpe que levaria ao poder outro presidente, ainda que por dois dias apenas.

O Secretário de Estado Colin Powell e mais outras autoridades do governo do presidente estadunidense George Bush “Filho” (2001-2009) manifestaram preocupação diante de atitudes de Chaves, que realizara visitas ao Iraque e a Cuba.⁷⁹ A importância da Venezuela para os EUA se justifica devido às reservas de petróleo que aquele país detém, e por ser ele o terceiro maior fornecedor deste produto para os EUA. Assim, o governo Bush “Filho” iniciou ataque indireto, por intermédio da divulgação de que havia pleno descontentamento no interior da Venezuela. Todavia, uma tentativa de golpe, ocorrida em 7 de fevereiro de 2002, acabou contornada por Chaves (CERVO, 2004, p. 70).

Poucos meses depois, o golpe foi efetivado. Nos dias 11 e 12 de abril de 2002, Chavez foi preso por militares de alta patente e teve a sua renúncia ao cargo de presidente anunciada pelo Chefe do Estado-Maior do Exército. Este processo também recebeu apoio dos EUA,⁸⁰ que se dispuseram a reconhecer o governo instalado por Pedro Carmona Estanca,

⁷⁸ Além de prever utilização de política externa comum na CAN, o documento anotava consolidação de uma ALC até junho de 2002, e a aplicação de uma TEC, até 31 de dezembro de 2003. Tais metas se destinavam a propiciar ganhos com aprofundamento da integração andina.

⁷⁹ Em 11 de setembro de 2001, os EUA sofreram ataque às Torres Gêmeas e o tema terrorismo ocupou espaço central na agenda estadunidense. Cuba e Iraque eram considerados “Estados párias”.

⁸⁰ A CIA (Central Americana de Inteligência) atuou nesta operação e o porta-voz de Bush, Ari Fleischer, reconheceu a atuação estadunidense. Do mesmo modo que se fez presente em outros momentos da história latino-americana, quando da derrubada de governos em ato contrário à ordem constitucional e à própria

presidente da *Fedecámaras* (Federação de Câmaras e Associações de Comércio e Produção da Venezuela). Porém, as camadas mais pobres da população venezuelana, favoráveis ao governo Chaves, ocuparam as ruas da capital – Caracas – e, assim, espalhou-se a agitação, com saques realizados no interior dos estabelecimentos comerciais. Tal clima de desordem se espalhou também por outras cidades venezuelanas; além disto, houve levantes compostos por militares de média patente e de baixa patente contra o novo governo. Enfim, sem apoio interno suficiente e sem apoio externo, no dia 13 de abril, Pedro Carmona renunciou (MONIZ BANDEIRA, 2008b). Chavez, então, retornou ao cargo de presidente, após dois dias de afastamento forçado. Novamente, a relação da Venezuela com a Colômbia sofreu danos.

A ocorrência de um golpe como este, fomentado por país cuja história revela intervenções reiteradas em governos da região, é suficiente para gerar graves problemas. Ou por outra, serve para concretizar a existência de problemas acumulados e latentes. Porém, a reação de relativo apoio dado pela Colômbia ao golpe na Venezuela acentua a diferença de interesses entre países vizinhos e participantes de um mesmo projeto de integração regional, no caso, a CAN. A concessão de asilo político a Pedro Carmona, quando este fugiu de prisão domiciliar e se refugiou na embaixada colombiana em Caracas, funcionou neste sentido.

Esta crise enfrentada pela Venezuela não cedeu, e em dezembro de 2002, o Brasil atuou de modo incisivo, a fim de assegurar a estabilidade naquele país. Uma greve interna gerou desabastecimento de combustível e Cardoso, com endosso do presidente eleito Lula, vendeu ao governo de Chavez combustível para enfrentar o problema de uma possível desestabilização. O Brasil teve interesse direto na manutenção da estabilidade da Venezuela devido aos investimentos econômicos brasileiros naquele país, além do interesse político e estratégico (MONIZ BANDEIRA, 2008b). Em momento de crise, o governo venezuelano recorreu ao governo brasileiro, e não aos demais Estados Partes da CAN.

democracia, os EUA repetiram procedimentos antigos (CERVO, 2004, p. 70). As ocorrências se deram na região, especialmente ao longo dos anos 1960 e 1970, como descrito no Capítulo 2.

Em meio aos problemas políticos tratados, a Venezuela ainda acumulou adversidades de caráter econômico. No triênio 2000-2002, a economia do país foi a única que registrou contração, entre os países da CAN. Em 2003, a retração se manteve, em meio a um quadro inflacionário crescente (INTAL, 2005a, p. 2, 3 e 6) e o PIB *per capita* de 2002 registrou igual valor ao obtido em 1959 (PUENTE, 2004, p. 85). Porém, a situação não diferia em muito da colombiana, cuja economia se encontrava estagnada, conforme citado anteriormente. A redução do preço internacional do barril de petróleo, em 2001, atuara com um vilão para economias exportadoras de tal *commodity*.

As relações comerciais travadas entre a Colômbia e a Venezuela também pioraram. Nos anos de coincidência dos governos de Chavez e Pastrana, ou seja, no período de fevereiro de 1999 até agosto de 2002, o relacionamento bilateral foi prejudicado com problemas econômicos externos e com óbices políticos, tais como estes até aqui apresentados. O Equador chegou a ocupar a posição da Venezuela como segundo mercado para os produtos de origem colombiana⁸¹ (RAMÍREZ, 2004, p. 205). O distanciamento político trouxe reflexo para as transações comerciais.

Uma negociação de extrema importância para toda a CAN foi a proposta estadunidense para implantação da ALCA, que se desenrolou desde 1994. Uma vez que este projeto, se concretizado, representaria fator de dificuldade para a condução de outro bloco de integração paralelo a ele, como era o caso da CAN, deve-se considerar com mais detalhes o seu desdobramento. Além disto, o bloco andino foi diretamente afetado com o desfecho do processo, que se desdobrou e provocou novas atitudes, tanto por parte dos EUA quanto por parte dos Países Membros da CAN.

No capítulo 2, foi defendida a idéia de que a proposta da ALCA implicaria renúncia para a construção de um pólo de integração com abrangência sul-americana. Ou seja,

⁸¹ Tal situação ocorreu somente no ano de 2003.

a ALCA, se constituída, representaria, na prática, a eliminação de outros projetos de integração para a América do Sul, ainda que fossem eles de alcance sub-regional e que contassem somente com alguns dos países da região. A idéia de formação de uma ALC era apenas um dos aspectos contidos na proposta dos EUA, cuja abrangência e profundidade eram maiores do que as encontradas normalmente em uma ALC.

A respeito da negociação extra-bloco, o Protocolo de Sucre, de 1997, já previa posicionamento conjunto da CAN em relação a outros projetos de integração. No entanto, mesmo os compromissos políticos posteriores, firmados entre os governos dos Países Membros, não foram suficientes para manter a unidade do bloco.

A Ata de Cartagena, de 1999, reforçou a adoção de uma política exterior comum como instrumento para dar corpo à presença internacional de todo o bloco e tornar mais robusto o processo de integração andino; a Ata de Lima, firmada no ano de 2000, comemorou com “[...] particular satisfacción la negociación conjunta, a través de la vocería única, que viene desarrollando la Comunidad Andina en el marco del Area de Libre Comercio de las Américas [...]”.⁸² Menos efusiva, a Ata de Carabobo reiterou a disposição dos governos andinos em conservarem posicionamentos coordenados, mantendo “vocería única”. Este último documento, de 2001, concedeu especial espaço para a renovação da Lei de Preferências Comerciais Andinas – *Andean Trade Preferences Act* (ATPA),⁸³ cujo fim da vigência se fazia cada vez mais próximo.

⁸² “[...] particular satisfação a negociação conjunta, por meio de uma só voz, que tem desenvolvido no âmbito da ALCA [...]” (Tradução nossa). Documento disponível em:

<http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_12.doc>. Acesso em: 25 fev. 2010.

⁸³ Legislação estadunidense em vigor desde 1991. Concedeu preferências tarifárias para a Bolívia, a Colômbia, o Equador e o Peru. Na segunda metade da década de 1990, a ATPA representou aumento efetivo do acesso dos países beneficiados ao mercado estadunidense, por intermédio de produtos de interesse listados por tais países (INTAL, 2005a, p. 12). No entanto, a lei não deixou de aumentar a relação de dependência, por intermédio da criação “forçada” de mercado, num processo até certo ponto artificial, uma vez que atrapalhou o desenvolvimento da competitividade dos produtos que têm acesso facilitado a um mercado tão amplo. Embora esta percepção seja válida para qualquer relação preferencial de comércio, no caso das economias centrais, o problema se agrava, uma vez que o país dotado de poder tem a seu favor a possibilidade de encerrar o acordo conforme o seu interesse.

A intenção política de negociação em bloco permaneceu presente nos compromissos firmados entre governantes da CAN, o que assumiu importância, inclusive, para o tratamento da ALCA, quando novamente o termo “vocería única” foi repetido. Seria possível considerar o bloco andino como um corpo único durante as negociações com os EUA, no sentido de propiciar posição comunitária e, assim, dotada de maior capacidade para realizar barganhas na defesa do interesse dos Países Membros da CAN. A Declaração de Santa Cruz de la Sierra, documento já apresentado, também deu ênfase para a aplicação de uma política externa comum em outras situações. Estas situações seriam o trato com os EUA para negociação da ATPA e de um plano para combate às drogas; a negociação de acordos com a UE e com o Mercosul; e o posicionamento posto em prática na OMC.

Não faltaram declarações de intenção, mas a atitude externa da CAN não bem correspondeu a esta proposta de movimento comum e unificado, no sentido estrito de um bloco dotado de coesão e compartilhamento de idéias e de interesses entre os participantes. A atuação internacional, normalmente, sequer ocorreu a partir da participação de todos os Países Membros, ao contrário, se deu por intermédio de trabalhos realizados e conduzidos com ações bilaterais ou com grupos menores (INTAL, 2005a, p. 33).

Fruto da negociação da ATPA, em 6 de agosto de 2002 os EUA aprovaram a Lei de Promoção Comercial Andina e de Erradicação da Droga – *Andean Trade Promotional and Drug Eradication Act* (ATPDEA),⁸⁴ com data retroativa para o final da ATPA, ou seja, 4 de dezembro de 2001, conforme citado. Os países beneficiados foram os mesmos da ATPA e o

⁸⁴ O objetivo inicial da lei era reduzir barreiras comerciais, porém, os incentivos passaram a estar vinculados ao combate dado ao tráfico ilegal de drogas. Tal fato fez rebatizar a antiga Lei de Preferências Comerciais Andinas para Lei de Promoção Comercial Andina e de Erradicação da Droga – *Andean Trade Promotional and Drug Eradication Act*, em 2002. Do mesmo modo que a ATPA, tal tipo de acordo de preferência, em que apenas um dos lados concede acesso ao próprio mercado interno, indica vulnerabilidade comercial para o outro lado. Por isto, a maneira de tentar alguma negociação se dá, praticamente, por intermédio do diálogo político. A ATPDEA não representou aumento da exportação de produtos com maior valor agregado, capazes de gerar mais empregos. A nova lei ampliou a exportação, em especial, de produtos ligados a extração, tais como petróleo e os seus derivados (INTAL, 2005a, p. 38). A ATPDEA deveria vigorar de 2002 até 2006, mas ainda permanece em vigor, após renovação ocorrida em 2008.

fluxo de exportações destes países, para os EUA, retomou o crescimento que perdera desde 2001, quando o fim da ATPA se aproximou (INTAL, 2005a, p. 35 e 37).

Ainda que houvesse registro, nas reuniões do CPA, da intenção dos governos andinos em fazer valer para todos os Países Membros da CAN as concessões obtidas com a lei estadunidense, tal ampliação na abrangência não foi possível. O problema central nesta tentativa é que a negociação dependia do interesse dos EUA e Washington guardava razoável distância das idéias e das ações promovidas pelo governo Chavez. Enfim, a Venezuela permaneceu fora do alcance desta facilidade estadunidense, gerando mais um aspecto capaz de causar diferença nos interesses dos Países Membros da CAN.

No cenário de negociação externa, a Venezuela se manteve mais alinhada com o Mercosul do que com a CAN e mesmo os contatos com a Colômbia revelaram pouca coesão. Ambos os países do eixo central da integração andina buscaram realizar bilateralização nas suas relações. Porém, os olhares não se voltaram um para o outro e as direções escolhidas foram totalmente distintas. A Venezuela procurou se alinhar com o Brasil, enquanto a Colômbia optou por se manter com os EUA (RAMÍREZ, 2004, p. 207).

O governo de Chavez buscou diversificar os mercados de exportação venezuelanos por meio de aproximação junto ao Brasil e ao Mercosul, como um todo. O movimento visou a evitar *mexicanização*⁸⁵ do país e a possibilitar emprego da aproximação com outros mercados como moeda de troca, em negociações futuras com os EUA (VILLA, 2005, p. 166). Com estes procedimentos, a Venezuela tentou reduzir a interdependência característica dos países da CAN em relação aos EUA, diferentemente da Colômbia, que estreitou as suas ligações.

Para iniciar um processo de negociação em conjunto, o interesse comum é o ponto de partida, pois funciona como condição primária. Na negociação com a ALCA, se nos

⁸⁵ O termo *mexicanização* se refere à extrema dependência em relação ao mercado estadunidense, como foi o caso do México, em especial após a formação do NAFTA.

primeiros anos houve interesse amplamente comum, compartilhado pelos Países Membros da CAN, nos últimos anos a Venezuela se distanciou da vontade dos demais países do bloco. Tal situação gerou dificuldades adicionais na coordenação dos países andinos (FRONTAURA, 2004, p. 22). O governo venezuelano, por exemplo, já havia declarado a sua intenção de se tornar Estado Parte no Mercosul, ao passo que a Colômbia desejava negociar a proposta da ALCA no plano da CAN. Ou seja, em bloco.

Em 2002, o debate eleitoral na disputa pela presidência colombiana registrou apenas silêncio em relação à proposta de implantação da ALCA. Desde os anos 1990, os sucessivos governos colombianos e mesmo o empresariado local já manifestavam respaldo à iniciativa estadunidense (PULECIO, 2001, p. 57). Em 1999, Pastrana chegou a propor o ingresso da Colômbia no NAFTA (VIDIGAL, 2004, p. 190). Para o presidente Álvaro Uribe (2002-presente), a ALCA⁸⁶ se apresentou como suporte para um país em meio à escalada do conflito armado interno e às condições ruins da economia, adversidades enfrentadas desde o final do mandato de Pastrana.

Neste sentido, o governo da Colômbia permaneceu preocupado em manter os benefícios conseguidos por intermédio da ATPDEA e a proposta da ALCA se assemelhou a uma moeda com duas faces distintas. Caso fosse aprovada, permitiria que outros países americanos também tivessem acesso facilitado ao mercado estadunidense, igualando vantagens comparativas. Por outro lado, caso a Colômbia não desse apoio ao projeto em curso, poderia ter os benefícios da ATPDEA suspensos, em represália dada pelo governo estadunidense. A opção foi de apoio ao processo proposto pelos EUA. Na Venezuela, Chavez não demonstrou interesse em participar do processo de integração proposto com a ALCA e se manteve até mesmo em posição contrária ao projeto.

⁸⁶ Durante a gestão de Andrés Pastrana, o tratamento da ALCA foi conduzido pelo Ministério do Comércio e Exterior e tal procedimento se manteve com Álvaro Uribe, em clara demonstração de continuidade no processo. O ponto marcante na Colômbia foi a vontade de se conservar uma posição conjunta com os demais Países Membros da CAN, em apoio a ALCA (PULECIO, 2001, p. 58).

Na Ata de Quirama, formalizada na Reunião da CPA realizada em junho de 2003, os laços para formar um posicionamento único entre os Países Membros da CAN demonstraram sinais claros de deterioração, como que confirmando a realidade observada. No documento, a diretriz de número 20 anotou como proposta promover uma reflexão de teor político, no âmbito do CPA, a respeito da ALCA e da inserção internacional da CAN, contudo, estabeleceu uma condição. A reflexão deveria ocorrer “sin perjuicio del desarrollo de las negociaciones que los países adelantan en dicho proceso”⁸⁷. Deste modo, o interesse individual ficou garantido, ainda que houvesse tentativa de conduzir uma proposta global, de cunho coletivo. A percepção do grupo foi transferida para um segundo plano e o interesse de cada Estado Parte permaneceu preservado, em detrimento do interesse do bloco. A Ata de Quirama também serviu para sepultar a expressão “vocería única”, um termo que não mais se empregou, mesmo após diversas repetições observadas em documentos mais antigos.

Ao longo do ano de 2003, o debate a respeito do alcance e da profundidade que a ALCA deveria ter ocupou o centro da discussão nos Países Membros da CAN, por meio de duas opções. A proposta nucleada pelos EUA, de um modelo de integração nos moldes do NAFTA, com discussão de subsídios para a agricultura conduzida no âmbito da OMC, contrastava com a do Mercosul, capitaneada pelo Brasil. Pelo flanco mercosulino, temas como investimentos, propriedade intelectual, serviços e compras governamentais também deveriam ser levados para a OMC. Por tudo isto, a proposta do Mercosul serviria para transformar a ALCA, negociada desde os anos 1990, em “ALCA *light*”.

Na XV Reunião da Comissão de Negociação Comercial (CNC),⁸⁸ realizada de 1º a 3 de outubro de 2003, na capital de Trinidad & Tobago, Port of Spain, a Bolívia, a Colômbia e o Peru, somados a outros 10 países americanos, firmaram documento intitulado

⁸⁷ “Sem prejuízo para o desenvolvimento das negociações que os países adiantam neste processo” (Tradução nossa). Documento disponível em: < http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_14.doc>. Acesso em: 25 fev. 2010.

⁸⁸ A CNC representou a instância técnica para negociações da ALCA.

“Visão da ALCA”, por meio do qual se alinhavam bastante à proposta estadunidense (INTAL, 2005a, p. 47 e 48). Tal acontecimento refletiu, mais uma vez, a notável distinção existente entre os Países Membros da CAN em relação a ALCA. Ao passo que a Venezuela se aproximou do Mercosul, em claro apoio à proposição de um modelo de integração regional mais interessante para a América do Sul, três dos demais países da CAN, entre os quais estava a Colômbia, guardavam alinhamento com os EUA.

Na Reunião Ministerial de Miami, ocorrida em novembro de 2003, a grande mudança observada pela CAN foi a possibilidade de os seus Países Membros construírem acordos bilaterais, no formato de tratado de livre comércio (TLC), a fim de formarem ALC com os EUA. Desde então, os EUA passaram a abordar alguns países com propostas diretas para firmarem acordos. Em termos práticos, o problema de tal resultado foi o esfacelamento do processo andino de integração. Caracterizada pelo viés político, a CAN estava além da mera integração comercial. Com isto, iniciou-se novo período para o bloco, o qual resultou na saída da Venezuela.

Em 2003, os EUA assinaram TLC com o Chile e os países da CAN também foram alvo de abordagens neste sentido. Houve negociações conduzidas com a Colômbia, o Equador e o Peru. Entretanto, o desfecho de tais investidas não foi o mesmo para estes três países.

Em 18 de novembro de 2003, o Representante Comercial do EUA, Robert Zoellick, enviou ao Congresso uma comunicação oficial por meio da qual notificou a intenção do presidente Bush “Filho” em firmar TLC com os quatro países signatários da ATPDEA. O início das conversações se daria com a Colômbia e o Peru. A comunicação oficial relacionou motivação comercial e política para a assinatura dos tratados; neste segundo quesito, a ATPDEA foi suficiente para apontar os fatores que motivaram tal proposta, sob a ótica estadunidense (INTAL, 2005a, p. 39).

A CAN resolveu autorizar negociações bilaterais dos seus Países Membros, por intermédio da Decisão 598, do CAMRE, de 11 de julho de 2004. Esta Decisão deixou qualquer TLC eventualmente firmado por algum País Membro da CAN compatível com o processo andino de integração. Ou seja, o bloco se adaptou a uma nova realidade, reconhecendo o direito de que os seus Países Membros pudessem firmar acordos bilaterais. Desde 2003 o desenvolvimento das negociações com os EUA já se encontrava em pleno andamento, conforme citado, e a mudança apenas tornou legal a possibilidade de fracionamento comercial do bloco.

O Peru firmou TLC com os EUA em dezembro de 2005 e a Colômbia também o fez, em fevereiro do ano seguinte. Até o final de 2008, nenhum destes acordos havia entrado em vigor, mas as negociações permaneciam em curso. Em paralelo, Bolívia e Equador não aceitaram a assinatura de tratados com o mesmo teor (KFURI, 2009, p. 22).

Um TLC proposto pelos EUA propicia vantagens àquele país, normalmente por meio de textos impostos, cujo conteúdo não é propriamente negociado. Os países signatários não contam com possibilidades de reação no caso de os EUA não respeitarem o tratado, ou mesmo desrespeitarem a OMC (WIESENBRON, 2008, p. 17). Além disto, um acordo regional comporta conteúdo mais amplo do que a vertente econômica e a assinatura individual de TLC com países centrais gera questões acerca da viabilidade do projeto inicial. Segundo Estay (2007, p. 207), estas questões são duas: se cada membro firmar TLC bilateral com países centrais haverá virtual desintegração de todo o processo; e se alguns membros firmarem TLC com países centrais, tal procedimento pode significar fratura irreversível do bloco original. Na CAN, a assinatura de acordo com os EUA não poderia conduzir a um estado de coisas diferente daquele relacionado na segunda questão.⁸⁹

⁸⁹ Os tratados firmados entre o Peru e os EUA e entre este país e a Colômbia implicaram modificações substanciais na estrutura tarifária peruana e colombiana, o que as torna incompatíveis com a TEC praticada na CAN (BATISTA JR., 2008, p. 234).

Numa assertiva contundente, Tussie (2009, p. 179) apresenta interpretação mais radical a respeito destes acordos bilaterais. A economista inglesa entende que os TLC compõem parte da estratégia estadunidense que atinge países recalcitrantes em relação à proposta da ALCA e que os acordos também se prestam a conter a liderança brasileira que surgiria a partir da união entre a CAN e o Mercosul.⁹⁰

Todavia, a percepção a respeito do impacto gerado na CAN não se deu sempre por intermédio desta mesma ótica. O Secretário da CAN Guillermo Fernández de Soto e o seu sucessor Allan Wagner Tizón entenderam que a assinatura de TLC com os EUA representou o reconhecimento, por parte daquela potência, quanto ao papel estratégico desempenhado pelos países andinos no combate ao tráfico de drogas ilícitas, ao terrorismo, ao desemprego e à pobreza, além do fortalecimento da democracia e da proteção ambiental (INTAL, 2005a, p. 40). Por mais que tais idéias sejam verdadeiras, a proposta estadunidense excluiu a Venezuela e, ao mesmo tempo, contribuiu para promover a ruptura de um processo político de integração cuja gestação se dava desde meados dos anos 1960. Além disto, serviu para tornar menos resistente a implantação da ALCA, em momento posterior, quando diversos países se encontraram ainda mais dependentes do mercado proporcionado pelos EUA. Foi assim com a ATPA, que desembocou na ATPDEA. Neste sentido, os TLC se prestariam mais para dar apoio a uma proposta abrangente de integração, com alcance em toda a América e voltada para os interesse estadunidense, do que para aglutinar movimentos que atendam aos interesses sul-americanos, como a CAN.⁹¹

⁹⁰ A CAN e o MERCOSUL formam uma ZLC. Os Acordos de Complementação Econômica (ACE) que a conformam são os seguintes: ACE 36 (Mercosul-Bolívia), de dezembro de 1996; ACE 58 (Mercosul-Peru), de agosto de 2003; e ACE 59 (Mercosul-Colômbia, Equador e Venezuela), de dezembro de 2003.

⁹¹ VAILLANT (2007, p. 39 e 40) apresenta interessante debate. Assevera o autor que, se por um lado a assinatura de TLC com os EUA serve para complementar um processo de integração voltado para fora, com perfil de regionalismo aberto, por outro lado revela o triunfo do movimento da investida estadunidense sobre a alternativa regional dos países sul-americanos, pois a liberação fomentada pelo TLC torna vulnerável a estrutura do projeto existente.

A primeira perspectiva se dá numa ótica estritamente comercial. A segunda percepção considera a chance de aumento na disponibilidade de poder para negociação no plano internacional. Os TLC firmados com a Colômbia e com o Peru deram caráter permanente ao tratamento unilateral que os EUA dispensavam a alguns países

O resultado político do processo de assinatura de TLC dos EUA com o Peru e com a Colômbia foi a saída da Venezuela como País Membro da CAN, a partir de declaração apresentada no dia 22 de abril de 2006, com a denúncia do Acordo de Cartagena. No dia 4 de julho, a Venezuela solicitou ingresso formal no Mercosul (INTAL, 2007a, p. 107) e a CAN prosseguiu, sem contar com a participação de um dos dois países mais expressivos para a condução do processo e componente do eixo principal do bloco, ao lado da Colômbia. O presidente boliviano Evo Morales (2006-presente) mandou carta pública para Chaves, na qual afirmou que os presidentes do Peru e da Colômbia destruíam a CAN ao assinarem TLC com os EUA. Ou seja, os TLC desintegraram a CAN, pois a saída de um país componente do bloco a que pertence implica perdas para o processo no tocante ao segmento comercial, mas também gera impacto na reputação de todo o projeto, especialmente no caso andino, cujo passado guarda marca registrada com a saída do Chile, ainda nos anos 1970.

Por declaração de Chavez, a Colômbia foi o principal responsável pela saída venezuelana da CAN, pois o TLC firmado entre a Colômbia e os EUA inundaria o mercado da Venezuela com produtos estadunidenses que contam com fortes subsídios. Por outro lado, o país vizinho também foi o maior prejudicado, uma vez que o comércio bilateral mantido entre estes dois países era o mais importante no seio da CAN (MALAMUD, 2006, p. 5). Tais argumentos se mostram válidos, conforme exposto anteriormente, posto que a Colômbia e a Venezuela, juntas, formavam o eixo central da CAN e, mesmo com momentos de queda nas transações comerciais, como entre os anos de 1999 e 2002, o comércio binacional foi importante para ambos, especialmente para a Colômbia, com a venda de produtos manufaturados. Entretanto, a Venezuela também sofreu conseqüências negativas, no comércio, com a sua saída da CAN.

andinos, por meio do ATPDEA. Porém, o que era benefício para os países menores se tornou via de mão-dupla, atendendo, também, o país mais rico, pois com os TLC os EUA conseguiram, para os próprios produtos, obter acesso preferencial nos mercados da Colômbia e do Peru.

O cerne desta fissura não é propriamente o problema comercial, mas a desintegração política do bloco. A Venezuela permaneceu com o dever de cumprir, ainda por cinco anos a partir de 2006, os benefícios que construiu na CAN, por meio do Acordo de Cartagena. Mas é verdade que, sem o compromisso político junto ao bloco, o país poderá encontrar, com mais facilidade, maneiras de driblar o conteúdo previsto no acordo.

Desde o governo Pastrana, a Colômbia restabeleceu plenamente as relações com os EUA e aceitou internacionalizar o conflito contra os traficantes de drogas ilícitas atuantes no seu território, por meio do Plano Colômbia. Com Uribe, o país teceu aliança ainda mais estreita com os EUA, incluindo declaração explícita de apoio à intervenção estadunidense no Iraque (VILLA, 2005, p. 176 e 177). A questão central neste processo é que, como assevera Restrepo (2004, p. 51) “Uribe ha puesto casi toda la política exterior de Colombia al servicio de la seguridad [...] [y] su estrategia hipoteca las relaciones internacionales de Colombia, sobre todo con los vecinos”⁹². Além disto, o combate às drogas se deu por meio do alinhamento com os EUA, que exerceram interferência direta na política dos países da CAN. Neste cenário, o eixo formado pela Colômbia e pela Venezuela acabou ruindo.

Para Malamud (2009, p. 98), os responsáveis diretos pelos problemas enfrentados pela CAN são exatamente os seus Países Membros, e não as pressões exógenas sofridas. As desavenças constatadas a partir das relações mantidas entre os países, algumas propostas desprovidas de razão e a saída da Venezuela seriam exemplos de problemas de origem interna.

Na linha de pensamento de Malamud, o método colombiano aplicado no combate às drogas funcionou como mais um fator capaz de motivar desavenças registradas no seio do bloco. Em maio de 2006, quando a Venezuela já não mais fazia parte da CAN, o governo do Equador protestou contra a incursão de forças armadas colombianas lotadas em aeronaves,

⁹² “Uribe colocou quase toda a política externa da Colômbia a serviço da segurança [...] [e] a sua estratégia hipoteca as relações internacionais da Colômbia, especialmente com os vizinhos” (Tradução nossa).

que estiveram operando na província equatoriana de Sucumbios, localizada na fronteira dos dois países. Pelo lado venezuelano, o governo se interessou por outros projetos de integração regional, tais como o Mercosul e a Alternativa Bolivariana para os Povos da América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP).⁹³ Além disto, manteve crescente relação bilateral com a Argentina (de Nestor Kirchner) e o Brasil (de Lula) (RUIZ, 2003, p. 61). Tais atitudes mostraram redução da importância da relação mantida com os Países Membros da CAN, tanto para a Colômbia quanto para a Venezuela. A interdependência foi diretamente prejudicada com tais comportamentos e sequer a relação bilateral entre ambos ficou preservada.

Em 13 de junho de 2006, ocorreu a Reunião Extraordinária do CPA, em Quito, capital do Equador. O produto documental gerado com o evento foi a Declaração de Quito, com duas páginas apenas.⁹⁴ No segundo parágrafo, os presidentes anunciaram como acordo “Reafirmar su vocación integracionista y su firme decisión de avanzar en el fortalecimiento y consolidación de la Comunidad Andina, así como en la profundización de sus relaciones externas”.⁹⁵

A Declaração de Tarija, fruto da XVII Reunião do CPA, conduzida em território boliviano na cidade de mesmo nome, no dia 14 de junho de 2007, saudou a entrada do Chile como País Membro Associado da CAN. Com este ato, o país se somou a outros com a mesma condição: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Após mais de 30 anos de afastamento, retornou ao bloco, na condição de associado, um dos países fundadores e mesmo líder do movimento que resultou no Pacto Andino. Por intermédio do então presidente Freire, que fez

⁹³ Projeto de integração regional em que a Venezuela exerce liderança, ao lado de Cuba. Chavez lançou a proposta inicial quando da III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Associação de Estados do Caribe, em dezembro de 2001. Dados obtidos em: <<http://www.alternativabolivariana.org/index.php>>. Acesso em: 16 jan. 2010.

⁹⁴ Com tal dimensão, a Declaração de Quito foi o menor documento produzido pelo CPA, entre Atas e Declarações firmadas desde 1990, ano de criação do CPA.

⁹⁵ “Reafirmar a vocação integracionista e a firme decisão por avançar rumo ao fortalecimento e à consolidação da Comunidade Andina, bem como rumo ao aprofundamento das relações externas ao bloco” (Tradução nossa). Documento disponível em: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_EXTRA_3.doc>. Acesso em: 25 fev. 2010.

uso de cartas encaminhadas a instituições de integração regional, o Chile atuara de modo ativo nos anos 1960, conforme visto no capítulo 2.

No dia 1º de março de 2008, o problema da ação da Colômbia no combate à violência interna com o propósito de alcançar segurança do país voltou à tona, gerando reflexos externos. O país realizou uma operação militar exitosa sob o ponto de vista da manobra tática, no acampamento das FARC. O resultado positivo registrado no desfecho foi a morte do ativista e porta-voz das FARC, Raúl Reyes e o aspecto negativo deste desdobramento de tropas foi que o ataque se deu em solo equatoriano. Tal fato se desdobrou em uma crise de cunho diplomático e Chavez se manifestou no sentido de conceder apoio militar ao Equador. Entretanto, o problema acabou contornado por meio de atuação do Grupo do Rio,⁹⁶ com liderança do presidente Lula (MALAMUD, 2009, p. 102).

Este foi mais um exemplo negativo no relacionamento dos países da CAN. O acontecimento confirma que, se não todos, alguns dos problemas do bloco têm origem no interior dele mesmo, conforme defende Malamud. A atitude venezuelana, definitivamente, não se mostrou um ato voltado para melhorar a estabilidade da região, em especial para a CAN, um processo do qual aquele país não mais participava.

O acontecimento de março de 2008 gerou reflexos até na Reunião do CPA realizada em 14 de outubro, em Guayaquil, no Equador. O evento não contou com a presença de Uribe, que alegou não existirem condições mínimas para comparecer a uma reunião conduzida em país cujo governo alegou, por intermédio da imprensa brasileira, ter recebido agressão proveniente de um país que não considerava amigo (OPSA, 2008, p. 39 e 43).

No tocante à inserção comercial do bloco, as divergências permanecem de igual modo ao que se percebeu no período de negociação da ALCA, uma vez que se observam dois agrupamentos de interesses. No primeiro deles permanecem a Colômbia e o Peru; no segundo,

⁹⁶ O Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe. Estabelecido em 1986, com a Declaração do Rio de Janeiro. Possui baixa institucionalização, o que dá flexibilidade. Constitui canal para a diplomacia presidencial e foro para concertação de posições latino-americanas e caribenhas.

a Bolívia e o Equador. Na negociação de acordo comercial com a UE, a Bolívia optou por não participar do processo e novamente se conduziu discussão bilateral (KFURI, 2009, p. 21). A abertura econômica tem sido observada com mais força na Colômbia e no Peru, enquanto a Bolívia e o Equador adotaram perfil mais nacionalista e com maior presença do Estado na gestão de recursos.

O modelo escolhido para auxiliar na inserção internacional de cada país gerou divergências no bloco e a negociação novamente se processou quase que individualmente, de tal sorte que cada País Membro preserva os próprios interesses. Neste cenário, a percepção do bloco formado pelos países remanescentes da CAN permaneceu bastante tênue.

3.2 O Mercosul

O Mercosul se consolidou na segunda onda de regionalismo, a partir da aproximação política da Argentina e do Brasil, países que compõem o eixo central do bloco. A moldura institucional do processo de integração foi alterada somente no início do século XXI, após alguns anos de imobilidade. O caminho percorrido pelo bloco se viu marcado pela coesão, apesar das perturbações sofridas. Atualmente, o Mercosul tenta ampliar a quantidade de Estados Partes que o formam.

3.2.1 A moldura institucional do Mercosul

As instituições originais do Mercosul datam de 1991, com o Tratado de Assunção. No ano de 1994, o Protocolo de Ouro Preto (POP) deu ao bloco personalidade jurídica e definiu estrutura das instituições. Durante os 15 anos iniciais, o Mercosul contou com “leveza institucional”, o que foi útil para a sua sobrevivência (GONÇALVES, 2006, p. 46).

Posteriormente, o Protocolo de Olivos e o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul conformaram as alterações mais notáveis, porém, mantiveram o aspecto intergovernamental característico do Mercosul, cuja estrutura está apresentada a seguir.

O Conselho do Mercado Comum (CMC) é o órgão superior do Mercosul, tem caráter intergovernamental e se compõe com os ministros das relações exteriores e os ministros da economia de cada um dos Estados Partes. Com reuniões semestrais e contando com a participação dos presidentes uma vez por ano, o CMC atua no plano político. A sua expressão se dá por intermédio de decisões que ocorrem somente se há presença de cada um dos representantes dos Estados Partes, além do consenso entre eles.

O Grupo Mercado Comum (GMC) é coordenado pelos chanceleres dos Estados Partes e se manifesta com resoluções. É o órgão executivo do Mercosul e tem capacidade decisória exercida com a presença dos representantes de cada um dos Estados Partes, a partir do consenso. O GMC se reúne trimestralmente e é integrado com representantes do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Ministério da Economia e do Banco Central.

A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) também possui capacidade para decisão, tomada por consenso e com a presença de representação de todos os Estados Partes. A CCM se reúne a cada mês e se manifesta com diretrizes. Sob coordenação de cada MRE, tem como responsabilidade velar pela aplicação dos instrumentos comuns de política comercial voltados ao funcionamento da união aduaneira e dos acordos entre Estados Partes.

A tomada de decisão distingue a forma como o poder é repartido (SEITENFUS, 2008a, p. 47). No Mercosul, tal processo se concentra em três órgãos cuja composição se faz com representantes indicados pelos respectivos governos, o que os torna mais representantes dos Estados do que efetivamente do Mercosul, como um projeto independente.

Outro ponto marcante é a tomada de decisão por consenso, que dá poder de veto a partir do interesse de apenas um sócio (CANÇADO TRINDADE, 2007, p. 45 e 46). Ao

mesmo tempo em que representa mais consistência nas decisões, pois o consentimento pressupõe maior duração das mesmas, serve para equilibrar poder entre Estados Partes.

O Parlamento do Mercosul (Parlasul) é um órgão voltado à representação dos povos. Inaugurado em 7 de maio de 2007, em Montevidéu, ainda está em transição. Originou-se a partir da Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), prevista no POP e composta por 16 parlamentares indicados por cada um dos Estados Partes. A CPC se expressava por meio de recomendações de caráter consultivo, encaminhadas ao GMC, e atuava no sentido de acelerar a entrada em vigor das normas emanadas pelos órgãos do Mercosul. Diferentemente do Parlasul, funcionava como órgão representativo dos parlamentos dos Estados Partes.

A conformação final do Parlasul se dará a partir de duas etapas de transição.⁹⁷ Na primeira delas, conduzida entre 31 de dezembro de 2006 e 31 de dezembro de 2010, o parlamento conta com 18 integrantes de cada Estado Parte. Na segunda etapa da transição, cujo período compreende de 1º de janeiro de 2011 até 31 de dezembro de 2014, os deputados serão escolhidos em eleições diretas. A proposta para a distribuição do número de vagas de cada país é a seguinte: Brasil – 37; Argentina – 26; Paraguai e Uruguai – 18.

Um ponto a ser ressaltado é que o Parlasul representa ampliação das instituições do Mercosul, mas parece pouco diferir da CPC. O parlamento não disporá de poderes na estrutura decisória e a avaliação da sua capacidade para influenciar o processo de integração ainda se mostra difícil (ERTHAL, 2006, p. 22). Neste sentido, contribui negativamente o fato de se encontrar em transição. Outro ponto notável é a proporção das bancadas dos países. Se o CPC adotava número igual de representantes, o Parlasul adota número variado. Existe

⁹⁷ O movimento para montagem do Parlasul ocorreu a partir da Decisão 26/03, do CMC, intitulada Programa de Trabalho 2004-2006. O item 3.1 daquele documento determinou que a CPC elaborasse proposta para estabelecimento do Parlasul, conforme a solicitação dos presidentes. Em 2004, a CPC encaminhou ao CMC o “Projeto de Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul”. Com a Decisão 49/04, o CMC deu continuidade à criação do Parlasul como órgão representativo dos povos dos Estados Partes e investiu a CPC na qualidade de comissão preparatória para as ações necessárias à instalação do Parlasul para até antes de 31 de dezembro de 2006. O Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul foi aprovado pela Decisão 23/05, do CMC, em 8 de dezembro de 2005.

coerência neste processo, desde que o primeiro órgão representava os parlamentos, ao passo que o segundo se propõe a representar os povos de cada Estado Parte.

O Foro Consultivo Econômico–Social (FCES) se destina a representar setores econômicos e sociais do Mercosul e se expressa com recomendações dadas ao GCM. Possui caráter consultivo e é formado com representantes indicados pelos Estados Partes, que se reúnem a cada seis meses. Porém, o FCES agregou setores sociais mais mobilizados com a integração, tais como sindicatos e empresários. Ou seja, sua representatividade permaneceu baixa e não atingiu camadas sociais mais amplas (VIGEVANI, 2005, p. 104 e 105).

A Secretaria do Mercosul (SM) é o órgão de apoio operacional. Serve de arquivo para a documentação do bloco e recebe orçamento destinado basicamente ao seu funcionamento. A partir de maio de 2003, foi convertida em Secretaria Técnica, pela Decisão 30/02, do CMC, e o novo órgão passou a contar com funcionários efetivos. Porém, a direção se manteve com representante aprovado pelo GMC, o que conserva compromisso político deste representante junto aos governos dos Estados, limitando a sua independência.

O Tribunal Permanente de Revisão (TPR) atua em controvérsias surgidas com relação à interpretação, à aplicação ou ao não cumprimento do Tratado de Assunção, do POP, dos protocolos e acordos celebrados no marco do Tratado de Assunção, das decisões da CCM, das resoluções do GMC e das diretrizes da CCM. A exemplo do Parlasul, o TPR faz parte do adensamento das instituições do Mercosul. Com sede em Assunção, capital do Paraguai, é um órgão permanente. Foi definido pelo Protocolo de Olivos, de 18 de fevereiro de 2002, que substituiu o Protocolo de Brasília, o qual previa tribunal *ad hoc* para solução arbitral dos eventuais conflitos de cunho comercial entre países do Mercosul.

O sistema para solução de controvérsias comporta reclamações provenientes de Estados Partes e de particulares, desde que haja endosso do Estado Parte. Tal necessidade da

anuência do governo mantém a solução de controvérsias atrelada à via diplomática (FRANCO, 2007, p. 143 e 144).

O Tribunal Administrativo-Trabalhista do Mercosul é a instância jurisdicional única para solução de reclamações de origem administrativa-trabalhista do pessoal da SM e das pessoas por ela contratadas. Criada em 10 de dezembro de 2003, muito pouco ou nada contribuiu de modo direto para a condução da integração regional.

O Centro Mercosul de Promoção do Estado de Direito se propõe a analisar e reforçar o desenvolvimento do Estado, a governabilidade democrática e os aspectos ligados aos processos de integração regional, com ênfase no Mercosul. Criado, em 7 de julho de 2004 pela Decisão 24/04, do CMC, funciona na sede do TPR.

O debate para compensação de assimetrias entre países do Mercosul ganhou expressão em 2003,⁹⁸ devido a especial incentivo dado pelos sócios menores (INTAL, 2007, p. 63). Como resultado, houve a criação do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM)⁹⁹ no ano de 2004, cujo início das operações se deu em 2006. O FOCEM se destina a promover o aumento da competitividade das economias menores e das regiões de menor desenvolvimento. Formado por contribuições dos Estados Partes, na proporção de Argentina – 27%, Brasil – 70%, Paraguai – 1% e Uruguai – 2%, o FOCEM totaliza US\$ 100 milhões. Para a distribuição de recursos, o critério privilegia os menores países. Ou seja, com a proporção de Paraguai – 48%, Uruguai – 32%, Argentina e Brasil – 10% para cada um.

3.2.2 Mercosul: o caminho da coesão

O ano de 1999 foi marcante para o Mercosul, a partir da desvalorização do câmbio da moeda brasileira promovida pelo governo Cardoso. Os desequilíbrios acumulados na

⁹⁸ As Decisões 28/03, 29/03, 31/03 e 32/03, todas do CMC, consagraram tratamento especial para o Uruguai e para o Paraguai em diversos aspectos (INTAL, 2008, p. 41).

⁹⁹ O FOCEM foi criado por meio da Decisão 45/04, do CMC, em 12 de dezembro de 2004.

Argentina, por intermédio de um rígido regime cambial, somados a um alto endividamento daquele país, resultaram em decréscimo das exportações e das importações realizadas no seio do bloco, que por sua vez refletiam retração das atividades econômicas (PORTA, 2008, p. 8). De fato, as conseqüências mais graves se fizeram sentir na Argentina e este processo requer observação de alguns pontos situados além da abordagem econômica.

Apesar de comporem uma união aduaneira imperfeita no Mercosul, a adoção de regimes cambiais diferentes, pela Argentina e pelo Brasil, contou contra a possibilidade de se tentar conduzir movimentos coordenados entre as políticas econômicas conduzidas pelos dois países.¹⁰⁰ Após mais de quatro anos consecutivos de valorização da moeda brasileira, entre 1994 e 1999, o Banco Central do Brasil abandonou o regime de bandas e deixou o câmbio flutuante (CROCC, 2005, p. 151), o que resultou na chamada crise cambial. Entretanto, o Brasil não promoveu desvalorização da sua moeda a fim de se tornar um país mais competitivo, e sim com o propósito de corrigir a política cambial que conduzia (ALMEIDA, F.; SARAIVA, 1999, p. 21).

Logo no início desta crise, ainda que se observassem questionamentos a respeito da validade do Mercosul, já se valorizava, também, a existência de dimensão política predominante no bloco. A dimensão política permite que o bloco se sustente e “[...] leva a que essas crises não resultem em conflitos mais profundos e não comprometam a relação entre os países [do bloco], particularmente entre Brasil e Argentina” (ONUKEI, 1999, p. 99).

SCHVARZER (2004, p. 37) apresenta um quadro mais amplo em relação ao problema argentino.

Os *shocks* externos, nos primeiros anos de conversibilidade, foram positivos em termos de preços e de mercados mas reverteram-se depois, com efeitos negativos sobre a economia argentina. A partir de 1999, a queda dos preços internacionais dos bens agrícolas e a desvalorização do Real geraram condições de forte pressão sobre a balança comercial do país, que só poderia

¹⁰⁰ Na Argentina, o regime adotado desde 1991 era de conversibilidade, com paridade absoluta entre o peso e o dólar. No Brasil, desde 1994, com o Plano Real, houve alterações que resultaram na desvalorização promovida em 1999 (ALMEIDA, 2009, p. 161).

se sustentar com base em novas entradas de recursos financeiros externos. Estes estavam cada vez mais escassos, visto que a experiência das sucessivas crises asiática, russa e brasileira tendia a desencorajar os fluxos para os chamados mercados emergentes em geral.

Schvarzer nega uma possível relação biunívoca entre a desvalorização da moeda brasileira e os problemas enfrentados pela Argentina. Para tal, aponta outros fatores que justificam o problema que resultou, inclusive, na corrosão no tecido social do país, entre 2001 e 2002, conforme será abordado a seguir. Almeida, F. (2004, p. 184) reforça que boa parte dos economistas argentinos não teve a percepção de dependência em relação ao Brasil, ainda que alguns meios de comunicação assim se posicionassem. Enfim, houve exploração do tema e questionamentos a respeito da validade da integração, como se o processo estivesse resumido a relações econômicas e comerciais, as quais se viam afetadas pela crise de então.

A desvalorização cambial promovida pelo Brasil sofreu julgamento acima do seu real significado, pois a Argentina passou por eleições presidenciais naquele ano e o tema acabou explorado nos palanques, durante a campanha eleitoral. Todavia, não se pode negar que a atitude brasileira serviu para promover os produtos nacionais no mercado externo. Especialmente na Argentina, eles passaram a ser notados como ameaça para alguns setores produtivos do país. Finalmente, com a eleição do candidato da oposição, Fernando de la Rúa, o tom das relações entre a Argentina e o Brasil se manteve propício para diálogo, reconciliação e retomada do processo de integração, apesar das tensões bilaterais ainda registradas no período (VIZENTINI, 2008, p. 97 e 98).

Outro significativo fator de mudança política no Mercosul foi a posse de novo presidente no Uruguai. Com Jorge Batlle Ibáñez (2000-2005) e Fernando de la Rúa (1999-2001), em meio a uma situação algo mais favorável para as economias, observada nos últimos meses do ano de 1999 e no início de 2000,¹⁰¹ os governos mercosulinos começaram a dar

¹⁰¹ De 1999 para 2000, os países do Mercosul experimentaram alguma recuperação econômica impulsionada pela conjuntura mundial. O Brasil em maior grau, o Paraguai e o Uruguai em menor escala e a Argentina ainda

novo alento ao projeto. Tratou-se do “relançamento do Mercosul”, que ocupou a agenda do bloco desde o início de 2000, num processo político capitaneado pelo Brasil para fomento e recuperação da integração regional.

Entre os documentos produzidos com o relançamento do Mercosul, a Decisão 32/00, do CMC, de 29 de junho de 2000, renovou compromisso dos Estados Partes em conduzirem conjuntamente negociação comercial com terceiros. Esta condição, considerada necessária para que cada país se mantivesse como membro pleno do bloco, reafirmou conteúdo previsto no artigo 1º do Tratado de Assunção e, ao mesmo tempo, revelou tentativa de enfrentamento de forças centrífugas ao processo. Era um período no qual o projeto da ALCA ganhava espaço e a coesão no Mercosul ficou valorizada para que funcionasse como um possível fator de força, quando da negociação.

Em paralelo, a cláusula democrática do Mercosul livrou o Paraguai, por duas vezes, da instalação de regime de exceção no país. Em 1999, quando o presidente Raúl Cubas Grau (1998-1999) enfrentou instabilidade política generalizada fruto do atentado que resultou na morte do vice-presidente Luís Maria Argaña; e em 2000, durante o governo de Luís González Macchi (1999-2003), quando segmentos do exército paraguaio questionaram a legitimidade do presidente. A ameaça de afastamento do Paraguai em relação ao Mercosul foi usada com bom proveito em ambas as ocasiões¹⁰² (MONIZ BANDEIRA, 2008b).

Apesar do compromisso político firmado, o quadro geral para relançamento do Mercosul se mostrou pouco propício em termos econômicos e comerciais, em especial a partir do primeiro semestre de 2001. Neste sentido, a crise da Argentina iniciada no mesmo ano, aliada à falta de convergência entre a política daquele país e a política brasileira, prejudicou

um pouco mais lenta conseguiram projeção de aumento do PIB e das suas exportações (INTAL, 2000, p. 11 e 12).

¹⁰² A importância destes acontecimentos está no fato de que o Paraguai se encontrava assentado numa débil democracia. A atitude dos governos do Mercosul contribuiu positivamente para a estabilidade daquele país.

sobremaneira o processo de integração.¹⁰³ Todavia, “nenhum acordo econômico regional jamais respondeu a preocupações de natureza exclusivamente econômica” (BARBIERO e CHALOULT, 2003, p. 29) e nem apenas comercial. O que se pode notar, então, foi o descompasso entre a vontade política das lideranças governamentais e a realidade econômica enfrentada pelos países. Se por um lado o Mercosul recebeu votos de crédito e de defesa do processo no discurso dos seus governantes, por outro lado a condição econômica atuou como fator contrário a esta tendência. A Argentina passaria por momentos ainda mais críticos, os quais resultaram em desdobramentos e reflexos pela sociedade.

No decorrer de 2001, as medidas buscadas pela Argentina estavam mais voltadas a solucionar problemas internos do que efetivamente contribuir para a integração regional. A reação brasileira não foi de enfrentamento, uma vez que a situação do país vizinho piorou. Para Palermo (2004, p, 100), a “[...] percepção da crise é parte constitutiva da própria crise”, uma vez que se trata de algo que não depende da mera leitura técnica de indicadores, mas da interpretação coletiva dos fatos observados. Tal assertiva se confirma quando os óbices enfrentados pelo governo argentino, ligados inicialmente a questões de cunho econômico, desdobraram por outros segmentos. A reunião de diversos problemas resultou na renúncia do presidente Fernando de la Rúa, além de ruptura do tecido social no país, num momento em que as conseqüências se mostraram muito graves.

O governo De la Rúa optou por preservar o modelo de administração praticado pelo seu antecessor – Carlos Meném –. Quando já se notava um cenário extremamente adverso, a situação piorou por intermédio de medidas que causaram impacto direto na classe média da sociedade argentina, resultando em crise mais ampla, com abrangência em distintos setores. Houve aumento do desemprego e protestos de cunho social.

¹⁰³ Neste período, barreiras não tarifárias foram amplamente utilizadas como forma de proteção individual no comércio travado entre a Argentina e o Brasil (INTAL, 2001, p. 39 e 51).

A crise argentina se deu com tal expressão que atingiu todas as dimensões do Estado e da sociedade. A retenção, pelo governo, dos depósitos do sistema bancário¹⁰⁴ levou a classe média para as ruas e o alto índice de desemprego provocou explosão de piquetes com acentuada participação popular. Aliada a estes problemas, a ameaça à democracia, com a decretação de estado de sítio em 19 de dezembro de 2001, fez crescer o movimento de protesto (CARLINO; STUART, 2005, p. 121). Em meio a condições tão adversas para condução do governo, De la Rúa renunciou no dia 20 de dezembro e a Argentina experimentou o que se pode chamar de um “desfile de presidentes”,¹⁰⁵ até a instalação do governo de Eduardo Duhalde (2002-2003), no início de 2002.

CARLINO e STUART (2005, p. 125) apontam espectro mais amplo para a causa da crise argentina. Os autores assinalam a paralisia de De la Rúa ante as evidências de corrupção, o que implicou renúncia do vice-presidente Carlos Chaco Álvarez, em outubro de 2000, além de aumento da debilidade do governo. Por isto, os problemas associados a questões econômicas não podem servir, isoladamente, para explicar a crise. A manutenção da conversibilidade justificaria a ausência de crescimento econômico, mas havia, também, explicações concentradas na condução política do país, tais como a incapacidade do presidente para enfrentar a corrupção e a demora para colocar em marcha promessas políticas divulgadas quando do período de campanha eleitoral.

Para Vizontini (2004, p. 202), o colapso da Argentina, sofrido entre o final de 2001 e o início de 2002, significou a falência do modelo de inserção internacional conduzido pelo país. Paralelamente, por intermédio do Mercosul, a Argentina conservou acesso ao mercado brasileiro, mantendo superávit comercial.¹⁰⁶ Vizontini faz uso de abordagem sistêmica para explicar a consequência da crise ocorrida na Argentina e aponta o Mercosul

¹⁰⁴ Tal medida se tornou conhecida como *Corralito*.

¹⁰⁵ A sucessão de presidentes, até o final do ano de 2001, levou ao cargo Federico Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá e Eduardo Oscar Camaño.

¹⁰⁶ Os produtos argentinos que garantiam tal situação eram basicamente petróleo e trigo.

como um ponto de apoio para o governo daquele país, no enfrentamento da situação. Ou seja, quando falhou o modelo de inserção internacional, idealizado e praticado desde o governo de Meném, o modelo alternativo representado pela integração por intermédio do Mercosul serviu para que a Argentina tentasse contornar os problemas então vivenciados.

O que abre espaço para questionamentos é a opção das lideranças da Argentina por competir com o Brasil e, assim, debilitar o bloco de integração que auxiliava na sustentação do governo daquele país. Por exemplo, o retorno de Domingo Cavallo¹⁰⁷ para a pasta do Ministério da Economia, durante o governo de De la Rúa, implicou sabotagem à TEC,¹⁰⁸ de modo a inviabilizar o Mercosul (VIZENTINI, 2008, p. 100).

Uma união aduaneira, mesmo imperfeita, não pode conviver com uma TEC cheia de perfurações e o Mercosul não representou exceção a esta regra. Além disto, Cavallo fora também ministro e mentor do modelo econômico posto em prática durante o governo de Meném, cuja política externa se esforçou para conseguir um nível de aproximação com os EUA que parecesse ser de relações carnais, segundo declaração do chanceler Guido di Tella. Com tais características na política externa, a postura com questionamento a respeito do grau de profundidade adequado para o Mercosul e a pouca interação com os demais países do bloco parecem procedimentos naturais, condizentes e alinhados com os que foram praticados pela liderança do governo argentino. O Mercosul, como união aduaneira, não era do interesse argentino. E seria menos ainda como mercado comum.

Ao longo do ano de 2001, Argentina e Brasil promoveram alguns ataques diretos por meio da imprensa, com posicionamentos distintos em relação à integração regional. A Argentina se pronunciou no sentido de se libertar para fazer o uso que desejasse do processo, do modo que melhor lhe aprouvesse. Pelo lado brasileiro, a expressão foi de não aceitar

¹⁰⁷ Cavallo assumiu pela segunda vez a pasta do Ministério da Fazenda, em março de 2001.

¹⁰⁸ Cavallo realizou alterações da TEC para os itens julgados de interesse argentino, antes mesmo de obter anuência dos demais Estados Partes do Mercosul (INTAL, 2003, p. 46). Houve aumento das tarifas incidentes nos bens de consumo e eliminação daquelas incidentes nos bens de capital.

atitudes que atrapalhassem o bom desempenho do bloco e até o Paraguai e o Uruguai entraram no debate (INTAL, 2003, p. 48 e 49). Além disto, houve guerras comerciais por meio da suspensão direta de importação de produtos brasileiros, o que implicou cancelamento de uma visita previamente agendada do presidente Cardoso a Buenos Aires.

Como prova de que a integração regional abarca segmentos mais amplos do que as relações comerciais, revelando-se um processo complexo e por vezes contraditório, no mês de junho de 2001, em meio a tantas medidas protecionistas com desdobramento político, o Mercosul comemorou, por intermédio dos seus Estados Partes, dez anos de assinatura do Tratado de Assunção. Na ocasião se decidiu criar o TPR (EPSTEYN; JATOBÁ, 2007, p. 54), um órgão já apresentado, que serviu para ampliar o aparato institucional do bloco.

As percepções com relação ao bloco eram distintas e a visão argentina assumiu posição até certo ponto individualista, sem tomar como base o interesse dos demais Estados Partes. O trato dispensado aos assuntos de caráter comercial e a condição da política externa voltada ao alinhamento pleno com os EUA confirmam tal entendimento. No entanto, a criação de um novo órgão não ficou impedida de acontecer. Ou seja, apesar das divergências internas comerciais, o Mercosul conseguiu ampliar a sua moldura institucional.

Conforme citado nesta seção, a crise argentina de 2001 resultou na renúncia do presidente Fernando de la Rúa, em meio à ruptura do tecido social do país. Contudo, a crise teve como aspecto positivo o fim da lei de conversibilidade,¹⁰⁹ ainda em dezembro de 2001, o que indicou início de uma nova fase. Entrementes, a declaração oficial a respeito do fim do emprego deste modelo ocorreu somente no início de janeiro de 2002. Esta nova fase argentina contribuiu para promover a recuperação do Mercosul, cujas interações entre os Estados Partes

¹⁰⁹ A saída do esquema de conversibilidade contribuiu para gerar poupança fiscal, além de inevitável inflação em momento inicial, devido à desvalorização do peso frente ao dólar. Entretanto, acima de tudo, a nova situação gerou ganhos de competitividade para exportações argentinas e a reposição da indústria substitutiva, devido à redução das importações e ao barateamento dos custos internos referenciados em dólares (BONVECHI, 2004, p. 196 e 197).

apresentavam sinais de desgaste. Até então, utilizavam-se meios que quase não contribuía para a coesão do bloco, ou mesmo concorriam para provocar a sua fratura.

O fim da conversibilidade praticada pela Argentina apontou para um horizonte mais próspero no tocante às relações comerciais e mesmo políticas no interior do Mercosul. Menor nível de conflitos e mais aprofundamento do processo de integração, aliados à compreensão mútua, pareciam se mostrar passíveis de ocorrer. Além disto, a crise política argentina atingira o seu ápice, revelando chances reais de melhora a partir das mudanças implementadas pelo governo de um novo presidente. Neste novo cenário, o interesse do bloco se tornou melhor percebido, uma vez que a condução da política de um dos principais sócios mudava o rumo que mantivera o país concentrado em outros temas, com outros propósitos.

Não obstante, como era de se esperar, a nova situação não revelou melhoramentos repentinos. Ao longo do ano de 2002, os esforços realizados no Mercosul se destinaram a reparar danos causados pela escalada de conflitos percorrida no ano anterior e especialmente fomentada pelos maiores sócios. A visita do chanceler argentino Carlos Ruckauf ao Brasil, em janeiro de 2002, serviu para anunciar o fim dos conflitos no seio do bloco. O Brasil também buscou aliviar tensões materializadas desde 1999 e reduziu barreiras desde então construídas (INTAL, 2003, p. 60-62).

O governo de Eduardo Duhalde teve como mérito lograr “apagar o incêndio” (CARLINO; STUART, 2005, p. 126), pois além de contornar os problemas de caráter econômico ele conseguiu colocar a situação política do país em condições mais estáveis. O seu ministro da economia – Roberto Lavagna – pôde reorganizar a atividade econômica,¹¹⁰ após declarar moratória. A integração regional se mostrou alinhada com a tradição peronista,

¹¹⁰ Mesmo com as melhorias conseguidas por Duhalde, em 2002, a Argentina registrou redução do PIB em pouco mais de 11%. Tal marca se fez comparável apenas com o ano de 1914, quando eclodira a Primeira Guerra Mundial. Em geral, dos quatro Estados Partes do Mercosul, apenas o Brasil registrou crescimento aceitável naquele ano (INTAL, 2003, p. 13 e 45).

tornando mais fáceis as relações no Mercosul. Duhalde ainda conviveu com movimentos grevistas, ocupação de fábricas e atuação de piqueteiros em 2002, e até em 2003.

Mesmo com a retomada de rumo promovida pelo governo Duhalde, desde 1999 o pior momento comercial do Mercosul registrou-se no ano de 2002. O índice das relações comerciais intra-bloco orbitou em 13,4%, praticamente o mesmo patamar praticado antes da criação do Mercosul. Depois de 2002, o Brasil se apresentou com maior capacidade competitiva em relação aos demais sócios e a sua riqueza produzida passou a ser 5, 50 e 100 vezes maior do que a da Argentina, do Uruguai e do Paraguai, respectivamente. Tal assimetria resultou em reclamações e resistências individuais ao processo de integração (PORTA, 2008, p. 8-11). Os demais Estados Partes do bloco tentaram, deste modo, equilibrar os ganhos e receber maior parcela dos benefícios gerados, de tal sorte que o sócio maior não obtivesse vantagens desproporcionais por causa do volume da sua riqueza, pela sua dimensão geográfica ou pelo tamanho da população.

A assimetria não é privilégio do Mercosul. No interior dos Estados Partes também se pode constatar este tipo de ocorrência. No Brasil, por exemplo, os fluxos comerciais convergem para as regiões Sudeste e Sul do país, nas quais se concentram, também, maior volume de riqueza (GATTO; LIMA, 2008, p. 95). Além disto, a assimetria diz respeito à área escolhida para comparação. Neste sentido, alguns aspectos se mostram evidentes, tais como a extensão territorial, a população,¹¹¹ ou o tamanho do mercado. Flôres Jr. (2008, p. 101) aponta as condições de saúde e de educação como um destes casos em que, apesar das políticas conduzidas para melhoria das condições na Argentina e, principalmente, no Brasil, permanecem nestes países vastos espaços nos quais as deficiências destas áreas são maiores

¹¹¹ No Mercosul, o Brasil representa 2/3 da superfície territorial do Estados Partes e detém mais de 3/4 da população e da produção de riqueza (INTAL, 2007a, p. 64).

do que as registradas nos sócios menores do Mercosul. A riqueza dos sócios maiores nem sempre está correlacionada a indicadores de bem-estar.¹¹²

Pelo lado brasileiro, depois da tentativa de relançamento do Mercosul, a tônica de um país mais favorável ao bloco se deu a partir da campanha eleitoral para escolha do presidente, realizada no ano de 2002. Em paralelo, a chance de vitória do candidato do Partido dos Trabalhadores, que fazia parte da oposição, suscitou questionamentos a respeito da credibilidade do novo governo e conduziu a economia brasileira a uma leve recessão,¹¹³ já nos primeiros meses de 2003. Neste período, já não se buscava conseguir o relançamento do Mercosul – uma expressão algo desgastada após alguns anos –, e sim a reconstrução do bloco.

Independentemente de outras considerações, a vitória de Lula levou ao governo um candidato com discurso mais voltado para apoio ao Mercosul, que insistiu em consolidá-lo como instrumento não apenas econômico, mas como um projeto político atuante e mais abrangente. A idéia foi a de construir uma verdadeira identidade para o bloco. Em paralelo, o candidato que disputou com Lula o segundo turno das eleições – José Serra¹¹⁴ – apresentou proposta mais cética em relação ao tratamento do Mercosul como núcleo de governo para o Brasil. Neste ponto, Serra se distanciou do então presidente Cardoso, apesar de serem ambos filiados ao mesmo partido (CAETANO, 2007, p. 159 e 160).

O Programa de Governo de José Serra continha em suas diretrizes fundamentais – que refletem o entendimento do candidato e de seus apoiadores – um parágrafo específico para o Mercosul, no qual constava: “Será dada prioridade à consolidação do Mercosul como zona de livre comércio, flexibilizando-se a união alfandegária, de forma a permitir que os

¹¹² Com a observação de índices, tais como PIB *per capita*, consumo *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano, o Brasil se coloca atrás da Argentina e do Uruguai, sem guardar relação direta com a sua pujante economia (INTAL, 2007a, p. 65).

¹¹³ Houve queda nos investimentos estrangeiros direcionados ao Brasil. Tal ocorrência implicou desvalorização da moeda brasileira, que novamente causou impacto adverso no Mercosul, à semelhança do que ocorrera em 1999. Todavia, com expressão menor.

¹¹⁴ Candidato lançado pela Coligação Grande Aliança, formada por dois grandes partidos políticos: o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), do então presidente Cardoso, e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

países membros possam fazer acordos comerciais com terceiros países” (SERRA, 2002, p. 12). Ou seja, o candidato propunha para o Mercosul o tratamento escolhido pela equipe de Meném e de De la Rúa, quando ambos já estavam distantes do poder, na Argentina. Serra sugeriu conduzir um modelo de Mercosul flexível, com menor grau de compromisso e de integração para os seus Estados Partes, portanto, adverso ao Tratado de Assunção e retrógrado em relação às escolhas dos países signatários no mesmo documento, as quais apontavam para a criação de um mercado comum. Tal proposta pretendia tratar a integração mais como um programa de governo do que como um programa de Estado. Portanto, ao sabor da interpretação e do ímpeto atribuídos pelo presidente em exercício, de tal modo que poderia variar ao longo dos governos, a começar pelo dele mesmo, se eleito fosse.

No início de 2003, a reunião entre Lula (2003-presente), já no cargo de presidente, e Duhalde, conduzida em Brasília no dia 14 de janeiro, funcionou como um marco histórico em prol da mudança no Mercosul. Tal percepção se notou a partir do Comunicado Conjunto dos dois presidentes¹¹⁵ e pelo reforço dado em discurso proferido pelo brasileiro, que tratou da necessidade de se promover a revitalização de órgãos e a criação do Parlasul (CAETANO, 2007, p. 161). Conforme indicado em 3.2.1 A moldura institucional do Mercosul, a formação do Parlasul ganhou expressão em 2003, com a Decisão 26/03, do CMC.

A política de Lula para o Mercosul demonstrou mudança do modelo então vigente, pois funcionou no sentido de se buscar uma liderança compartilhada com a Argentina. Ao mesmo tempo, foi possível perceber certa continuidade de uma política favorável à integração regional, como a que Cardoso conduzia, embora com Lula as atitudes fossem mais intensas (CORONADO, H.; GRATIUS, 2008, p. 214 e 215).

Na Argentina, Duhalde convocou eleições antecipadas para que o novo presidente assumisse a partir de maio de 2003.¹¹⁶ Tal decisão implicou aumento da atenção dispensada

¹¹⁵ O Comunicado Conjunto se tornou conhecido como “Declaração de Brasília”.

¹¹⁶ A data inicialmente prevista era dezembro de 2003, o que significou adiantamento de sete meses.

com a campanha de sucessão presidencial e o Mercosul não figurou como destaque no rol de prioridades dos debates conduzidos. Ainda assim, o programa do candidato Nestor Kirchner apontou para a continuidade da política executada por Duhalde, voltada para manter aliança com o Brasil e fortalecer o Mercosul (CARLINO; STUART, 2005, p. 127).

Nestor Kirchner (2003–2007), já como presidente empossado,¹¹⁷ começou a fazer política com economia, ao invés de simplesmente apoiar as propostas do ministro da área. Assim, o novo governante reverteu a percepção da economia como dominadora da política, um dado marcante na atuação dos governos anteriores¹¹⁸ (BONVECHI, 2004, p.203). Além disto, a negociação com o FMI se deu com a firmeza necessária para um país com problemas sociais ainda notáveis. Estas atitudes de Nestor Kirchner demonstraram busca por maior grau de independência em relação aos EUA, de um modo como não se via desde antes do governo de Meném.

Na reunião de presidentes do Mercosul, ocorrida em meados de 2003, os presidentes dos Estados Partes reafirmaram a intenção de manter compromisso com a implantação de um mercado comum para a região, como prevê o Tratado de Assunção. Iniciava-se, assim, um período distinto do anterior, quando a crise argentina, aliada a propostas do ex-ministro Cavallo, minou a condução do projeto de integração no modelo acordado em 1991, com maior grau de compromisso entre os Estados Partes. A identidade do bloco sofrera com a situação passada, mas a ameaça de paralisia do processo de integração regional parecia contornada. Pelo lado brasileiro, a ainda recente posse do presidente Lula também gerava expectativa positiva.

A entrada de Lula e de Nestor Kirchner, com poucos meses de diferença, concedeu espaço para a formação de uma parceria mais sólida entre o Brasil e a Argentina, no

¹¹⁷ Nestor Kirchner ocupou o cargo de presidente sem disputar o segundo turno das eleições, uma vez que o outro candidato – o ex-presidente Carlos Meném – desistiu do embate.

¹¹⁸ No ano de 2003, dos Estados Partes do Mercosul, apenas a Argentina logrou crescimento econômico e atingiu excelente desempenho (INTAL, 2004, p. 15). Por mais que este dado seja dependente de diversas variáveis, é capaz de expressar esforço realizado pelo governo argentino.

campo da política.¹¹⁹ Entretanto, após um momento inicial de aproximações, que duraram até meados de 2003, as relações passaram a enfrentar certo grau de crise. O investimento do Brasil na integração regional para a América do Sul e na construção da liderança na região resultou em atitudes de reação pelo lado do governo argentino. O Brasil, então, recorreu a uma postura de baixo perfil, de modo a que não ocorresse comprometimento do eixo bilateral formado com a Argentina (SARAIVA, 2007b, p. 53).

De qualquer modo, houve pontos positivos anotados no período. Em outubro de 2003, o “Consenso de Buenos Aires”¹²⁰ registrou novo impulso para o Mercosul, após um lustro de problemas, tais como crise e recessão. Este documento também marcou posicionamento comum para negociações conduzidas na ALCA. O posicionamento consistiu em fazer oposição à proposta estadunidense de avançar com as etapas de modo a cumprir o cronograma estabelecido por ocasião da 3ª Cúpula de Chefes de Estado das Américas.¹²¹ Houve também a “Declaração de Copacabana”, de março de 2004, por meio da qual Nestor Kirchner e Lula estabeleceram posição comum para relações com o FMI e em foros internacionais (EPSTEYN; JATOBÁ, 2008, p. 56).

O processo de negociação da ALCA a partir do Mercosul merece destaque. Conforme tratado no capítulo 2, a proposta estadunidense representaria renúncia da construção de um pólo sul-americano de integração. Ainda assim, no início do século XXI, avaliações conduzidas no Brasil em relação a ALCA dividiam opiniões entre os que enxergavam benefícios e os que não os viam.¹²² Eram observações normalmente limitadas a

¹¹⁹ A primeira viagem do presidente Nestor Kirchner ao exterior teve o Brasil como destino.

¹²⁰ Ato bilateral firmado entre o Brasil e a Argentina, em 16 de outubro de 2003, durante visita realizada pelo presidente Lula à Argentina.

¹²¹ A 3ª Cúpula de Chefes de Estado das Américas transcorreu em 2001. A efetiva negociação da ALCA, no entanto, ocorria desde a partir de 1998, quando da 2ª Cúpula de Chefes de Estado das Américas, sucedida na cidade de Santiago, no Chile, conforme indicado no capítulo 2.

¹²² Os favoráveis valorizavam a hipótese de acesso privilegiado da economia do Brasil ao maior mercado consumidor do globo terrestre, por meio da criação de uma ALC com todos os países das Américas, exceto Cuba. Por outro lado, os detratores alegavam que o Brasil não estava suficientemente preparado para se integrar aos países do NAFTA, sob pena de expor a estrutura produtiva nacional a uma competição externa dominante (SOUZA, 2009, p. 67).

questões de mercado. Entretanto, a ALCA envolvia negociação mais ampla, além da troca comercial de bens. Incluía serviços, propriedade intelectual, investimentos estrangeiros, compras governamentais,¹²³ além de outros pontos.¹²⁴ Tais características faziam da proposta vigente uma concepção mais ampla do que ALC, ainda que não se constituísse como união aduaneira. Por outro lado, os EUA não desejavam tratar do tema subsídios agrícolas, prática realizada pelo governo daquele país desde os anos 1930 e que afeta diretamente países produtores de alimentos, como muitos dos países latino-americanos.

Em 2001, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, então diretor do Instituto de Pesquisas Internacionais (IPRI) do Itamaraty,¹²⁵ foi afastado da função após proferir declarações contrárias ao projeto da ALCA (GARCIA, Eugênio, 2005, p. 270). Se o debate acadêmico em relação a este projeto de integração gerou aproximações distintas em relação ao tema, com apoiadores e detratores, por intermédio desta exoneração, o governo de Cardoso demonstrou apoio ao processo. Afinal, tratava-se do afastamento de um funcionário de alto escalão, declaradamente avesso à proposta da ALCA.

Todavia, o otimismo e a passividade iniciais que marcaram a posição dos governos da América em relação a ALCA foram sendo trocados pela diversidade de opiniões, algumas das quais verdadeiras resistências ao projeto. A Argentina, o Brasil e a Venezuela configuraram exemplos do endurecimento adotado por alguns países em relação àquela proposta de integração regional, especialmente após as mudanças presidenciais registradas com Chaves, Lula e Nestor Kirchner (ESTAY, 2005, p. 71). A partir de 2003, os acontecimentos resultaram na paralisação da ALCA.

¹²³ Tais compras poderiam limitar o poder do governo brasileiro para realizar aquisições da Petrobras no mercado interno com o propósito de preservar uma política voltada ao desenvolvimento nacional (MONIZ BANDEIRA, 2005). Esta observação tem validade para os demais países da CAN e do Mercosul.

¹²⁴ A ALCA abordava pontos de negociação que não estavam concluídos no âmbito da OMC.

¹²⁵ O IPRI é uma unidade da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), fundação pública que promove pesquisa e cooperação em relações internacionais e está vinculada ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

A reunião da CNC foi cenário para divergências. Neste evento, realizado de 1º a 3 de outubro de 2003, em Port of Spain, o Brasil apresentou proposta conjunta para negociação da ALCA, a fim de que fosse debatida na 8ª Reunião Ministerial, prevista para ocorrer na cidade de Miami. Em que pese a resistência uruguaia, o que exigiu intenso debate, o Brasil contou com apoio da Argentina e dos demais países do Mercosul para formular e apresentar proposta para negociação da ALCA.

Os aspectos da proposta eram a derrubada de barreiras comerciais para os países em desenvolvimento num prazo mais curto do que aquele que viesse a ser fixado para o Canadá e para os EUA, além da colocação de temas como a proteção aos investimentos e à propriedade intelectual, compras governamentais e serviços aos fornecedores estrangeiros para serem negociados separadamente pelos países que assim desejassem. A proposta gerou impasse na reunião¹²⁶ (MONIZ BANDEIRA, 2005), uma vez que dividiu assuntos e interesses dos países envolvidos.

Na reunião de Miami, a 8ª Reunião Ministerial, ocorrida em novembro de 2003, os EUA partiram para realizar algumas concessões no modelo da ALCA proposto em 1994, cujo alcance era mais abrangente.

Um formato de ALCA (*light e a la carte*) desenhado pelo Brasil e pelos EUA, uma semana antes da reunião, era o novo caminho para negociação. Com isto, a ALCA passaria a ser uma proposta mais flexível, restrita a itens para os quais havia consenso, com um mínimo de obrigações comuns, mas permitindo que ocorresse a negociação de acordos em separado, nas áreas que cada país desejasse (MONIZ BANDEIRA, 2005). A idéia é que as negociações conduzissem a um acordo mais equilibrado, que considerasse as diferenças existentes entre cada país (INTAL, 2004, p. 89) e o ponto central do acordo foi que os países poderiam assumir diferentes níveis de compromisso em relação a ALCA.

¹²⁶ O confronto entre o Brasil e os EUA se conformou desde a 5ª Conferência Ministerial da OMC, em Cancun, ocorrida em 14 de setembro de 2003. Ou seja, em outro foro de debates.

A negociação não se encontrava plenamente finalizada e na Reunião de Puebla, no México, realizada entre os dias 3 e 6 de fevereiro de 2004, os EUA, liderando o G-14 (grupo formado pelos EUA mais 13 países¹²⁷), voltaram a propor um modelo de ALCA mais abrangente (MONIZ BANDEIRA, 2005). Tal novidade rompeu o acordo conseguido na Reunião de Miami e ao mesmo tempo paralisou as negociações. Afinal, itens como propriedade intelectual, compras governamentais, investimentos diretos estrangeiros e serviços voltavam à pauta e, na mesma medida, eliminação de subsídios agrícolas e temas propostos pelo Mercosul, em 2003, saíam da pauta. Enfim, o modelo de ALCA *light* ficou de lado e a Reunião de Puebla terminou em fracasso, uma vez que as negociações atingiram impasse.

Na 5ª Cúpula de Chefes de Estado das Américas, de 2005, realizada em Mar del Plata, na Argentina, já com prazo expirado para a conclusão das negociações da ALCA, os Estados Partes do Mercosul não aceitaram a inclusão do tema na pauta de discussões. A falta de vontade dos principais líderes governamentais em participar da proposta marcou a paralisação do processo. No Mercosul, não houve assinatura posterior de TLC com os EUA e na Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul, de 2006, o presidente Lula disse que não mais se falava em ALCA.

Do desdobramento do embate entre a ALCA e o Mercosul, travado até 2005, restou percepção de que “os dados da equação se inverteram e de que o Mercosul, após escapar de ser destruído pela ALCA, veio ele próprio a destruí-la” (ARAÚJO, 2007, p. 56). Francisco Carlos Teixeira da Silva (2009) resume ainda mais a questão, pois considerou o Mercosul como “trincheira de resistência” contra a ALCA. Na situação em que esteve ameaçado por fator externo, conduzido e proposto pelos EUA, o bloco demonstrou suficiente coesão política interna e o eixo central teve atuação fundamental.

¹²⁷ Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Peru e República Dominicana.

Desde a crise cambial brasileira, o comércio entre a Argentina e o Brasil sofreu redução, que perdurou até 2002, num período de anos em que outros fatores, principalmente de caráter político, também exerceram influência neste sentido. Em 2003, houve certa retomada no viés crescente das relações, e uma nova característica se apresentou. A partir daquele ano, o saldo comercial até então favorável à Argentina começou a ficar positivo para o Brasil (PORTA, 2008, p. 17), quando este último país preencheu parcelas de importação argentina que antes eram ocupadas pelos EUA e pela UE (INTAL, 2005b, p. 36). Tal situação, ainda que parecesse promissora para melhoria das condições de relacionamento de ambos, serviu de palco para disputas e gerou preocupação para os governantes.

Às vésperas da Reunião de Chefes de Estado do Mercosul, transcorrida em Porto Iguaçu, na Argentina, nos dias 8 e 9 de julho de 2004, o ministro argentino Lavagna solicitou proteção para a indústria do seu país, por intermédio de restrições para a linha branca produzida por indústrias brasileiras¹²⁸ e para televisores montados na Zona Franca de Manaus. As vendas brasileiras para a Argentina apresentavam alto valor, devido especialmente à demanda reprimida, acumulada desde 2002 entre os consumidores argentinos.

De tal ocorrência podem-se tirar duas conclusões. A primeira é que a vontade política dos chefes de Estado nem sempre reflete a existência de consenso nacional suficientemente amplo, a ponto de sufocar as pressões políticas de setores específicos. A segunda conclusão é que o Mercosul não dispõe de instrumentos adequados para tratar com problemas estruturais resultantes de alguma assimetria econômica. Com isto, o debate presidencial se concentra em problemas conjunturais econômicos (INTAL, 2004, p. 83).

Na primeira conclusão, a citada falta de consenso nacional amplo em prol da integração regional dá pouca legitimidade para que a liderança exercida pelo poder executivo de cada um dos Estados Partes consiga base suficiente para conduzir o processo de modo

¹²⁸ Especificamente geladeiras, fogões e lavadoras de roupa.

sistêmico. Ou seja, contornando apenas problemas pontuais, de grupos notadamente prejudicados por medida específica. Entretanto, o tema integração tem sido discutido entre poucos setores nacionais, sem a promoção de amplo debate junto às sociedades, de modo a dar legitimidade para um processo que atinge diretamente os cidadãos. O que se observa por parte dos Estados é um “superexecutivismo” (CAETANO, 2007, p. 151), que acaba afetando, também, a segunda conclusão, qual seja a inexistência de estrutura para dar conta da assimetria constatada no bloco. O poder executivo concentra a condução do processo, o que resulta na ausência de órgãos mais específicos, destinados a cuidar de temas setoriais.

Enfim, estas duas conclusões se alimentam de uma mesma característica observada no processo de integração regional conduzido no Cone Sul, qual seja a falta de participação popular. Além disto, conforme aponta SILVA, F. (2009), o processo se mantém calcado mais na lógica de mercado, quando necessita ir além de discussões comerciais que, pelas próprias características, dizem respeito apenas a alguns setores da sociedade. Tal modelo de integração se mostra incapaz de permitir melhor inserção internacional dos Estados Partes que o compõem.

Estas constatações revelam certa limitação no emprego das reuniões presidenciais conduzidas no Mercosul. Muitas vezes, os encontros se restringem a tentar propor bons desfechos para questões de cunho comercial, que atendem a interesses específicos de determinados grupos nacionais, e não propriamente ao anseio das populações como um todo. Por outro lado, tais questões revelam algum grau de retomada nas relações comerciais travadas entre países do bloco, o que se mostra um bom sintoma. O Mercosul é, também, um bloco econômico e após alguns anos de crise, o aquecimento das relações de troca demonstrou retomada do vigor.

A negociação efetiva de um mecanismo para a proteção da indústria argentina prosseguiu. No início do mês de setembro de 2004, o ministro argentino Roberto Lavagna

visitou o Brasil e apresentou ao presidente Lula uma proposta com três projetos de instrumentos para tratar da assimetria no Mercosul, com mecanismos de salvaguarda. O debate destes mecanismos continuou em dezembro de 2004, na cidade de Buenos Aires, mas sem apreciação positiva por parte da delegação brasileira, que apresentou novas propostas. A intenção do governo argentino era obter êxito com as próprias proposições, em face da intenção brasileira de conseguir aprovar temas na Reunião Presidencial de Ouro Preto (INTAL, 2005b, p. 44 e 45), de tal sorte que mecanismos e propostas funcionassem como moedas de troca para negociação.

Na Cúpula de Ouro Preto, de dezembro de 2004, o Brasil defendeu eventual reforma do POP, porém, de modo limitado às alterações institucionais acumuladas após dez anos da sua assinatura, ocorrida em 1994. A Argentina, por sua vez, tentou aproveitar o momento para introduzir proposição mais ampla e alegou não fazer sentido o uso de revisão para simplesmente dar caráter formal às mudanças já em curso no Mercosul. Assim, os mecanismos de salvaguarda deveriam compor a agenda de alterações (INTAL, 2005b, p. 72). O Brasil se mostrava um tanto ou quanto retrógrado, ao passo que a Argentina tentava ir além, com alterações mais amplas do que as conseguidas desde 1994, mas o propósito de ambos era resguardar interesses próprios.

A Cúpula de Ouro Preto não resultou na paralisação do Mercosul nem no êxito dos avanços esperados, mas serviu para amortecer desavenças de caráter comercial entre a Argentina e o Brasil, ainda que os discursos fossem contrastantes. O presidente brasileiro procurou mostrar o poder de atração do Mercosul, fazendo referência à possibilidade de ampliação dos Estados Partes, um fato que daria maior poder de negociação com outros blocos. Em paralelo, o presidente da Argentina apontou a distância anotada entre o discurso proferido e os fatos observados, no seio do bloco. Para este segundo governante, as decisões

presidenciais não se refletiam nas negociações, que pareciam se voltar mais para os problemas internos, em detrimento da perspectiva regional (CAETANO, 2007, p. 169).

Ao final de janeiro de 2005, uma delegação argentina chegou ao Rio de Janeiro, para dar continuidade às negociações da antiga proposta de Lavagna, mas a comitiva brasileira apresentou novas propostas (INTAL, 2005b, p. 45). Enfim, até a Reunião de Assunção, em meados de 2005, as idéias iniciais do ministro argentino, ou qualquer variante, não estavam aprovadas (INTAL, 2005b, p. 46) e o tema permanecia pendente. De um lado, a Argentina buscava proteção para as suas indústrias, de outro, o Brasil entendia que tal caminho marcava retrocesso no Mercosul. O embate perdurava.

Em paralelo a estas negociações, no biênio 2004-2005, a Venezuela se aproximou do Mercosul, em especial da Argentina e do Brasil. A relação política, econômica e comercial cresceu além do acordo firmado entre o Mercosul e a CAN.¹²⁹ As negociações da ALCA demonstraram estreitamento no plano político. Houve, ainda, mais pontos de contato.

Com o Brasil foram firmados acordos para prospecção e exploração de petróleo, entre a Petrobras e a PDVSA, além de obras de infra-estrutura, como a construção de estradas e a ampliação de metrô. Com a Argentina, foram realizados acordos para complementação energética e industrial, construção de embarcações e aquisição de títulos da dívida pública¹³⁰ (INTAL, 2005b, p. 100). Tal movimento marcou a trajetória que culminou com o pedido formal de ingresso da Venezuela no Mercosul, em 2006, um ponto a ser abordado posteriormente.

Em 1º de fevereiro de 2006, depois de quase 15 meses de negociação bilateral conduzida entre a Argentina e o Brasil, foi possível instituir um acordo a partir do Protocolo Adicional ao ACE 14. Após diversas versões, o documento final logrou estabelecer um Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), cujo objetivo era o seguinte:

¹²⁹ Precisamente o ACE 59 (Mercosul-Colômbia, Equador e Venezuela), de dezembro de 2003.

¹³⁰ O valor registrado por EPSTEYN e JATOBÁ (2007, p. 59) na compra de títulos da dívida pública foi a soma de US\$ 1 bilhão.

[...] estabelecer medidas que contribuam à adaptação competitiva, à integração produtiva e à expansão equilibrada e dinâmica do comércio quando as importações de um determinado produto originário de um Estado Parte registrarem um aumento substancial, em um período de tempo relevante, de forma tal que causem um dano importante ou ameaça de dano importante à indústria doméstica de um produto similar ou diretamente concorrente do outro Estado Parte.¹³¹

A existência de saldo comercial favorável ao Brasil em relação à Argentina demonstra alguma distorção no processo de integração perseguido com o livre comércio entre países integrados. O produtor do país detentor de menor mercado (argentino) deveria gozar de benefício de escala para os seus produtos, ao conseguir acesso em país detentor de mercado mais amplo (Brasil). Por isto, com o propósito de corrigir esta distorção, os governos da Argentina e do Brasil lançaram mão do MAC,¹³² o qual permitiu a aplicação temporária de medidas de proteção com o uso de tarifas (PORTA, 2008, p. 18).

Desde que o governo brasileiro adotou a negociação como caminho para buscar solução, ficou demonstrada a percepção, no Brasil, da dificuldade enfrentada pela Argentina. A identidade e o interesse brasileiros não se restringiram a dados provenientes do território nacional. A interação com o país vizinho revelou existência de problemas deles, mas que eram percebidos e podiam ser tratados também no Brasil. Tais países participam de um bloco de integração regional que pode – e deve – servir para benefício dos seus Estados Partes. Ou seja, de todos Estados Partes e não apenas de alguns, dos maiores ou do maior deles.

Um aspecto preocupante nesta interação mais efetiva entre a Argentina e o Brasil, principalmente no intervalo entre 2004 e 2006, seria a formação de um possível bilateralismo excludente, o que poderia resultar em característica negativa para o Mercosul. Embora o relacionamento privilegiado mantido entre estes dois países componha uma base

¹³¹ 34º Protocolo Adicional ao ACE 14. Disponível em:

<<http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=450&refr=405>>. Acesso em: 2 dez. 2009.

¹³² Em 2006, o Brasil realizou exportações correspondentes a 40% do consumo interno argentino. O valor percentual era elevado, mas em 2003 este índice fora de 62% e a recuperação da capacidade produtiva argentina respondeu por tal redução. Especificamente em relação aos bens duráveis, o Brasil permaneceu notável fornecedor, conseguindo ampliar a sua participação no cenário de aquecimento de consumo na Argentina (INTAL, 2008a, p. 79).

indispensável para se conseguir avanços no Mercosul, a falta de consulta aos demais países do bloco, quando da tomada de decisões importantes para todos, poderia minar a coesão (CAETANO, 2007, p. 175). Entretanto, conforme foi defendido no capítulo 2, a aproximação política e o aumento da interdependência entre a Argentina e o Brasil representaram fatores capazes de arrastar o Paraguai e o Uruguai para participarem do processo de integração no Cone Sul. Por enquanto o Mercosul ainda se mostra dependente desta aproximação entre os maiores países do bloco, pois a “[...] aliança argentino-brasileira constitui [...] o eixo da consolidação do Mercosul [...]” (JAGUARIBE, 2006, p. 13).

Um feito capaz de gerar questionamento quanto à inviabilidade da manutenção do bilateralismo construído entre a Argentina e o Brasil foi o pedido de ingresso da Venezuela no Mercosul, no ano de 2006. A sua aprovação pelos congressos dos Estados Partes segue uma trajetória de apreciação política e, até 2008, faltava ocorrer no Brasil e no Paraguai.

O pedido de ingresso da Venezuela como Estado Parte do Mercosul, nos primeiros anos do processo, representa um ato mais de caráter político do que comercial, posto que aquele país mantém compromisso com a CAN pelo período de cinco anos, a partir de quando deixou de integrar o bloco. Ou seja, em 2006.

A entrada da Venezuela no Mercosul tem aspectos interessantes. Em termos econômicos, o país representa incremento dos valores historicamente registrados no bloco,¹³³ gerando algum equilíbrio entre as economias dos Estados Partes. No aspecto comercial, o Mercosul tem ampliado a sua participação nas importações venezuelanas, desde 2000 até o início de 2008. No ano de 2007, a participação percentual brasileira correspondeu a 77,7% do montante exportado do Mercosul para a Venezuela e em segundo lugar esteve a Argentina, com 19,2% (INTAL, 2008b, p. 58). Com estes dados, pode-se aferir a importância comercial do ingresso da Venezuela no Mercosul, em especial para o Brasil e para a Argentina.

¹³³ Em 2004, a Venezuela registrava maior índice de PIB *per capita* do que os demais Estados Partes do Mercosul. Em 2006, o ingresso da Venezuelana no Merocsul representava aumento de 11% na população e de 14% no PIB de todo o bloco (INTAL, 2007a, p. 109).

De certo modo, estes dados comerciais do Mercosul com a Venezuela demonstram a manutenção da bilateralidade formada pela Argentina e pelo Brasil, mas a entrada do país no bloco não deixa de representar a chance de se estabelecer um equilíbrio algo distinto daquele que se constitui pelo eixo bilateral.

No aspecto político, a chance de isolamento da Venezuela poderia resultar na implantação de algum regime radical de liderança (SOUZA, 2009, p. 87). Neste caso, tratando-se de um país vizinho com o qual o Brasil guarda mais de 2.000 km de fronteira, é importante para o Brasil evitar este tipo de situação. A tentativa de integração regional se mostra uma boa opção, como já o foi com a Argentina.

Enfim, a entrada da Venezuela no Mercosul gera alterações que não propriamente impactam a identidade do bloco, uma vez que não significam mudanças capazes de motivar interações que contribuam para formar identidade distinta daquela que se construiu a partir da aproximação entre a Argentina e o Brasil. O eixo comercial do bloco permanece calcado nas relações mantidas entre estes dois países e o novo membro atende às necessidades de ambos. A economia venezuelana mais equilibra a distribuição de recursos do que desequilibra, já que se posiciona entre as duas maiores e as duas menores economias do bloco. Uma vez que o Brasil pretende promover e participar de integração com toda a América do Sul, o país terá a Venezuela como parceira, mais cedo ou mais tarde, durante a gestão de Chavez ou de outro governante. Neste sentido, a UNASUL já representa um processo de integração que engloba toda a América do Sul. Mesmo no Mercosul, a entrada da Venezuela não implica alteração da estrutura documental e institucional existentes. Trata-se do movimento de um país que adere a um processo de integração regional já em curso.

Em 2006, outro tema candente no Mercosul foi a crise das *papeleras*.¹³⁴ A chancelaria do Uruguai passou a cobrar posicionamento do bloco em relação ao problema,

¹³⁴ Nos anos de 2002 e 2004 teve início negociações do Uruguai com duas empresas européias, uma espanhola e a outra finlandesa, para a instalação de usinas para produção de celulose, na margem esquerda do rio Uruguai,

enquanto o governo argentino reafirmava a bilateralidade da contenda. O Brasil decidiu não atuar como mediador e resolveu aguardar solução negociada pelos dois países, o que contribuiu para fomentar sentimento de insatisfação na população uruguaia, em relação aos benefícios proporcionados pela integração regional no Cone Sul. Em 7 de abril de 2006, o Uruguai remeteu pedido para a Presidência *pro tempore* do Mercosul, a fim de solicitar convocação do Conselho Presidencial.

O governo uruguaio também insistiu na criação de um Tribunal de Solução de Controvérsias *Ad Hoc* pelo Mercosul e imputou à paralisação dos piqueteiros argentinos um prejuízo da ordem de US\$ 400 milhões. Na Corte Internacional de Justiça de Haia, o governo argentino alegou que o governo uruguaio havia violado o estatuto do rio Uruguai ao conceder autorização para a construção de usinas de celulose e, ainda, que aquele país se negou a ceder informações precisas no tocante ao impacto ambiental. Por isto, pedia suspensão das obras para instalação de usinas de celulose (MAGALHÃES, 2006, p. 15).

Em Haia, no dia 13 de julho de 2006, os juízes rejeitaram pedido argentino para suspensão das obras das fábricas de celulose, numa decisão de 14 votos contra um (INTAL, 2007a, p. 81). Pelo Mercosul, o Tribunal de Solução de Controvérsias *Ad Hoc*, instalado em 21 de junho de 2006, reconheceu que a atitude do governo argentino, com ausência de iniciativa para evitar as ações que causaram impedimento de circulação nas rodovias que unem a Argentina e o Uruguai, contrariou o compromisso assumido com o Tratado de

que serve de limite natural para demarcação da fronteira daquele país com a Argentina. Apesar das conversações mantidas entre o governo argentino e o governo uruguaio, não se estabeleceu acordo a respeito da avaliação do impacto ambiental provocado pelos empreendimentos. Em 26 de junho de 2005, a embaixada argentina em Washington expediu notas de caráter contrário para as entidades responsáveis pelo financiamento da construção da usina Orion, proposta pelo grupo finlandês. No segundo semestre de 2005, a tensão se agravou com a retirada dos respectivos embaixadores. O presidente argentino Kirchner, às voltas com as eleições para o Senado e com o intuito de arregimentar votos, fez uso de críticas ao país vizinho, com teor nacionalista. Em 14 de dezembro, a chancelaria argentina enquadrou as negociações no estatuto do rio Uruguai, criando condições para impetrar recurso na Corte Internacional de Justiça de Haia. Nos primeiros meses de 2006, no auge da temporada de turismo no Uruguai, ocorreram manifestações de ambientalistas e de piqueteiros argentinos, provocando bloqueio de rodovia e de ponte que ligam a Argentina e o Uruguai (MAGALHÃES, 2006, p. 2-11).

Assunção, no que tange à livre circulação de bens e serviços entre os Estados Partes do Mercosul,¹³⁵ previsto no artigo 1º do documento.

Os investimentos das empresas de celulose no Uruguai foram adiante. No entanto, este imbróglio se transformou em um dos maiores problemas enfrentados no Mercosul e o processo deu margem a reclamações de falta de atuação por parte do Brasil. O debate econômico não teve plena avaliação, mas os reflexos políticos foram notáveis para o tema das assimetrias no bloco e para as demandas uruguaias no tocante às perdas computadas com o processo de integração regional (INTAL, 2008b, p. 119).

A decepção gerada no Uruguai pela ausência do Mercosul no embate, em especial por parte do Brasil, gerou campo propício à iniciação de movimento político no país, a fim de firmar TLC com os EUA (CAETANO, 2007, p. 178). Em 8 de setembro de 2006, o presidente Tabaré Vasquez (2005-presente) remeteu carta aos Países Membros do Mercosul, na qual pleiteava alternativas e flexibilidades para compensar as assimetrias existentes no bloco (INTAL, 2007a, p. 125). O pedido foi uma espécie de autorização para que os sócios menores do Mercosul dispusessem de mais liberdade, de tal sorte que pudessem explorar e avançar com negociações externas bilaterais, ainda que preservando o interesse dos demais sócios.

No Uruguai, o tema das *papeleras* gerou comoção pública e mobilizou vontades, constituindo-se numa porta aberta para manifestações de nacionalismo. A impaciência política coletiva trouxe visão maniqueísta e prejudicou o diálogo e a união que haviam sido conseguidos em cada lado da margem do rio Uruguai, atrapalhando iniciativas mediadoras e dotadas de bom senso. Se historicamente o Uruguai esteve habituado a conduzir um tipo de política pendular entre a Argentina e o Brasil, com a crise das *papeleras* e a vontade para deixar de lado a coesão do Mercosul, a partir da assinatura de TLC com uma economia desenvolvida como a dos EUA, o país romperia com os dois lados (SEITENFUS, 2008b, p.

¹³⁵ Os representantes do Uruguai deixaram de solicitar ao Tribunal o pagamento de indenização pelos prejuízos alegados. Não se tratava de foro para tal pedido.

170-172). Ainda que a Argentina tenha buscado atender aos próprios interesses, o governo não optou por anunciar intenção em firmar acordo com países de fora do bloco. Não se pode esquecer de que a atitude uruguaia, desde que concretizada, causaria cisão no Mercosul, por se tratar de acordo comercial com país central.

A iniciativa para assinatura de TLC com os EUA acabou paralisada pelo presidente Vasquez. Contudo, tal fato acabou afetando, ainda que momentaneamente, o grau de compromisso mantido em relação ao processo de integração regional, desde que culminou com possibilidade de causar fissura na integração construída em longo período.

A preocupação com o individual sobressaiu em meio ao grupo. Os interesses se mostraram distintos para cada país e a integração acabou não percebida como resposta, como caminho para conduzir à solução dos problemas enfrentados por cada país. O TLC se apresentou como meio para reduzir a interdependência existente entre os Uruguai e os demais países do Mercosul, ou mesmo como simples ameaça contra os países do eixo central do bloco, a fim de fazê-los perceber que um Estado Parte de menor capacidade também era importante para o projeto de integração do Cone Sul.

Enfim, a negociação uruguaia com os EUA resultou na assinatura de um Acordo Marco de Comércio e Investimento (*Trade and Investment Framework Agreement*), o qual, em tese, não causou impacto negativo no âmbito do Mercosul (INTAL, 2008a, p. 43). A marca observada foi a possibilidade constante de que algum dos Estados Partes pode fazer uso deste tipo de alternativa com o propósito de causar impacto em todo o Mercosul. Para COSTA, W. (2007, p. 117-118), este episódio contribuiu para colocar em dúvida a continuidade da atuação do Uruguai no movimento de integração. Se tal assertiva pode ser considerada forte e com certo exagero, é verdade que o mau emprego do sentimento de nacionalismo e a visão maniqueísta acabam fazendo com que as atenções se concentrem

exclusivamente na visão do eu, sem considerar o outro, e tal procedimento, definitivamente, prejudica a integração regional.

No final de 2008, o emprego de moeda nacional para as transações comerciais travadas entre a Argentina e o Brasil ajudou a traçar mais um caminho para o fortalecimento da associação entre ambos, com benefício possível também para os demais Estados Partes. Este debate teve início ainda no ano de 2005 e a apuração da relevância do comércio entre os dois países revelou porcentagem de 80% das transações ocorridas no interior do Mercosul, o que se dava por intermédio de mais de 10.000 empresas. Enfim, os bancos centrais dos dois países propuseram a criação de uma câmara de compensação em moedas locais, para simplificar este intercâmbio bilateral, e a Decisão 25/07, do CMC, criou o sistema de pagamentos em moeda local para o comércio realizado entre Países Membros do Mercosul. Em 2008, o sistema entrou em funcionamento efetivo.

Até o primeiro semestre de 2008, o crescimento comercial e econômico do Mercosul ocorreu sem o registro de grandes conflitos, embora se deva marcar a assimetria estrutural existente, que ocupou a agenda do bloco. Os investimentos do Brasil nos demais Estados Partes e a relativa apreciação do real em relação ao dólar favoreceram o comércio como um todo. Em 2008, os índices de crescimento das importações e das exportações brasileiras realizadas com os demais Estados Partes do Mercosul assinalaram valores próximos entre si.

O ano de 2008 ainda registrou o reconhecimento, entre Estados Partes, do documento nacional de identificação de cada país como documento de viagem,¹³⁶ além da criação do Fundo Mercosul para Pequenas e Médias Empresas (FMPME)¹³⁷ envolvidas em iniciativas de integração produtiva no bloco.

¹³⁶ A Decisão 18/08, do CMC, de 30 de junho de 2008 acolheu tal procedimento.

¹³⁷ O FMPME foi criado pela Decisão 41/08, do CMC, em 15 de dezembro de 2008. A participação de cada um dos Estados Partes neste fundo repete os percentuais do FOCEM.

Antigas desavenças existentes desde os anos 1990, entre a Argentina e o Brasil, no setor têxtil, por exemplo, ficaram minimizadas a partir de investimentos brasileiros aplicados no país vizinho. Além disto, a preocupação mútua com a crescente participação da China no mercado local tem gerado cooperação entre os países mercosulinos (INTAL, 2008b, p. 116).

Conclusão

A CAN e o Mercosul implementaram modificações nas suas respectivas estruturas institucionais, de modo a atenderem às demandas com as quais se depararam. No entanto, o período em que se observaram as maiores alterações, além do próprio conteúdo destas modificações, foi diferente para cada um dos blocos. No caso da CAN, as modificações mais notáveis se deram quando o bloco do Cone Sul sequer existia.

O caminho percorrido por cada um dos blocos foi diferente, da mesma forma que os resultados finais observados. Enquanto a CAN experimentou fissura, com saída de um dos principais Países Membros do bloco, o Mercosul marchou no sentido de alargar fronteiras, dando prosseguimento ao processo de debate político para a inclusão do mesmo Estado dissidente da CAN.

A comparação sistemática dos dois blocos a partir do material compilado ao longo deste capítulo revelará outros aspectos, os quais podem contribuir para o entendimento e para a descoberta de uma causa que explique a conformação das distintas trajetórias descritas pela CAN e pelo Mercosul, ao longo do intervalo de 1999 até 2008. No entanto, esta empreitada será conduzida ao longo do próximo capítulo.

4 COMPARAÇÃO DA CAN E DO MERCOSUL

Introdução

O propósito deste capítulo é comparar a trajetória descrita pela CAN e pelo Mercosul, entre os anos de 1999 e 2008, a partir do material compilado no Capítulo 3, no qual foi possível observar distintas trajetórias descritas por cada um dos dois blocos. No entanto, existem semelhanças em outros aspectos e, da mesma forma que as diferenças, elas também fazem parte do resultado e auxiliam na condução do estudo desenvolvido.

Durante a comparação, inicialmente, serão abordados aspectos relativos à composição e à evolução da moldura institucional dos blocos e, em seguida, a trajetória efetivamente descrita pela CAN e pelo Mercosul.

Convém lembrar que a sensação vigente nos anos anteriores a 1999 era de êxito na integração regional comercial conseguida com os dois blocos objeto de estudo desta dissertação, ainda que as relações comerciais intra-bloco não representassem forte característica na CAN. Todavia, o mundo passava por uma seqüência de crises ocorridas ao longo dos anos 1990. Primeiramente no México, depois na Ásia e finalmente na Rússia. Neste cenário, a CAN e o Mercosul não permaneceram ilesos, pois a crise cambial brasileira de 1999 atingiu a ambos.

4.1 A moldura institucional

A CAN e o Mercosul não são organizações extintas. Portanto, ainda sofrem mudanças na composição da estrutura institucional, o que representa intenção de atender a novas demandas constatadas.

Um ponto que merece destaque foi o término do processo que estabeleceu compromisso democrático assumido na CAN. Nesta situação, o Mercosul serviu de espelho para o bloco andino. Os documentos basilares relacionados a este assunto, em ambos os blocos, datam de 1998, mas somente no ano de 2000 o Protocolo de Oporto, da CAN, acabou de receber todas as assinaturas necessárias. A última delas foi a do representante do Peru, país à época presidido por Fujimori, cujo governo se encontrava em decadência. Em 2000, o Tratado de Ushuaia, do Mercosul, já havia passado por dois testes no Paraguai, quando comprovou eficácia ao servir como instrumento empregado contra a tentativa de golpe de Estado, que, por isto, não se concretizou.

Quanto à composição das instituições, a CAN figura entre os projetos de integração regional que apresenta maior avanço, no universo dos blocos formados por países em vias de desenvolvimento (INTAL, 2002, p. 1). Os órgãos e as instituições que fazem parte do SAI foram criados, em maior parte, ao longo dos primeiros dez anos de existência do processo de integração, durante um período crítico enfrentado pelo projeto, quando ainda vigia o Pacto Andino. A estrutura atual se conformou praticamente por intermédio do Protocolo de Trujillo, no ano de 1997, e pouca alteração se observou no recorte temporal desta dissertação. A partir do lançamento da CAN, a condução do processo andino de integração se transferiu para instâncias de caráter político. Ou seja, para o CPA e para o CAMRE, diferentemente de todo o período anterior, desde a criação, quando permaneceu sob a responsabilidade da instância comercial representada pela CCA, que era o órgão máximo.

O Mercosul teve formação básica da moldura institucional também nos seus primeiros anos de existência, até 1994, quando se tornou uma união aduaneira imperfeita, e a condução do processo esteve sempre com o plano político, por intermédio do CMC, do GMC e da CCM. O bloco possuía certa “leveza institucional” e as alterações posteriores ocorreram

no princípio do século XXI, a partir de óbices enfrentados. Deste modo, também no decorrer de período crítico, a exemplo da CAN, mas já no recorte temporal da dissertação.

As crises políticas e os problemas comerciais do Mercosul acabaram demonstrando insuficiência das suas instituições no sentido de fazerem atingir a integração na forma de um mercado comum (MARIANO, 2000, p. 107-108 e VELASCO 2007, p. 21, 23 e 24) e a ampliação da moldura institucional após 1999 foi uma consequência praticamente natural. Os anos de imobilidade ficaram para trás quando o apoio do Brasil para a criação do TPR e do Parlasul demonstrou nova postura do país, que passou a notar a importância de uma estrutura em condições de garantir a recuperação e o fortalecimento do processo de integração regional. Neste sentido, a atuação do Itamaraty teve grande importância (SARAIVA, 2007c, p. 24).

A criação do TPR, em 2002, concedeu maior nível de proteção aos reclamantes do Mercosul, sejam eles Estados Partes, sejam eles particulares. Assim como a CAN, o bloco do Cone Sul passou a contar com tribunal permanente para preservar o cumprimento do tratado de criação do bloco e de outras legislações. Porém, o TPR conserva parcela do poder com os Estados, uma vez que eles têm que endossar as reclamações provenientes de particulares.

O Parlasul se encontra em processo de transição e permanece fora da estrutura decisória do Mercosul, de modo similar à antiga CPC e ao seu correspondente da CAN, que também não exerce autoridade sobre os órgãos principais do projeto. Embora o Parlasul preveja distribuição proporcional de cadeiras para representantes eleitos por sufrágio, em cada Estado Parte, e assim represente evolução na estrutura do Mercosul, o órgão não se mostra capacitado a preencher antiga lacuna existente também na CAN: a falta de espaço para a voz do cidadão no desenvolvimento do processo de integração. Se o parlamento representa o povo, mas não legisla e não decide, então permanece fora do processo.

Na CAN, a recente criação do CCPI pouca voz concedeu ao segmento social que procura defender, devido ao seu caráter consultivo, mas conta com o mérito de abrir algum espaço para o povo nativo da região e, pelo menos, serve para reconhecer a sua existência. O CCEA e o CCTA mantêm limitada representatividade das camadas mais amplas das sociedades dos Países Membros da CAN. No Mercosul, a situação se repete por meio do FCES, que, com o mesmo caráter consultivo, concedeu historicamente espaço para o empresariado e para os sindicatos, setores mais atuantes na integração regional.

A participação do indivíduo é importante para a consistência do processo de integração, que não se pode limitar a fatores econômicos, mas há de se estender também ao componente político e social (AVENDAÑO, 1999, p. 91). Para a CAN e para o Mercosul tal assertiva se aplica com mais sentido ainda. Se a integração nunca é somente comercial, numa união aduaneira as decisões são mais profundas e a participação do indivíduo concede legitimidade aos atos.

A efetivação do FOCEM no Mercosul, com projetos apresentados em sua maioria pelo Paraguai e pelo Uruguai, demonstrou maior consistência na abordagem do problema das assimetrias entre os Estados Partes Mercosul. O apoio do Brasil na aprovação do FOCEM revelou disposição do governo para conceder tratamento diferenciado aos sócios menores (ALMEIDA, P., 2009, p. 160 e VELASCO, 2007, p. 25), o que contribui para o processo de integração (CHRISTENSEN, 2007, p. 157). Na CAN, este tema foi foco de preocupação desde a criação do bloco, pois o Acordo de Cartagena previa tratamento diferenciado para a Bolívia e para o Equador, países com menor desenvolvimento. Além disto, a CAF atuou desde 1970 e representou a principal fonte de recursos para financiamento de projetos dos Países Membros.

Conforme observado, o Mercosul experimentou mais alterações na moldura institucional, configurando a formação de um quadro que se aproximou da estrutura dos

órgãos que a CAN dispunha. Contudo, as mudanças não implicaram alterar o processo de tomada de decisão, que preservou estrutura intergovernamental. Os órgãos decisores se formam com representantes do poder executivo e as decisões ocorrem quando se consegue estabelecer o consenso.¹³⁸ Assim, cada Estado mantém a possibilidade de vetar ou impedir as decisões com as quais esteja em desacordo, preservando o interesse individual. Na CAN, o CPA não presta contas junto a qualquer outro organismo, o que demonstra a inexistência de controle externo e ao mesmo tempo revela dependência em relação à vontade política dos poderes executivos dos Países Membros.

Uma boa prova do caráter intergovernamental da CAN foi que o processo de retomada do Pacto Andino somente se viu aprofundado quando da criação do CPA, após 1990. Ainda que o bloco tenha desenvolvido algum grau de supranacionalidade, em especial na SGCAN e no TJCAN, numa abordagem sistêmica os resultados não se mostraram mais efetivos (VAILLANT, 2007, p. 55 e 56) em comparação com outros blocos.

A comprovação da força do poder executivo em ambos os processos de integração também se nota nas Secretarias, cujos chefes são escolhidos após aprovação pelo CAMRE e pelo GMC, órgãos formados com representantes do poder executivo.

Enfim, os representantes do poder executivo permanecem conduzindo os rumos da integração. Isto ocorre devido à opção de se preservar os interesses de cada um dos Estados, o que deixa o cidadão ausente do processo de integração (ARAVENA, 2009, p. 13 e 14), um problema já abordado.

A estrutura da CAN é ainda mais repleta de órgãos, tais como dois convênios voltados à melhoria das condições de saúde dos povos e ao debate em temas sociais. Além

¹³⁸ O princípio da unanimidade apresenta uma vantagem e um inconveniente. A vantagem se registra com a legitimidade da decisão, que tem boa chance de se fazer eficaz, na medida em que não há, presumidamente, oposição a algo unanimemente decidido. A desvantagem diz respeito à notável dificuldade enfrentada para se atingir a unanimidade, cuja falta resulta na paralisia ou lentidão das instituições (SEITENFUS, 2008a, p. 47 e 48). Independentemente destas considerações, o consenso preserva o interesse individual, na CAN e no Mercosul.

deles, a UASB se volta à pesquisa e à coordenação das universidades dos Países Membros do bloco. Tais constatações confirmam a assertiva de que a CAN está em estágio avançado no tocante às instituições das quais dispõe, se comparada ao Mercosul.

4.2 As trajetórias distintas

Em 1999, ambos os blocos se viram atingidos diretamente por medida que marcou mais um passo da seqüência de crises dos anos 1990, quando o Brasil promoveu desvalorização cambial do real frente ao dólar. Na CAN, este fato se uniu a outros de igual característica sistêmica, e todo o bloco foi diretamente afetado. No Mercosul, os problemas do sistema cruzaram a “porta de entrada” do bloco e interferiram no relacionamento dos seus dois maiores parceiros.

Na CAN, em 1999, apenas um País Membro logrou somar crescimento econômico e, ainda assim, com baixo índice. Porém, a sensação da crise foi mais de um problema externo, de fora da região, que atingiu o bloco. Por isto, alheio ao interesse dos Países Membros. O ano de 1999 foi, também, data para comemoração dos 30 anos transcorridos desde a assinatura do Acordo de Cartagena e a Reunião do CPA, na Colômbia, serviu para ressaltar feitos como a conversão do Pacto Andino em CAN.

No Mercosul, a crise cambial brasileira assumiu feição de problema interno e não se limitou a promover danos sentidos no plano comercial. A redução do fluxo de importações e de exportações intra-bloco gerou questionamentos a respeito da validade de todo o projeto, como se a integração regional tivesse como único propósito promover o fluxo de bens e serviços entre os seus participantes.

A Argentina sofreu os maiores reflexos da crise e na disputa eleitoral para escolha do presidente, ainda em 1999, a desvalorização cambial brasileira funcionou como alvo para

ataque, ao longo dos palanques. Logo, o tema ganhou amplo espaço na discussão travada naquele país e a proposta de fazer ligação direta e única entre a variação da moeda brasileira e a crise enfrentada pela economia argentina recebeu apoio interno de alguns segmentos, em especial nos meios de comunicação.

Não se pode negar que a desvalorização gerou maior facilidade para venda de produtos brasileiros no mercado argentino e confirmou a necessidade de se coordenar as políticas econômicas dos Estados Partes do Mercosul. Entretanto, este último ponto não se configurou marca exclusiva do bloco do Cone Sul, pois a integração na CAN igualmente requeria este tipo de ajuste entre os seus Países Membros. Enfim, a desvalorização da moeda brasileira gerou repercussão na economia argentina, com desdobramento na política, que fez uso do ocorrido na campanha eleitoral de candidato à presidência. O cenário montado era de que o Brasil se preocupava em defender apenas o próprio interesse, sem levar em conta o interesse dos demais Estados Partes.

Em 2000, após alguma melhora nas condições econômicas e mudança nos governos da Argentina e do Uruguai, com Fernando de la Rúa e Jorge Batlle Ibáñez, respectivamente, o Mercosul passou pela tentativa brasileira de dar novo fôlego ao bloco. O relançamento do Mercosul teve caráter político e a Decisão 32/00, do CMC, renovou o compromisso de se negociar por intermédio de ação conjunta os acordos de natureza comercial, com o propósito de conduzir uma política externa comum. Porém, uma nova crise econômica com desdobramento político ocorrida na Argentina, a partir de 2001, lançou dificuldades no processo. O que ficou patente foi o esforço político do movimento, numa reação inicial do Mercosul para com a proposta da ALCA, que ganhava espaço na agenda regional. Quatro anos depois, a CAN adotou atitude antagônica, em relação ao mesmo tema.

A Colômbia tirou bom proveito da integração regional para dar impulso à própria indústria e as relações com a Venezuela assumiram grande importância porque este país se

constituiu como segundo mercado comprador das exportações colombianas. Tal ligação implicou algum grau de dependência comercial da Colômbia em relação à Venezuela e menor preocupação da Colômbia com relação a CAN, como um todo.

Pelo lado venezuelano, a opção foi de distanciamento em relação a CAN. Não que o presidente Chavez, então recentemente empossado, negasse a importância e a necessidade da integração. Naquele mesmo ano a Venezuela marcou, em sua constituição, a integração regional como princípio da ação do Estado no plano internacional, solidificando um movimento cultuado internamente desde os anos 1990. O modelo de integração conduzido pela CAN parecia distante do interesse da Venezuela, que desejava fazer uso da integração regional com o propósito de construir um mundo com característica multipolar. Por isto, Chavez adotou atitudes que atingiram diretamente as relações políticas mantidas com a Colômbia.

Por sua vez, a Colômbia enfrentou problemas com o recrudescimento da violência interna, afetando a economia do país e quebrando a tradição colombiana de nunca antes haver utilizado o FMI para tomar empréstimo. A opção do governo de Pastrana, apresentada desde a campanha eleitoral, fora de alinhamento com os EUA, país onde em 2005 exerceu o cargo de embaixador, reafirmando a boa relação que construiu. Em termos de integração regional, a Colômbia não desenvolveu política de Estado e teve alterações de comportamento de governo a governo, chegando a tentar inserção no NAFTA, o que representaria impacto direto na CAN.

Em 2000, a Colômbia e os EUA deram início às operações do Plano Colômbia, um acordo militar por meio do qual os EUA injetaram US\$ 7 bilhões no país sul-americano, até 2006, e cujo desdobramento se refletiu na facilidade para aquela potência realizar penetração militar na região andina. Ou mesmo para conseguir manter presença direta e constante, na região.

O plano induziu desequilíbrio entre o poder militar dos países da região, o que provocou especial apreensão nos países que fazem fronteira com a Colômbia. No entanto, os possíveis benefícios da iniciativa do Plano Colômbia ainda não foram efetivamente comprovados com a redução da violência. A opção colombiana por internacionalizar o conflito interno contra traficantes de drogas e grupos paralelos de poder causou e ainda causa impacto negativo na integração andina, desde que serviu para preservar interesses distintos do país em relação aos demais Países Membros.

No mês de abril de 2001, o governo venezuelano manifestou interesse em compor o Mercosul, de modo pleno. Este foi um ato direto contra a CAN, uma vez que a Venezuela não poderia concomitantemente participar de dois blocos praticante de TEC, como é o caso da CAN e do Mercosul. Por tal motivo, deveria ocorrer escolha pela participação em um deles somente. Além disto, o governo venezuelano se alinhou ao governo de Cuba, para juntos liderarem a formação da ALBA. Enfim, Colômbia e Venezuela voltaram os seus interesses para fora da CAN, e as atitudes comprovaram esta percepção. Não se tratava de problema econômico ou meramente comercial, mas opções políticas dos governos.

Em junho de 2001, o Mercosul comemorou dez anos de assinatura do Tratado de Assunção, num ato político que marcou a decisão por se criar o TPR, ampliando a moldura institucional do bloco, conforme citado na seção 4.1 A moldura institucional. Neste mesmo ano, apesar do compromisso político dos Estados Partes, o projeto de integração receberia pouco crédito devido à crise argentina. Era o descompasso entre o discurso adotado pelo Mercosul e a condição econômica e política da Argentina. Os problemas internos novamente assumiram precedência ante a integração regional e o perfil da posição brasileira foi de evitar enfrentamento com o país vizinho.

De la Rúa se manteve paralisado diante da corrupção e aplicou alguma dose de calote eleitoral, sem cumprir as suas promessas de campanha. Além disto, optou pelo modelo

de administração executado desde o governo Meném, com inserção internacional do país mantida por intermédio de relações carnavais com os EUA, inclusive com retorno do ex-Ministro da Economia Domingo Cavallo. Neste período, o ataque contra a TEC do Mercosul marcou posição marcada por falta de lógica, desde que o bloco do Cone Sul servia de suporte para a Argentina contornar a crise econômica que enfrentava. Na relação bilateral com o Brasil, os enfrentamentos diretos realizados por meio da imprensa em relação à integração regional e as guerras comerciais freqüentes pontuaram a interação mantida. O interesse argentino permanecia voltado para fora da região do Cone Sul e, assim, a integração regional recebia pouca atenção, desde 1999.

A crise interna da Argentina resultou na quebra do tecido social do país e na queda de alguns presidentes, em poucos dias, do final de 2001 ao início de 2002. No plano internacional, a crise marcou falência do modelo de inserção conduzido (VIZENTINI, 2004, p. 202), por meio do qual o país manteve pleno alinhamento com os EUA.

O resumo da comparação dos dois blocos, entre 1999 e 2001, indica que a crise cambial brasileira atingiu a ambos. No Mercosul, tomou corpo de problema interno e a Argentina gerou proporção maior do que o problema possuía. Na CAN, a crise pareceu fator exógeno e causou menor impacto num bloco cujo comércio não contava entre as suas características mais importantes. Em 2000, os Estados Partes do Mercosul tentaram relançamento do bloco, em reação à proposta da ALCA, de modo a manter coesão perante uma possível ameaça. Todavia, os ataques diretos ao Mercosul promovidos pela Argentina e a crise econômica e política naquele país, que procurava manter relações carnavais com os EUA, desde Meném, atrapalharam a retomada do processo.

Na CAN, a Colômbia não priorizou a integração regional e diante dos problemas internos de violência, o governo optou por reforçar alinhamento com os EUA, por intermédio do Plano Colômbia. De caráter militar, o plano garantiu a presença dos EUA na região,

reforçando a percepção de um mundo unipolar. A escolha colombiana se opôs diretamente ao interesse venezuelano de fazer uso da integração com o propósito de construir um mundo multipolar. Por sua vez, a Venezuela anunciou, em 2001, a intenção de fazer parte de outra união aduaneira. Enfim, ambos os blocos não passavam por bom momento entre os anos de 1999 e 2001. Os interesses eram divergentes em relação à integração regional conduzida.

Em janeiro de 2002, o CPA lançou a Declaração de Santa Cruz de la Sierra, um documento de conteúdo político que reforçou o discurso no interesse dos Países Membros em dar prosseguimento ao processo de integração representado pela Comunidade Andina e em conduzir negociação externa ao bloco em “vocería única”, de sorte a dar maior peso nas negociações internacionais da CAN. Todavia, os interesses dos Países Membros componentes do eixo central do bloco divergiam e na negociação externa mais importante, a que envolveu a ALCA, o bloco atuou com postura dividida, quase que individualizada pelos governos.

Este mesmo ano de 2002 marcou a interferência mais direta dos EUA na região andina, por intermédio de apoio ao golpe conduzido na Venezuela, que resultou na declaração de um novo presidente, ainda que por pouco tempo.

Os EUA haviam sofrido ataque terrorista às Torres Gêmeas em 2001 e demonstraram certo grau de apreensão com visitas do presidente venezuelano a países considerados “Estados párias”, tais como o Iraque e Cuba. Por isto, o governo de Bush “Filho” incitou golpe na Venezuela por duas vezes, em 2002. Na segunda delas, Chavez esteve afastado da presidência por dois dias, em 11 e 12 de abril. Porém, a agitação nas ruas e a falta de apoio interno fizeram Pedro Carmona, o presidente anunciado para o cargo, renunciar em 13 de abril. No mês de maio, o governo colombiano concedeu asilo político para este senhor. Estes acontecimentos serviram para confirmar o distanciamento político existente entre a Venezuela e a Colômbia.

A Venezuela ainda passou por uma crise que se prolongou até o final de 2002 e o país que apoiou o governo venezuelano foi o Brasil. O presidente Cardoso, com anuência do presidente eleito Lula, vendeu combustível e auxiliou no enfrentamento de possível desestabilização causada por greve. Em suma, a CAN não serviu para auxílio da Venezuela e a Colômbia também não. Tal distanciamento se refletiu na economia e as relações de cunho comercial entre estes dois países também pioraram de fevereiro de 1999 até agosto de 2002, período em que coincidiram os governos de Chavez e de Pastrana.

Os EUA também estiveram notadamente presentes junto aos países da CAN por intermédio do antigo ATPA, que se converteu no ATPDEA, em 6 de agosto de 2002. O ATPA funcionou desde 1991 concedendo acesso diferenciado para produtos de determinados países andinos, dentro do mercado estadunidense. Os beneficiados foram Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Com a ATPDEA, que ainda permanece em vigor, estes mesmos países foram mantidos, apesar do interesse da CAN em estender a vantagem para a Venezuela, conforme registrado em atas do CPA. Porém, a decisão dependia dos EUA, não da própria CAN, e tal intento não se cumpriu. Vale notar que a ATPDEA não proporcionou venda de produtos com valor agregado, mas de produtos obtidos com atividade extrativista, em sua quase totalidade.

Com a ATPDEA, uma vez mais o tratamento dispensado pelos EUA podia exercer influência direta nos governos andinos. Neste caso, por meio da vertente comercial e junto a mais de um Estado, diferentemente do Plano Colômbia, de cunho militar e voltado apenas para a Colômbia. Com a ATPDEA, somente a Venezuela não podia desfrutar de vantagens comerciais concedidas pelos EUA, o que se tornou mais um fator capaz de delinear interesses distintos no trato dispensado por países andinos em relação a outros assuntos propostos pelos EUA.

No Mercosul, o ano de 2002 marcou o início do governo de Duhalde na Argentina. A herança recebida era de um país em crise, mas Duhalde conseguiu melhorar a

estabilidade política, apesar de enfrentar movimentos trabalhistas nas fábricas e até piqueteiros. Quanto à integração regional, ele ajudou a tornar as relações no bloco mais fáceis com o fim anunciado da conversibilidade da moeda argentina e a mudança na postura do país, que foram os benefícios da crise enfrentada em 2001. Duhalde também contornou óbices da economia, ainda que no ano de 2002 tenha sido registrada retração histórica na produção de riqueza na Argentina. Vale ressaltar que a menor produção da riqueza reduziu a procura por mercados compradores, então a integração comercial diminuiu a importância na vertente comercial. No Brasil, a eleição de Lula fez retomar a tônica de um país mais voltado ao Mercosul, cujo entendimento do bloco passava pela consideração política, e não comercial apenas. Porém, trouxe consigo certa instabilidade econômica fomentada por questionamentos a respeito da credibilidade do novo governo. Enfim, se o Mercosul sofreu crises desde 1999, em 2002 contou com esforço no sentido de reparar danos causados pela escalada de conflitos entre a Argentina e o Brasil. A partir de 2003 foi possível tirar melhor proveito da retomada do processo de integração e a assimetria entre os Estados Partes passou a ocupar mais espaço na agenda mercosulina.

As eleições presidenciais no Brasil serviram de palco para um embate velado em relação ao grau de integração regional almejado, cuja escolha se deu pelo candidato voltado ao processo mais profundo. Se Lula propunha reforçar a aproximação com países do entorno, a partir da integração regional, o candidato derrotado José Serra, em seu Programa de Governo, propunha priorizar o Mercosul como projeto de integração para o livre comércio, com chances de que os países travassem acordos bilaterais. Esta idéia se assemelhava ao modelo de integração que De la Rúa conduzira, juntamente com o seu Ministro da Economia Domingo Cavallo. O candidato José Serra pretendia ressuscitar um formato que o governo argentino já havia deixado de lado.

O ano de 2002 foi marcante para os dois blocos em relação aos EUA. A CAN sofreu interferência direta daquela potência em todos os seus Países Membros, quer por meio de apoio ao golpe na Venezuela, quer por intermédio da aprovação da ATPDEA, que beneficiou a Colômbia e os demais Estados Partes do bloco, exceto a Venezuela. Estas ocorrências contribuíam para a construção de distintos interesses dos Países Membros. O Mercosul teve experiência diferente, em especial nos países do eixo central. A Argentina iniciou reconstrução política e econômica, esquecendo o modelo de inserção internacional voltada para alinhamento pleno com os EUA e melhorando relações com o Mercosul. No Brasil, os eleitores decidiram colocar no Palácio do Planalto um candidato voltado ao modelo de integração regional mais profunda junto a países do entorno próximo.

Em termos econômicos, praticamente os quatro países sul-americanos tratados até aqui com destaque enfrentavam adversidades. Umas se mostravam mais profundas, como na Argentina e na Venezuela, ao passo que outras se mostravam menos profundas, como as do Brasil e da Colômbia, mas a situação econômica inspirava cuidados, no geral.

Os dois blocos mantinham os respectivos eixos centrais com diferentes características e interesses. Na CAN, Colômbia e Venezuela se voltavam ainda mais para fora do bloco, buscando satisfação para distintos interesses. No Mercosul, Argentina e Brasil começavam a se inclinar um para o outro, facilitando a integração no bloco.

Em 2003, o Mercosul retomou fôlego. No dia 14 de janeiro Lula e Duhalde emitiram Comunicado Conjunto, que se tornou popular com o nome de “Declaração de Brasília”. A formação do Parlasul ganhou força naquele ano e o órgão acabou inaugurado em 2007, apesar de se encontrar em fase de transição, como visto na seção 4.1 A moldura institucional. Ainda assim, marcou mais um movimento para ampliação dos órgãos componentes do bloco.

Ainda em 2003, a chegada de Nestor Kirchner à presidência argentina, com breve intervalo em relação a Lula, gerou expectativa positiva. O programa de Kirchner apontou continuidade para a aliança com o Brasil e a primeira visita oficial realizada pelo presidente argentino foi feita ao território brasileiro. Kirchner passou a conduzir efetivamente a economia do país, deixando para trás um formato de fazer política com base na economia, como fora nos anos em que o país estivera em crise. A negociação com o FMI ocorreu guardando certo grau de independência em relação aos EUA, como não se via há alguns anos. O alinhamento com o Brasil se fez também por intermédio da “Declaração de Copacabana”, formada em março de 2004, na qual os presidentes dos dois países estabeleceram posicionamento comum diante do FMI e em foros internacionais.

A negociação da ALCA marcou ambos os blocos, especialmente a partir de 2003. Ao passo que o Mercosul adotou posição pró-ativa, a CAN esteve mais a reboque no processo. Enquanto o Mercosul logrou manter a unidade, com negociação dos quatro Estados Partes em grupo, a CAN, com interesses distintos no seio do bloco, atuou com dispersão, de país a país. Inclusive a Venezuela se somou ao Mercosul, em clara demonstração das diferenças existentes no eixo central do bloco andino.

A proposta da ALCA não estava restrita à formação de uma ALC com os EUA, maior economia do planeta. O projeto estadunidense continha diversos aspectos, um dos quais dizia respeito à formação de uma ALC. Logo, tratava-se de um modelo abrangente para a integração nas Américas, que não se limitava à livre circulação de bens e de serviços.

Os acontecimentos registrados na CAN deixavam o bloco menos coeso. Na Venezuela, o governo de Chavez, que já demonstrara intenção de compor o Mercosul como Estado Parte e negociava a implantação da ALBA. Além disto, tentava evitar *mexicanização* de modo a manter algum grau de independência econômica em relação aos EUA e para atingir

tal intento ampliava relações comerciais junto a outros pólos. Na Colômbia, o governo preocupado com a segurança interna mantinha um modelo de inserção ligado aos EUA.

A composição do eixo principal da CAN guardava Estados com interesses diferentes entre si. A Colômbia se voltou aos EUA, ao passo que a Venezuela buscou alinhamento com o Brasil (RAMÍREZ, 2004, p. 207). Para a negociação em conjunto, o interesse comum funciona como condição primária, como ponto de partida para o processo. Na negociação da ALCA, o Mercosul manteve união no posicionamento dos seus Países Membros, num formato que ainda contou com a Venezuela. Porém, no início do processo o debate acadêmico no Brasil dividiu opiniões, enquanto a posição do governo foi praticamente de apoio à proposta estadunidense.

Em 2001, o governo Cardoso demitiu o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães do cargo de diretor do IPRI, uma unidade ligada ao MRE do Brasil, devido às declarações contrárias emitidas pelo embaixador em relação à proposta estadunidense para integração. Em 2003, especialmente após as mudanças na Argentina e no Brasil, com os presidentes Nestor Kirchner e Lula, que se aliaram a Chavez, observou-se certo grau de endurecimento da postura de alguns países em relação à proposta da ALCA (ESTAY, 2005, p. 71). No Mercosul, o posicionamento se manteve coeso.

Na CAN, a percepção dos Estados Partes em relação à proposta da ALCA assumiu diferentes nuances. A disputa presidencial na Colômbia em 2002 não registrou espaço para discussão desta matéria e o tema passou despercebido na disputa eleitoral, diferentemente do Brasil, onde os candidatos apresentaram posições distintas quanto à integração regional. Todavia, os governos colombianos anteriores e o empresariado local apoiaram o modelo de integração proposto pelos EUA. Uribe, o candidato vencedor, também apoiou a proposta da ALCA e a percebeu como chance de conservar os benefícios comerciais que a ATPDEA trouxera para o seu país. Neste sentido, a ALCA funcionaria como suporte

para a Colômbia. Por outro lado, se Uribe não apoiasse a proposta, poderia perder estes benefícios. Chavez, por sua vez, manteve posição contrária à proposta estadunidense de integração.

Em que pese existirem claras diferenças de postura entre a Colômbia e a Venezuela, no discurso oficial, a CAN tentou atuar em “vocería única”. Não faltaram declarações de intenção e a repetição contínua deste termo, desde documentos produzidos em anos anteriores à Declaração de Santa Cruz de la Sierra, foi utilizada na tentativa de garantir coesão para um grupo extremamente disperso nos interesses. Enfim, se a CAN utilizou discurso, o Mercosul utilizou a ação.

Durante a XV Reunião da CNC, conduzida entre 1º e 3 de outubro de 2003, em Porto of Spain, pôde-se notar a clara diferença do posicionamento escolhido por cada um dos blocos. O Mercosul defendeu proposta conjunta de negociação da ALCA, para debate na futura Reunião Ministerial de Miami. Ainda que tenha ocorrido divergência por parte do Uruguai, o Brasil contou com apoio argentino e o Mercosul apresentou proposta única para negociação, com aspectos que diferenciavam o tratamento dispensado aos países desenvolvidos e colocavam alguns temas em negociação distinta, apenas para os países que assim desejassem.

A maior parte dos Países Membros da CAN optou por dar apoio aos EUA. Bolívia, Colômbia e Peru se juntaram a outros 10 Estados americanos e, em conjunto, assinaram documento intitulado “Visão da ALCA”, no qual mantiveram alinhamento à proposta estadunidense de integração. A CAN estava fracionada e o termo “vocería única” havia sido sepultado desde a Ata de Quirama. Emitida em junho de 2003, esta ata preservou os interesses individuais dos Estados. Os problemas políticos internos, como frágil estabilidade e distintos compromissos com a população dos Países Membros tornaram difícil a condução de política externa comum (BUSTAMANTE, 2004, p. 26).

Entre a proposta mercosulina e a proposta estadunidense, a maioria dos países da CAN preferiu conservar posição junto aos EUA, o que gerou impasse na reunião. O cenário de divergência entre o Mercosul e os EUA contrastou nitidamente com o de convergência escolhido pela maioria dos países da CAN.

Durante a 8ª Reunião Ministerial, a de Miami, realizada em novembro, os EUA aceitaram concessões para alterar o modelo abrangente de integração proposto desde os anos 1990. O novo caminho seria uma ALCA *light*, nos moldes alinhavados entre o Brasil e os EUA uma semana antes deste evento. A proposta era mais flexível, limitada a alguns itens, com mínimas obrigações comuns e a possibilidade de se realizarem acordos em separado, conforme o interesse de cada Estado. No entanto, o modelo da ALCA *light* não vingou na Reunião de Puebla, em 2004, e os EUA voltaram a propor a ALCA abrangente. Esta reunião também fracassou, quando houve grande mudança na postura de alguns países andinos, que já conduziam negociação de acordos bilaterais com os EUA.

Na Cúpula das Américas, na cidade argentina Mar del Plata, no ano de 2005, o prazo para negociação da ALCA se esgotara e os Estados Partes do Mercosul sequer permitiram a inclusão do tema na pauta. A proposta da ALCA ficou definitivamente paralisada e na Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul, realizada em 2006, Lula disse que não mais se falava em ALCA, numa referência dispensada a um tema do passado.

Enfim, a negociação da proposta se deu praticamente entre países do Mercosul e os EUA. Ao contrário da proposta abrangente formulada pelos EUA, o Mercosul tentou compor uma ALCA *light*. Ainda que não tenha sido possível a conquista do intento mercosulino, o bloco escapou de ser anulado pela proposta estadunidense e acabou ele próprio destruindo quem o ameaçava (ARAÚJO, 2007, p. 56). Para tal, contou com a Venezuela ao seu lado, formando um grupo de cinco países. Na CAN, o resultado das negociações da ALCA foi diferente, pois alguns Países Membros aceitaram conduzir processo para assinatura

de acordos bilaterais com os EUA. Assim, a ALCA não funcionou como ponto de chegada, mas de partida para a tentativa estadunidense de manter hegemonia na América (TUSSIE, 2009, p. 187).

Ainda em novembro de 2003, os EUA iniciaram movimento interno para a assinatura de TLC com os países beneficiados pela ATPDEA, a exemplo do que ocorrera com o Chile, no mesmo ano. As negociações diretas com a Colômbia, o Equador e o Peru começaram em maio de 2004. No mesmo ano, a Decisão 598, do dia 11 de julho de 2004, tomada pelo CAMRE, tornou compatível com a integração andina quaisquer TLC firmados individualmente entre Países Membros e países terceiros. A legislação andina se adaptou aos procedimentos que já estavam em curso.

Esta autorização explícita para assinatura isolada de TLC não considerou a fragilidade causada no bloco, uma vez que tal ato poderia significar fratura de caráter irreversível no aspecto comercial e até no aspecto político. Se o bloco do Cone Sul primou pela coesão, por meio da Decisão 32/00, do CMC, com relançamento do Mercosul e renovação do compromisso de se negociar somente em conjunto, a CAN liberou oficialmente os Países Membros para que firmassem TLC com outros países.

Os textos utilizados em TLC propostos pelos EUA são praticamente impostos e o conteúdo não chega a ser negociado entre os partícipes. No caso de descumprimento de alguma cláusula pela parte mais rica, a possibilidade de se produzir reação efetiva é muito baixa, mesmo junto a OMC. Outro aspecto diretamente afetado é a TEC do bloco, que acaba se tornando impraticável desde que um país de economia avançada consegue acesso diferenciado para os seus produtos no seio da CAN.

Apesar destas ponderações, dois Secretários da CAN, em mandatos consecutivos, entenderam que a proposta para assinatura de TLC com os EUA representou reconhecimento estadunidense do papel estratégico desempenhado pelos países andinos no combate ao tráfico

de drogas ilícitas e ao terrorismo, e não um caminho alternativo para apoio futuro da proposta de integração nos moldes defendidos pelos EUA. Portanto, voltado ao interesse de um Estado de fora da região.

O Equador não concluiu assinatura de acordo bilateral com os EUA. O Peru firmou TLC com os EUA em dezembro de 2005 e em fevereiro de 2006 a Colômbia seguiu pelo mesmo caminho. As negociações para que estes tratados entrem em vigor permaneciam em pleno andamento, no final do ano de 2008.

A pior das conseqüências originadas com os TLC foi o pedido formal de saída da Venezuela da CAN, em 22 de abril de 2006, com a denúncia do Acordo de Cartagena. Além disto, o presidente boliviano Morales se solidarizou com o governo venezuelano e encaminhou carta pública apontando a destruição da CAN, a partir da assinatura de TLC dos dois países andinos com os EUA. Quase ao mesmo tempo, o governo da Venezuela solicitou oficialmente ingresso do país no Mercosul. Enfim, os acordos comerciais resultaram em impacto político e o TLC colombiano, em especial, funcionou mais como a gota d'água em um processo crescente de distanciamento nas opções políticas dos governos da Colômbia e da Venezuela do que como motivo único para a tomada de decisão venezuelana.

A CAN, de fato, viu desintegrado o seu eixo central, que atuara incisivamente na implantação da união aduaneira imperfeita do bloco, desde a Ata de Barahona. As relações políticas da Colômbia e da Venezuela, divergentes desde 1999, delinearam novo horizonte. Segundo Chavez, o TLC firmado entre a Colômbia e os EUA serviria para inundar o mercado venezuelano com produtos fortemente subsidiados. Ainda assim, a Venezuela ficará ligada ao bloco por mais cinco anos, desde que denunciou o Acordo de Cartagena. Considerando que acordos comerciais representam mais que transações comerciais, esta fratura na CAN foi fruto de divergência política desenvolvida entre os países do eixo principal do bloco, no qual as opções se tornaram cada vez mais distintas.

Em paralelo ao caminho que levou à assinatura de TLC na CAN, o bloco do Cone Sul buscou construir solução para a retomada da indústria argentina.

No Mercosul, após 2002, o Brasil apresentou índices de produção de riqueza desproporcionais em relação aos demais Estados Partes e a retomada crescente das relações comerciais com a Argentina, diferentemente dos anos anteriores, mostrou saldo positivo para o Brasil, que passou a preencher parcelas de importação antes ocupadas pelos EUA e pela UE. Tal situação serviu para gerar clima com disputas comerciais e preocupação para os governantes, o que exigiu atitudes para superação de tais óbices.

Em meados de 2004, o ministro da economia da Argentina solicitou proteção para a indústria do seu país, por intermédio de restrições para a linha branca fabricada no Brasil e para os televisores provenientes da Zona Franca de Manaus. Os esforços no Mercosul se concentravam na tentativa de recuperação da indústria argentina, num momento em que o consumidor daquele país conseguia comprar produtos cuja demanda estivera acumulada nos anos próximos anteriores. Tal constatação indicava alguma recuperação econômica da argentina.

O modo de atuação praticado foi a apresentação de medidas propostas a partir de ações do poder executivo dos Estados Partes, confirmando a concentração do poder principalmente nos Chefes de Estado, que se ocupam rotineiramente com questões comerciais. Tal fato não prejudicou a coesão do eixo Argentina-Brasil e nem diminuiu o mérito da percepção e da sensibilidade brasileiras em relação ao problema argentino. O interesse do Brasil não se restringiu às demandas geradas no próprio território, pois o governo se propôs a tratar, também, os problemas do país vizinho, componente do eixo principal de um projeto de integração amplo, com vertente política, além da comercial.

Houve desdobramentos posteriores, com discussões a respeito do tratamento para esta assimetria, o que foi conduzido com propostas de mecanismos de salvaguarda. Em

dezembro de 2004, a Cúpula de Ouro Preto, conduzida no Brasil, registrou divergências entre Lula e Nestor Kirchner e não serviu para por fim ao debate. O presidente brasileiro enalteceu o poder de atração exercido pelo Mercosul enquanto Kirchner apontou a divergência entre os discursos e as atitudes tomadas, uma vez que estas pareciam atender somente às demandas internas de cada Estado Parte, deixando de lado a perspectiva regional para integração.

Finalmente, em 1º de fevereiro de 2006, quase após 15 meses de negociação, Argentina e Brasil conseguiram estabelecer um MAC, cuja atuação pode ser considerada proveitosa, já que reduziu a participação das exportações brasileiras no mercado argentino. Tal assertiva pode soar estranha, mas o registro de saldo positivo para o Brasil na balança comercial com a Argentina significa distorção, pois o Brasil detém mercado amplamente superior e, por isto, os maiores beneficiados com integração regional que permite acesso aos mercados deveriam ser a Argentina e os demais sócios menores do Mercosul.

Batista Jr. (2008, p. 229 e 230) resume a questão. Conforme o autor, no período de 2003 a 2007, constatou-se expansão do comércio intra-bloco no Mercosul e os atritos comerciais entre a Argentina e o Brasil revelaram ampliação das transações de compra e venda. Os superávits registrados pelo Brasil também refletiram mais dinamismo na economia argentina, que conseguiu bom crescimento entre 2003 e 2007. Neste caso, o emprego de medidas para salvaguarda e mesmo outras barreiras se mostraram admissíveis.

Na confrontação entre os dois blocos, percebe-se que a maioria dos Países Membros da CAN buscou assinar TLC em relações bilaterais com os EUA, visando a atender interesses próprios, o que resultou no esfacelando político do bloco, ao passo que o Mercosul conduziu negociação no sentido de encontrar alternativas capazes de melhorar as relações comerciais entre a Argentina e o Brasil, quando aquele país tentou recuperar a produção industrial após recente crise interna sofrida, o que contribuiu para manter o bloco. Enfim,

enquanto na CAN prevaleceram interesses individuais, no Mercosul, o Brasil considerou o interesse argentino nas suas percepções, permitindo diálogo.

O deslocamento quase contínuo por parte da Venezuela, com saída da CAN e pedido para ingresso como membro permanente no Mercosul, requer reflexão. A entrada da Venezuela no Mercosul foi assunto em pauta desde anos anteriores a 2006, quando se tornou um pedido formal. A partir deste fato, é possível debater com mais clareza o impacto da decisão, para os dois blocos. Na visão de Malamud (2009, p. 110), a saída da Venezuela da CAN e o pedido de entrada no Mercosul afetou negativamente os dois processos. Sem expor muitos detalhes, o autor alega que o movimento do país gerou crise de identidade no Mercosul. Na CAN, a saída da Venezuela representou atitude prejudicial à identidade daquele bloco, uma vez que reduziu o número de integrantes, desmantelou o eixo econômico mais forte e reforçou problemas de conteúdo político.¹³⁹ Todavia, em relação ao Mercosul, tal assertiva não parece verdadeira.

Na CAN, a saída da Venezuela repetiu o movimento do Chile, como no ano de 1976, e representou quebra do eixo central formado com a Colômbia, que viu o seu principal parceiro comercial, depois dos EUA, iniciar processo de inclusão em bloco econômico que conta com a Argentina e o Brasil. Tais países possuem parques industriais capacitados a exportar os itens que a Colômbia forneceu para a Venezuela, durante anos consecutivos. Desde que os produtos importados pela Venezuela passem a ser adquiridos em fornecedores instalados no Mercosul, as vantagens irão migrar para as indústrias da Argentina e do Brasil, na maior parte.

Historicamente, o Mercosul já conseguiu ampliar a sua participação no mercado venezuelano entre os anos de 2000 e 2008 (INTAL, 2008b, p. 58) e quando a Venezuela passar a compor o bloco na condição de Estado Parte, a tendência é de incremento neste

¹³⁹ A saída efetiva da Venezuela em relação à CAN, em termos comerciais, necessita de cinco anos para se concretizar, a partir de 2006.

quesito. Portanto, pela ótica comercial, há vantagens concretas com a entrada da Venezuela no Mercosul. Também se observa a chance de melhor equilíbrio interno do poder econômico no bloco, a partir da inclusão de um país detentor de economia maior do que a do Uruguai e do Paraguai.

O aspecto político se mostra igualmente importante para esta consideração. A CAN convivia com divisão política interna e era comprovadamente incapaz de manter relações externas ao bloco de maneira coesa. Nem mesmo com o Mercosul as conversações se deram em bloco, uma vez que os interesses em jogo eram bastante distintos, tanto que desde o ano de 1996 a Bolívia firmou ACE com o bloco do Cone Sul. Assim, o isolamento político da Venezuela poderia ter como resultado a implantação de algum regime de caráter radical (SOUZA, 2009, p. 87).

Especialmente para o Brasil, a Venezuela é um país vizinho, com mais de 2.000 km de fronteira. Neste sentido, a entrada daquele país no Mercosul pode fazer crescer também para a região Norte do Brasil a participação no processo de integração do Mercosul, que passa a adquirir formato algo mais vertical, com participação além das regiões Sul e Sudeste.

A integração regional funcionou bem com a Argentina e com a Venezuela tem chance de ser uma boa opção. Neste sentido, o eixo central entre a Argentina e o Brasil permanece como referência no Mercosul, pois o ingresso de mais um país com as características da Venezuela não causa impacto negativo na construção da identidade do bloco. O Mercosul representa um processo de integração regional que acumula mais de dezenove anos de existência, ao qual a Venezuela pretende aderir, por interesse próprio. Além disto, na UNASUL já se processa uma proposta de integração que dá espaço a todos os países da América do Sul e, portanto, inclui a Venezuela.

Enfim, na CAN, a saída da Venezuela provocou impacto negativo, ao passo que no Mercosul a entrada deste mesmo país gera vantagens para a integração dos países do Cone Sul, sem crise de identidade ou interferência no eixo principal do bloco.

Em 2006, o Mercosul conviveu com o agravamento de uma questão interna iniciada em 2002, e que envolveu a Argentina e o Uruguai: a crise das *papeleras*. O embate entre os dois países foi iniciado a partir de diferentes posicionamentos dos governos a respeito da instalação de indústrias européias de celulose em território do Uruguai, à margem esquerda do rio de mesmo nome, que serve para demarcar fronteira com a Argentina. Houve ainda piquetes na Argentina, gerando bloqueio em rodovia e em ponte de ligação com o Uruguai. Resumidamente, foi uma disputa por investimentos estrangeiros, com outros desdobramentos.

No Mercosul, o imbróglio recebeu julgamento com o Tribunal de Solução de Controvérsias *Ad Hoc*, instalado no dia 21 de junho de 2006. O tribunal reconheceu a atitude argentina como falta de iniciativa em relação às ações que causaram impedimento à livre circulação de bens e serviços entre Estados Partes do bloco.

O presidente uruguaio Vasquez aproveitou a comoção pública interna e iniciou operação política para pleitear flexibilidades do Mercosul, no sentido de compensar assimetrias entre os Estados Partes, o que seria conseguido por meio de negociações bilaterais externas ao bloco. Neste sentido, a assinatura de um TLC do Uruguai com os EUA ameaçou rompimento do Mercosul. O Uruguai, em algumas passagens históricas, realizou política pendular entre a Argentina e o Brasil, mas não neste momento, pois um acordo bilateral com os EUA ameaçava ruptura com ambos. A marca observada foi de que o eixo central do Mercosul se manteve unido e o Brasil não alimentou qualquer possibilidade de movimento pendular por parte do Uruguai. Vasquez acabou paralisando a iniciativa de firmar TLC com os EUA.

A crise das *papeleras* serve para comparação com a crise entre a Colômbia e o Equador, que será apresentada posteriormente.

Ainda em 2006, a CAN buscou reforçar o processo de integração regional, que se encontrava impactado pela saída da Venezuela. Na primeira reunião do CPA, produziu-se um documento chamado Declaração de Quito, o menor desde a criação daquele órgão, mas que reafirmou a decisão de se consolidar a CAN. Em tempos de retomada do processo de integração, a afirmativa de vontades poderia auxiliar nos trabalhos. A Venezuela deixara o bloco há menos de dois meses desta reunião e o discurso foi, certamente, a melhor ou até mesmo a única arma encontrada pelos países remanescentes.

Uma ação importante para a CAN foi o ingresso do Chile como país associado, em 2007. A possibilidade de que este país possa formar um novo eixo juntamente com a Colômbia depende do seu ingresso como País Membro da CAN, fato ainda não ocorrido. O Peru também poderia tentar compor um eixo central com a Colômbia, mas sequer concluiu o processo para entrada na união aduaneira imperfeita formada pelo bloco.

Além disto, a CAN ainda convive com a repetição de problemas ligados a interesses distintos entre os seus Países Membros remanescentes. A opção colombiana de colocar a política externa a serviço da segurança, hipotecando as relações com países vizinhos (RESTREPO, 2004, p. 51) continuou prejudicando a integração regional. Como se nota, os responsáveis por problemas do bloco andino foram os próprios Países Membros (MALAMUD, 2009, p. 99).

Em maio de 2006, o governo do Equador protestou pela incursão, em seu território, de aeronaves da Colômbia. Em 2008, outra ação das forças armadas colombianas gerou reflexos externos, novamente no Equador. Neste segundo momento, apesar do êxito conseguido com a morte de um ativista das FARC, parte do ataque se desdobrou no território de um Estado vizinho.

A invasão do território equatoriano resultou em crise de teor diplomático e o problema acabou contornado posteriormente. Nos primeiros momentos, o presidente venezuelano se manifestou com o propósito de dar apoio militar ao Equador, adotando procedimento que deixou a Colômbia em posição diametralmente oposta à posição venezuelana. O desenrolar da crise entre países andinos formou contraste com o desdobramento da crise das *papeleras*.

As duas crises não são propriamente similares nas respectivas motivações, mas representam momentos de desavença envolvendo um Estado do eixo central de cada bloco e mais outro Estado. Nos países andinos, ocorreu desrespeito ao território, de modo bem diferente ao que se observou no Mercosul, onde a crise das *papeleras* se deu por disputa de investimentos. No desenrolar da crise no bloco andino, a Venezuela rapidamente decidiu dar apoio militar a um dos lados, escalando a crise diplomática. No Mercosul, o Brasil optou por aguardar solução da crise das *papeleras*, sem conceder espaço para diferenças entre países do Cone Sul, e menos ainda com a possibilidade de prestar suporte militar ao Estado possuidor de menor poder.

A atitude do governo da Venezuela não eximiu a Colômbia do erro cometido, mas em nada contribuiu para a estabilidade da região andina ou simplesmente da CAN. Durante a crise, a Venezuela não mais fazia parte da CAN havia pouco tempo.

Na Reunião do CPA, em 14 de outubro de 2008, o presidente colombiano se fez ausente, ainda devido a reflexos da crise com o Equador. A CAN era atingida por mais um problema político, devido a divergências cultuadas pelos seus Países Membros.

As diferenças na CAN, observadas quando da negociação da ALCA, permanecem nas negociações desenvolvidas com a UE e o bloco não acumulou melhoria recente para a integração regional que se propõe a conduzir.

Em termos comerciais, o Mercosul logrou, em 2008, efetivar emprego de moeda nacional em transações comerciais mantidas entre a Argentina e o Brasil. Este sistema de pagamentos em moeda local – benefício gestado desde 2005 e aprovado em 2007 – alcança os demais Estados Partes. E mais, o Mercosul conseguiu promover a aceitação de documento nacional de identificação de cada Estado como documento de viagem, tirando diferença de sete anos em relação a CAN. Também a criação do FMPME auxiliou na integração produtiva do bloco, que mantém capacidade para melhorar a integração regional no Cone Sul.

O inimigo comum para o Mercosul passou a ser a entrada maciça de produtos chineses, um fator de preocupação especialmente para a Argentina e para o Brasil, países detentores de parques industriais mais desenvolvidos. Em se tratando de um agente externo ao bloco, este problema pode atuar no sentido de formar a percepção de destino comum para ambos, desde que se configure como ameaça externa, como foi o caso da proposta da ALCA.

Após a saída da Venezuela, a CAN não conseguiu ou mesmo iniciou processo efetivo no sentido de recompor o eixo central do bloco, apesar da possibilidade que se vislumbra com o Chile ou o Peru. Os problemas internos do bloco se repetem.

No Mercosul observam-se evoluções recentes. A entrada da Venezuela permanece em discussão no Brasil e no Paraguai, num processo que se desenvolve de modo assertivo. Assim, o bloco do Cone Sul mantém capacidade para promover o mesmo poder de arrastamento que atraiu o Paraguai e o Uruguai para o projeto de integração composto inicialmente pela Argentina e pelo Brasil.

O ano de 2008 se encerrou com uma crise econômica de escala mundial, cujos reflexos foram praticamente contidos em 2009. Portanto, não fizeram parte da comparação desenvolvida neste capítulo.

Conclusão

A comparação da CAN com o Mercosul tem como resultado final a enumeração de aspectos similares e de aspectos distintos, os quais revelam a influência de fatores externos aos blocos, mas também as escolhas dos governos dos Estados, em especial as escolhas dos Estados que compõem os respectivos eixos principais de cada bloco.

A moldura institucional da CAN apresenta maior avanço em relação a do Mercosul, ainda que durante o recorte temporal da dissertação o segundo bloco tenha criado novos órgãos que serviram para reduzir a distância de modo notável, como se o Mercosul se aproximasse do grau de complexidade desenvolvido na CAN. O estabelecimento do compromisso democrático, a preservação do interesse individual dos Estados, a forte atuação do poder executivo e a pouca participação cidadã podem ser alinhados como características comuns aos dois blocos. Além disto, ambas evoluíram em momentos de crise, mas somente no Mercosul as mudanças notáveis no recorte temporal desta dissertação.

No confronto das trajetórias, a observação dos interesses dos Estados componentes do eixo central de cada um dos blocos auxilia no entendimento dos rumos escolhidos. Na CAN, a Colômbia e a Venezuela construíram interesses políticos cada vez mais divergentes, desde 1999. Quando a Colômbia firmou TLC com os EUA, em 2006, e a Venezuela deixou o bloco, tal atitude representou o ponto máximo do distanciamento político anotado entre os Estados do eixo central, que resultou em fratura no bloco. Os Países Membros remanescentes da CAN não conseguiram recompor um eixo central para o bloco e ainda passaram por crise diplomática relacionada à divergência de interesses, devido a ato de desrespeito à soberania entre Estados Partes. O bloco não consegue obter melhora na integração regional que almeja promover.

No Mercosul, a Argentina e o Brasil guardaram interesses distintos na crise de 1999, mas iniciaram movimento de convergência, a partir de 2002, devido às mudanças internas. O Mercosul, que sofria questionamentos intensos, passou a ser percebido como bom caminho para a Argentina e para o Brasil. Deste modo, serviu como importante núcleo para a América do Sul, durante a negociação efetiva da proposta da ALCA. Além disto, o bloco caminha para ampliar o número de Estados Partes e soma evoluções mais recentes. Quando enfrentou a crise das *papeleiras*, o problema permaneceu ligado a disputa por investimentos estrangeiros e não resultou em desdobramento mais intenso.

Após o alinhamento dos interesses no Mercosul, o bloco enfrentou disputas mais comerciais do que políticas, ao passo que a CAN se viu às voltas com divergências políticas, pois os seus Estados Partes ainda mantêm distintos interesses.

Os EUA se mostraram referência constante na condução da integração regional da América do Sul, durante o recorte temporal desta dissertação. Os interesses no seio de cada um dos blocos variaram, basicamente, em relação à posição dos países tendo como referência os EUA, com políticas de aproximação ou de afastamento. Em paralelo, os EUA também tiveram atuação pró-ativa, a partir de atitudes e de negociações que interferiram diretamente no interesse e mesmo na identidade dos países componentes de ambos os blocos.

Nas Considerações finais haverá uma síntese comparativa dos dois blocos, de modo a permitir o teste da hipótese e a análise da integração regional na América do Sul, a partir da CAN e do Mercosul.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta para integração na América Latina é anterior à independência política conseguida por todos os seus Estados. Todavia, a região esteve sob influência da Europa ou dos EUA, neste caso por meio do *monroísmo*, até a primeira metade do século XX, e a proposta de integração não se concretizou até aquele período.

Durante a primeira onda de regionalismo, a Guerra Fria e alguns golpes de Estado, em meio a problemas econômicos mundiais – como o fim do sistema Breton Woods, duas crises do petróleo e a crise da dívida externa – fizeram prevalecer o interesse individual de cada Estado e o movimento chegou ao fim. Como benefício, registrou-se a formação da ALALC em 1960, convertida para ALADI no ano de 1980, além do Pacto Andino, criado em 1969. Tais blocos serviram para aumentar a percepção mútua entre os países da América Latina, ampliando a interação entre eles, mas nos anos 1980 a integração regional permaneceu com baixa prioridade, quando praticamente se encerrou a primeira onda.

A segunda onda de regionalismo se desenvolveu como etapa intermediária para inserção no mundo globalizado após a Guerra Fria. Os EUA fomentaram acordos bilaterais e regionais, entre os quais o NAFTA, de 1994, que cooptou o México para a América do Norte e praticamente desmontou a possível identidade na América Latina, cultuada desde a ALALC. O produto final do processo foi a caracterização da América do Sul, onde o retorno à condição democrática em diversos Estados, até 1990, contribuiu positivamente para a conversação travada entre as lideranças políticas. Nesta segunda onda, foi criado o Mercosul e relançada a CAN, principais expressões da integração regional na América do Sul.

O surgimento do Mercosul, em 1991, se deu como etapa da distensão nas relações mantidas entre a Argentina e o Brasil. A aproximação se construiu paulatinamente, desde 1979, com a solução para uso do potencial hidrelétrico do rio Paraná. Em paralelo, o

constrangimento gerado pelos EUA, que cobravam retorno à condição democrática, contribuiu para gerar percepção de que as identidades e os interesses dos dois Estados continham aspectos mais similares do que distintos.

Assim, Argentina e Brasil formaram eixo que arrastou o Paraguai e o Uruguai para o interior do processo. Porém, o que era integração de perfil desenvolvimentista se converteu em econômico-comercial e desde 1995 o Mercosul representa uma união aduaneira imperfeita. Ou seja, o processo que resultou no Mercosul foi conduzido desde os governos militares e teve a Argentina e o Brasil como eixo principal.

Em paralelo, o Pacto Andino sofreu mudanças estruturais. A partir de 1983 e ao longo de mais de dez anos, o projeto paulatinamente retomou a importância, com aumento progressivo da prioridade atribuída pelos seus Países Membros. Colômbia e Venezuela, países com mais estabilidade política, firmaram compromisso político no ano de 1989, atribuíram velocidade ao processo e formaram eixo central, a partir do qual Bolívia e Equador se juntaram. Em 1995, o bloco formou uma união aduaneira imperfeita da qual o Peru se manteve ausente, enfraquecendo o processo.

Esta participação interrompida revelou que o interesse individual de cada um dos Estados foi mais importante do que a percepção do grupo. Nos anos 1970, o Chile já havia deixado o bloco. Além disto, conflitos armados, em 1981 e 1995, marcaram a relação política do Equador e do Peru. Apesar das adversidades, em 1997 a CAN foi instituída, numa tentativa de relançamento do projeto andino de integração conduzido desde o Pacto Andino.

Em meio ao desenvolvimento dos dois blocos, os EUA apresentaram proposta para criação da ALCA, um projeto gerido desde o lançamento da Iniciativa para as Américas, em 1990, e que atuou quase em contraposição à integração sul-americana, dando alento ao pan-americanismo e configurando ameaça para a CAN e para o Mercosul. Na segunda metade dos anos 1990, a CAN e especialmente o Mercosul experimentaram êxito nas relações

comerciais intra-bloco, mas a crise cambial brasileira de 1999 os afetou e os blocos descreveram distintas trajetórias.

Esta dissertação se desenvolveu por intermédio da comparação da CAN e do Mercosul, tomando por base a evolução da moldura institucional e, principalmente, as distintas trajetórias descritas a partir de 1999, até 2008. Os acontecimentos registrados em cada bloco e nos países dos respectivos eixos centrais deram suporte a este processo.

O compromisso democrático está consagrado nos dois blocos. Todavia, o Mercosul teve chance concreta de comprovar a importância e a expressividade de tal escolha, ao evitar golpe de Estado no Paraguai, por duas oportunidades.

No tocante à moldura institucional, a CAN promoveu alterações mais notáveis durante a faixa de dez anos iniciais do processo de integração, ainda no período de vigência do Pacto Andino. No recorte temporal desta dissertação, foi a vez do Mercosul realizar este tipo de mudança. No projeto de integração do Cone Sul percebe-se a criação de organismos detentores de características similares às de órgãos que já compunham a moldura institucional da CAN, como se o Mercosul se aproximasse da forma de estrutura existente e desenvolvida na CAN, por intermédio da criação do TPR, do Parlasul e do FOCEM. Tais mudanças ocorreram, principalmente, devido a alteração de postura do Brasil, que passou a aceitar maior grau de institucionalização no bloco, em período de crise política e comercial.

Em ambos os blocos permanece a tomada de decisão conseguida a partir do consenso, por intermédio de órgãos que representam o poder executivo de cada Estado participante como membro efetivo. Tal condição preserva o interesse individual dos Estados, mantém o poder executivo forte na condução do processo de integração e reduz a participação cidadã. A resultante se mostra negativa, com prejuízo para a consistência e para a legitimidade dos atos, em especial para propostas de construção de união aduaneira, como é o caso da CAN e do Mercosul.

Apesar da evolução mais recente no bloco do Cone Sul, a CAN acumula mais avanço institucional. Os dois convênios e a universidade do bloco andino confirmam tal assertiva. Os convênios se ocupam com as condições de saúde e com o debate de temas sociais, ao passo que a universidade desenvolve pesquisas. Tais órgãos representam bom referencial para progresso no Mercosul.

A desvalorização cambial brasileira de 1999 atingiu ambos os blocos de modo negativo. Na CAN, a crise soou como fator externo e causou menor impacto para um bloco onde o comércio não figura entre as suas mais importantes características. No Mercosul, a crise tomou mais corpo e gerou sensação de fator interno ao bloco. Especialmente na Argentina, a imprensa tentou fazer ligação direta entre a crise e os problemas econômicos do país. E mais, na disputa presidencial daquele ano, os discursos de palanque atacaram a atitude brasileira e a percepção era de que o Brasil atuara pelo interesse próprio.

No ano seguinte, com novos presidentes na Argentina e no Uruguai, os Estados Partes do Mercosul se uniram por iniciativa do Brasil, na tentativa de relançamento do bloco, numa atitude política de vanguarda diante da percepção do futuro enfrentamento da proposta da ALCA. O propósito era manter a coesão diante de uma possível ameaça contra a existência do Mercosul. Porém, uma crise com caráter econômico e político, ocorrida na Argentina a partir de 2001 atrapalhou a retomada do processo de integração. O modelo argentino de inserção internacional permanecia calcado no alinhamento pleno com os EUA, o que causou impacto negativo na consistência do Mercosul.

Na CAN, a Colômbia não priorizava a integração regional e diante do recrudescimento da violência interna a opção do governo de Pastrana foi de alinhamento com os EUA, acabando por hipotecar a relação com os vizinhos. O Plano Colômbia, de 2000, atuou neste sentido. Com resultado duvidoso, serviu para gerar desequilíbrio no poder militar dos países andinos e para se opor, de modo frontal, ao interesse do governo de Chavez em

fazer uso da integração com o propósito de construir um mundo multipolar. Assim, a Venezuela anunciou, em 2001, a intenção de participar de outra união aduaneira.

Entre 1999 e 2001, a CAN e o Mercosul registraram diferenças ligadas às opções dos governos. Na CAN, a Colômbia estreitou relações com os EUA, sem dar crédito à integração regional, e a Venezuela demonstrou interesse em deixar a CAN, pois desejava um tipo de integração que conduzisse a um mundo multipolar e o bloco não caminhava neste sentido. No Mercosul, a Argentina conduziu política externa alinhada aos EUA, enquanto o Brasil tentou relançamento do bloco, para negociar a proposta da ALCA de modo coeso. Enfim, havia interesses muito diferentes.

O ano de 2002 marcou novas interferências dos EUA na CAN, por intermédio de apoio a golpe contra o governo venezuelano e de negociação para se renovar a ATPA. O primeiro acontecimento reforçou a distância política entre a Venezuela e a Colômbia, uma vez que este país concedeu asilo ao presidente anunciado durante o golpe, um mês após o fim do golpe. Na negociação da ATPA, renomeada para ATPDEA, todos os países do bloco andino mantiveram acesso para alguns dos seus produtos no mercado estadunidense, exceto a Venezuela, que já não dispunha de tal facilidade. Para confirmar as diferenças, este país enfrentou crise interna até o final de 2002 e obteve junto ao Brasil, e não na CAN ou na Colômbia, apoio contra possível desestabilização.

Os Países Membros da CAN mantinham diferentes interesses em relação às negociações com os EUA, o que tornava frágil a capacidade do bloco para conduzir negociação externa de modo coeso. Para reforçar esta condição, o presidente Uribe chegou ao poder na Colômbia propondo apoio para a ALCA. Neste cenário, até mesmo as relações comerciais entre a Colômbia e a Venezuela pioraram.

O Mercosul experimentou alguma melhora em 2002. A crise argentina resultou no fim de um modelo de inserção internacional calcado no alinhamento pleno com os EUA, a

partir de relações carnavais. Tal mudança representou o fim da conversibilidade da moeda e dos ataques a TEC, melhorando a consistência do bloco. Porém, a Argentina ainda buscava recuperar a economia, que registrou retração histórica naquele ano. Na disputa eleitoral para presidente do Brasil, houve embate velado em relação ao grau de integração almejado para o Mercosul e a escolha do eleitor brasileiro se deu pelo candidato voltado ao processo mais profundo, o que implicou deixar de lado a proposta da ALCA abrangente.

Em 2002, a situação econômica dos quatro países tratados até aqui com destaque inspirava cuidados, mas a marca mais notável eram os diferentes interesses. Na CAN, Colômbia e Venezuela permaneciam voltadas para fora do bloco, buscando satisfação para as suas respectivas necessidades. No Mercosul, Argentina e Brasil começavam a se voltar um para o outro, gerando condições propícias para melhoria na coesão do bloco.

O Mercosul retomou fôlego a partir da mudança dos presidentes dos países do eixo central, com a entrada de Lula e, posteriormente, de Nestor Kirchner, que buscou aumentar a independência da Argentina em relação aos EUA. Tais alterações ocorreram ao longo de 2003, importante ano para a negociação da ALCA, quando houve certo endurecimento na posição de alguns governos americanos em relação à proposta estadunidense de integração.

No entanto, as posturas da CAN e do Mercosul eram distintas entre si. Ao passo que o bloco andino ficou dividido nos interesses, devido ao Plano Colômbia, à fragilidade provocada pela ATPDEA e ao interesse venezuelano em evitar *mexicanização* e em compor outra união aduaneira, o Mercosul manteve a negociação em bloco. Se a maioria dos Países Membros da CAN permaneceu a reboque e apoiou o modelo de integração mais abrangente proposto pelos EUA, o Mercosul adotou posição pró-ativa e efetivamente tentou negociar modelo menos abrangente conhecido como ALCA *light*.

O eixo central da CAN permaneceu dividido, com a Colômbia alinhada aos EUA e a Venezuela alinhada ao Brasil, enquanto o Mercosul manteve o eixo central unido, com capacidade para contornar divergência interna, como foi a opinião contrária do Uruguai, e sustentar posicionamento oposto ao modelo abrangente de integração da ALCA. Antes do final da negociação, a CAN optou por preservar o interesse individual no bloco, enquanto o Mercosul atuou pelo interesse comum e funcionou como “trincheira de resistência”.

Na CAN, em 2004, o CAMRE decidiu tornar os TLC firmados entre os seus Países Membros e países terceiros compatíveis com a integração andina proposta pela CAN. Após a assinatura de TLC do Peru com os EUA, em 2005, e da Colômbia com os EUA, em 2006, a Venezuela solicitou saída formal da CAN. Na verdade, o TLC da Colômbia serviu para marcar de vez o crescente distanciamento das opções políticas entre a Colômbia e a Venezuela, o que resultou na fratura política do bloco.

A ALCA não funcionou como ponto de chegada, mas de partida para a tentativa estadunidense de manter hegemonia na América (TUSSIE, 2009, p. 187). No entanto, autoridades da CAN comemoraram e enalteceram a assinatura de TLC dos países andinos, sem considerar o impacto político de tais ações.

No Mercosul, o resultado final da negociação da ALCA foi que o bloco escapou de ser anulado. Enquanto a CAN deu espaço para a assinatura de TLC com países terceiros, o eixo central do Mercosul buscou solução acordada para problemas registrados com a retomada de relações comerciais intra-bloco. Entre 2004 e o início de 2006, a Argentina e o Brasil conduziram negociação para o estabelecimento de MAC, de modo a permitir reconstrução da indústria argentina. O interesse brasileiro dava espaço para o interesse argentino, o que possibilitou a negociação do acordo.

Enquanto a maioria dos Estados que formavam a CAN buscou atender os próprios interesses, esfacelando o bloco, no Mercosul, o Brasil considerou o interesse argentino nas suas percepções e o eixo central do bloco se fortaleceu.

O movimento descrito pela Venezuela, com saída da CAN e entrada no Mercosul, tornou concreta a divisão política no eixo central da CAN e causou impacto negativo nas relações comerciais entre a Colômbia e a Venezuela. O resultado foi a fratura do bloco, não propriamente o seu fim. Para o Mercosul, a entrada da Venezuela não implica alteração no eixo central do bloco, nem na sua identidade. Ao contrário, representa a adesão de um país detentor tanto de mercado interno para as indústrias dos países do eixo central quanto de condição econômica capaz de contribuir para o equilíbrio relativo entre as economias do bloco, pois a sua produção de riqueza se situa acima da do Uruguai e do Paraguai.

Para o Brasil, a entrada da Venezuela no Mercosul significa preservar interação com um país vizinho que poderia ficar politicamente isolado e passível da implantação de regime radical. Além disto, permite que a região Norte do Brasil participe do Mercosul com mais intensidade, gerando benefícios mais distribuídos pelo interior do país.

Enfim, na CAN, a saída da Venezuela provocou impacto negativo no eixo central do bloco, ao passo que no Mercosul a entrada deste mesmo país gera vantagens para a integração proposta pelo bloco.

O enfrentamento de crises posteriores também provocou diferentes atitudes. No Mercosul, a crise das *papeleiras* entre a Argentina e o Uruguai teve como problema central a disputa por investimento estrangeiro e passou pelo ápice em 2006. No desdobramento, o presidente uruguaio Vasquez solicitou liberação do Mercosul para assinatura de TLC com países terceiros. Assim, ameaçou romper com o bloco. No entanto, não teve apoio do Brasil para conseguir fazer movimento pendular entre os países do eixo central do Mercosul, que uma vez mais permaneceu coeso.

Em contraste, o desdobramento de forças colombianas no território equatoriano, em 2006 e em 2008, teve como problema principal o desrespeito à soberania de um Estado vizinho. A Colômbia permaneceu priorizando a segurança interna, opção que a mantém distante dos países vizinhos, e Chavez ofereceu apoio militar ao Equador, numa atitude que não se concretizou, mas também não contribuiu para solucionar a crise diplomática em que o evento se constituiu. Ao contrário, serviu para agravar a crise.

Ou seja, enquanto no Mercosul os países do eixo central evitaram antagonismos diante da crise das *papeleras*, a Colômbia promoveu situações reais para tal entre os países remanescentes da CAN, com atos de desrespeito à soberania. Além disto, a Venezuela, já colocada de fora do projeto andino de integração, preferiu escalar a crise, ao invés de tentar a busca de solução negociada para o atrito entre países vizinhos. Os interesses na região andina permanecem distintos e os relacionamentos não contribuem para gerar melhora.

Após a fratura no bloco andino, a retomada do processo de integração permaneceu mais no discurso do que nas ações. A CAN não conseguiu montar outro eixo central, pois o Peru não faz parte plenamente da união aduaneira imperfeita que é a CAN e nem o Chile voltou a compor o bloco na condição de membro pleno. Após mais de 30 anos de afastamento, o Chile retornou como associado, em 2007. Na negociação com a UE, uma vez mais se pode notar a diversidade de interesses que marcou a negociação da ALCA. Ou seja, com os Países Membros remanescentes, a CAN se mantém incapaz de melhorar a integração regional que se propõe a promover.

No Mercosul foram registradas evoluções recentes como a criação de novo órgão para fomento da integração produtiva e o emprego de moeda nacional em transações comerciais intra-bloco, numa postura de vanguarda praticada pela Argentina e pelo Brasil, que contribui para a integração de todo o bloco. Além disto, o reconhecimento de documento

nacional de identidade como documento de viagem igualou decisão da CAN tomada há mais de oito anos.

A entrada da Venezuela no Mercosul permanece em discussão no Brasil e no Paraguai, num processo que evolui e repete a capacidade de atração do eixo Argentina-Brasil, desde quando arrastou Uruguai e Paraguai para a formação do bloco do Cone Sul. O inimigo mais recente é a invasão de produtos chineses, que também pode marcar um destino comum para todos Estados Partes e contribuir para consolidar a integração.

O ano de 2008 terminou em meio a uma crise econômica com proporção mundial, cujos reflexos da crise foram praticamente contidos em 2009.

No recorte temporal da dissertação, a integração regional na América do Sul sofreu direta influência dos EUA, país que se mostrou presente na formação de identidades e de interesses em cada bloco. Todavia, os governos nacionais foram responsáveis pelas escolhas de cada país e o processo se manteve submetido ao interesse de cada Estado.

A CAN se mostrou mais sensível a estas características e os distintos interesses no bloco andino, em especial dos países do eixo central, conduziram à fissura do bloco, a partir do desdobramento da negociação da ALCA. Além disto, os países remanescentes não conseguiram melhorar a integração na CAN. No Mercosul, o período de divergência nos interesses dos países do eixo principal, de 1999 até 2001, prejudicou a consistência do bloco e, após a crise argentina, houve progressiva convergência, preservando a unidade do bloco e logrando evolução, apesar das adversidades enfrentadas. Tais constatações comprovam a hipótese proposta nesta dissertação.

Como conclusão, observa-se que a moldura institucional da CAN possui órgãos que podem servir de referência para o Mercosul. Em contrapartida, o Mercosul mantém capacidade para atrair novos integrantes e conservar a identidade do bloco. Tais condições fazem do Mercosul uma referência melhor na contribuição para a integração regional na

América do Sul, servindo de modelo para a construção da UNASUL, que é a proposta mais recente neste sentido.

REFERÊNCIAS

- ALEIXO, José Carlos Brandi. *A integração latino-americana: considerações políticas e históricas sobre suas bases*. Brasília: Editora de Brasília, 1970. 128 p.
- ALMEIDA, Fernando Roberto de Freitas. *Brasil e Argentina: razões da coesão*. 255 p. Tese (Doutorado em História) – Área de concentração Relações Internacionais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- ALMEIDA, Fernando Roberto de Freitas; SARAIVA, Miriam Gomes. A integração Brasil-Argentina no final dos anos 90. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 42, n. 2, p. 18-39, jul. 1999.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. Mercosul e América do Sul na visão estratégica brasileira. *Asteriskos*, Corunha (Espanha), n. 7/8, v. 4, p. 155-185, 2009.
- ARAÚJO, Ernesto Henrique Fraga. *O Mercosul: negociações extra-regionais*. Brasília: FUNAG, 2007. 349 p.
- ARAVENA, Francisco. *Integration in Latin America: actions and omissions; conflicts and cooperation (IV Report of FLACSO's General Secretary)*. San José (Costa Rica), FLACSO, 2009. 85 p.
- ARELLANO, Gerardo. La integración económica y los paradigmas en América Latina. *Capitulos (Tendencias de la integración de America Latina y el Caribe)*, Caracas, n. 49, p. 19-29, ene./mar. 1997.
- ARELLANO, Maria Eugenia Bello de. El Sistema Andino de Integración y la Comunidad Andina. *Revista Aldea Mundo*, San Cristobal (Venezuela), ano 5, n. 9, p. 79-81, mai. 1999.
- AVENDAÑO, Gabriel Sanches. Treinta años de integración andina. *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, n. 162, p. 79-91, jul./ago. 1999.
- AZEVEDO, Roberto; FRANCO, Miguel Griesbach de Pereira. O Brasil no mundo que vem aí: economia e comércio internacional. In: Conferência nacional de política externa e política internacional, 2007, Rio de Janeiro. *O Brasil no mundo que vem aí*. Brasília: FUNAG, 2008. p. 443-461.
- BARBIERO, Alan; CHALOULT, Yves. *Poder e déficit democrático do Mercosul: Estado, centrais sindicais e sociedade civil*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003. 244 p.
- BARBOSA, Rubens Antonio. *América Latina em perspectiva: a integração regional da retórica à realidade*. São Paulo: Aduaneiras, 1991. 247 p.
- BARNABÉ, Israel Roberto. *O Mercosul e a integração regional*. 211 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2003.
- BARROS, José D'Assunção. História comparada: um novo modo de ver e fazer história. *Revista de História Comparada*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 1-30, jun. 2007a.

BARROS, José D'Assunção. *O projeto de pesquisa em história*. 4 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2007b.

BATISTA JR., Paulo Nogueira. A América do Sul em movimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 28, n. 110, p. 226-238, abr./jun. 2008.

BERNAL-MEZA, Raúl. Síntese da evolução do pensamento latino-americano em relações internacionais. In: PROCÓPIO, Argemiro (org.). *Relações internacionais: os excluídos da arca de Noé*. São Paulo: Editora Hucitec, 2005. p. 209-259.

BHAGWATI, Jagdish N. *Termites in the trading system: how preferential agreements undermine free trade*. Oxford: Oxford University Press, 2008. 139 p.

BONVECHI, Alejandro. O governo de Kirchner: uma reversão do menemismo? In: SALLUM JR., Brasílio. *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru: Edusc, 2004, p. 187-214.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 3-23, jan. 1991. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1991/91-AcriseAmericaLatina.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2009.

_____. Economia política da desgovernança global. *Revista Estudos Econômicos*. São Paulo, v. 37, n. 3, p. 463-486, jul. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v37n3/01.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2009.

_____. Financiamento para o subdesenvolvimento: o Brasil e o segundo Consenso de Washington. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). *Desenvolvimento em Debate: Painéis do Desenvolvimento Brasileiro I*. Rio de Janeiro: MAUAD/BNDES, 2002. v. 2, p. 359-398.

BUSTAMANTE, Ana Marleny. Desarrollo institucional de la Comunidad Andina. *Revista Aldea Mundo*, San Cristobal (Venezuela), ano 8, n. 16, p. 16-28, nov. 2003/abr. 2004.

CAETANO, Gerardo. Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. *Revista Nueva Sociedad*. Caracas, n. 219, p. 157-172, ene./feb. 2009. Disponível em: <<http://www.nuso.org/revista.php?n=219>>. Acesso em: 11 set. 2009.

_____. Mercosul: *quo vadis?* DEP: *Diplomacia, Estratégia e Política*, Brasília: Projeto Raúl Prebisch, n. 5, p. 144-181, jan./mar. 2007.

CANÇADO TRINDADE, Otávio Augusto Drummond. *O Mercosul no direito brasileiro: incorporação de normas e segurança jurídica*. Belo Horizonte, Editora Del Rey, 2006. 202 p.

CARDOZO, Elsa. Venezuela en la Comunidad Andina. *Revista Aldea Mundo*, San Cristobal (Venezuela), ano 8, n. 16, p. 29-39, nov. 2003/abr. 2004.

CARLINO, Alicia Mônica; STUART, Ana Maria. Um enfoque multidimensional dos vinte anos de democracia na Argentina. In: DUPAS, Gilberto (Coord.). *América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2005. p. 97-131.

CERVO, Amado Luiz. A política exterior da Venezuela. In: ARAÚJO, Heloisa Vilhena de (Org.). *Os países da Comunidade Andina*. Brasília: FUNAG – Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais, v. 1, 2004. p. 49-79.

_____. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2001. 316 p.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2. ed. Brasília: Editora UnB, 2002. 525 p.

CHRISTENSEN, Steen Fryba. The influence of nationalism in Mercosur and in South America – can the regional integration project survive? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 50, n. 1, p. 139-158, jan./jun. 2007.

CONDURU, Guilherme Frazão. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 41, n. 2, p. 59-82, jul./dez. 1998.

CORONADO, Horacio; GRATIUS, Susanne. P. Las asimetrías de poder entre países pequeños y grandes: intereses, alianzas y conflictos. In: GRATIUS, Susanne (Ed.). *Mercosur y NAFTA: instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*. Madri: Book Print Digital, 2008. p. 207-271.

CORONADO, Jaime Preciado. México ante la dinámica del poder global; proyección geopolítica externa e interna. In: AYERBE, Luís Fernando (Coord.). *Integração latino-americana e caribenha*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina - Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 151-198.

COSTA, Darc. A América do Sul: um novo espaço em construção. In: *O Brasil no mundo que vem aí*. Brasília: FUNAG, 2008. p. 139-160.

COSTA, Wanderley Messias de. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (org.). *Segurança e defesa nacional: da competição à cooperação regional*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007. p. 101-128.

CROCC, Marco; JAYME JR., Frederico G. Vulnerabilidade externa e saldos comerciais no Brasil. In: SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, RENAUT (Org.). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005. p. 145-161.

DABÈNE, Oliver. *América Latina en el siglo XX*. Madrid: Editorial Síntesis, 1999. 255 p.

DEUTSCH, Karl Wolfgang; BURREL, Sidney A.; KANN, Robert A. *Political community and the North Atlantic Area: international organization in the light of historical experience*. Princeton: Princeton University Press, 1969. 228 p.

DIAS, Maria Odila Silva. A interiorização da metrópole (1808-1853). In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). *1822: dimensões*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1972. p. 160-184. (Coleção Debates).

DINIZ, Ângela Maria Carrato. Identidade, desenvolvimento e integração: desafios para o Brasil e a América do Sul no século XXI. In: *O Brasil e a América do Sul: desafios do século XXI*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2006. p. 67-110. (Coleção América do Sul).

EISENHOWER, Dwight D. Carta do presidente Dwight D. Eisenhower (expedida em 1958). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, ano I, n. 3, p. 140, set./nov. 1958.

EPSTEYN, Juan Claudio; JATOBÁ, Daniel. A Argentina nos primeiros cinco anos do século XXI: crise, transição e transformação. In: COUTINHO, Marcelo Vasconcelos; LIMA, Maria Regina Soares de (Org.). *A agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do século XXI*. Brasília: FUNAG, 2007. p. 33-67.

ERTHAL, Juliana. Democracia e parlamentos regionais: Parlacen, Parlandino e Parlasul. *Observador on line*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 9, nov. 2006. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/archive/observador_v_1_n_9.pdf>. Acesso em: 16 set. 2009.

ESTAY, Jaime. A ALCA e as suas transformações. In: MARTINS, Carlos Eduardo; SÁ, Fernando; BRUCKMANN, Mônica (Org.). *Globalização e integração das Américas: hegemonia e contra-hegemonia*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2005. v. 4, p. 66-76.

_____. La integración económica regional: insuficiencias y desafíos. In: Seminário de integração latino-americana e caribenha, São Paulo. AYERBE, Luís Fernando (Coord.). *Integração latino-americana e caribenha*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007. p. 199-215.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo; MUÑOZ, Óscar; PALMA, José Gabriel. Las economías latino-americanas, 1950-1990. In: DONGHI, Tulio Halperín *et al.* *Historia económica de América Latina: desde la independencia a nuestros días*. Barcelona: Editorial Crítica, 2002. p. 323-401.

FIGUEIREDO, Ferdinando. As transformações do pós-guerra e o pensamento econômico da Cepal. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 10, n. 4 (40), p. 138-150, out. a dez. 1990.

FLÔRES JR., Renato Galvão. Um panorama das assimetrias regionais no Mercosul. In: HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). *Integração regional e políticas de coesão: as experiências do Brasil e da União Européia*. Rio e Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2008. p. 99-110.

FRANCO, Wanildo José Nobre. Integração: tendência ou necessidade? *Prisma Jurídico*, São Paulo, v. 6, p. 139-158, 2007.

FRONTAURA, Vítor Rico. La coordinación y negociación conjunta de los países de la Comunidad Andina en el marco del ALCA y la OMC. . Buenos Aires: BID-INTAL, 2004. 44 p. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e_IECI_DD_01_2004_Rico.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2009.

GARCÍA, Enrique. A integração da infra-estrutura na América do Sul: um impulso ao desenvolvimento sustentável e à integração regional. *DEP: Diplomacia, estratégia e política*, Brasília, nº 5, p. 26-35, jan./mar. 2007.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das relações internacionais do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, Brasília: FUNAG, 2005. 336 p.

GARCÍA, Luisa María García. La Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur: Hacia el Mercado Regional Sudamericano. *Cuadernos de la Escuela Diplomática*. Madri, n. 29, p. 19-106, 2006. Disponível em: <<http://www.incipe.org/lat8.htm>> e <<http://www.incipe.org/lat8.htm>>. Acesso em: 8 jul. 2009.

GATTO, Maria Fernanda Freire; LIMA, João Policarpo Rodrigues. O Mercosul, os fluxos comerciais e as regiões brasileiras. In: HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). *Integração regional e políticas de coesão: as experiências do Brasil e da União Européia*. Rio e Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2008. p. 77-97.

GILPIN, Robert. *Global political economy: understanding the international economic order*. New Jersey: Princeton University Press, 2001. 416 p.

GLADE, William. América Latina y la economía internacional, 1870-1914. In: DONGHI, Tulio Halperín *et al.* *Historia económica de América Latina: desde la independencia a nuestros días*. Barcelona: Editorial Crítica, 2002. p. 49-97.

GONÇALVES, José Botafogo. Mercosul: vale à pena? *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, ano XX, n. 87, p. 45-48, abr. 2006.

GRATIUS, Susanne. Presentación. In: ____ (Ed.). *Mercosur y NAFTA: instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*. Madri: Book Print Digital, 2008. p. 11-31.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. A integração latino-americana. In: Seminário sobre integração latino-americana, 1980, Brasília. *Cadernos da UnB...* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. p. 13-17.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Perspectivas das relações do Brasil com os Estados Unidos. In: Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI, 2002, Brasília. *Coletânea de textos apresentados...* 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados - Coordenação de Publicações, 2004a. p. 153-169.

_____. Uma estratégia militar para o Brasil. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da (Org.). *Reflexões sobre defesa e segurança: uma estratégia para o Brasil*. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004b. p. 39-48.

GULLO, Marcello. *Argentina-Brasil: a grande oportunidade*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2006. 173 p.

GUZZINI, Stefano; LEANDER, Anna. Uma teoria social para las relaciones internacionales: evaluación de la síntesis teórica y disciplinaria de Alexander Wendt. *Revista Desafíos* (Universidad del Rosario), Bogotá, n. 6 (edición especial), p. 52-86, semestre I 2002. Disponível em: <http://www.urosario.edu.co/cienciapolitica/documentos/cepi/articulos_revista_desafios/Revista%20No.%206.pdf>. Acesso em: 19 out. 2008.

HAAS, Ernest Bernard. *The Uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958. 552 p.

HERRERA, Felipe. *O desenvolvimento da América Latina e seu financiamento*. Rio de Janeiro: APEC Editora, 1968. 316 p. *apud* ALEIXO, José Carlos Brandi. *A integração latino-americana: considerações políticas e históricas sobre suas bases*. Brasília: Editora de Brasília, 1970. 128 p.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 268 p.

HOLLANDA, Cristina Buarque; MEDEIROS, Sabrina Evangelista. Política externa e América Latina – avaliando a trajetória e extensão de seu globalismo e regionalização. In: COSTA, Darc; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da (Org.). *Mundo latino e mundialização*. Rio de Janeiro: MAUAD/FAPERJ, 2004. p. 275-284.

HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 23-59, jan./jun. 1995.

INTAL. *Informe Andino*. Buenos Aires, BID-INTAL, n. 1, 2002. 140 p. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_Andino_1.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2009.

_____. *Informe Andino*. Buenos Aires, BID-INTAL, n. 2, 2005a. 120 p. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_Andino_2.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2009.

_____. *Informe Mercosur*. Buenos Aires, BID-INTAL, n. 6 (1999-2000), 2000. 144 p. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_MERCOSUR_6.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2009.

_____. *Informe Mercosur*. Buenos Aires, BID-INTAL, n. 7 (2000-2001), 2001. 96 p. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_MERCOSUR_7.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2009.

_____. *Informe Mercosur*. Buenos Aires, BID-INTAL, n. 8 (2001-2002), 2003. 168 p. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_MERCOSUR_8.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2009.

_____. *Informe Mercosur*. Buenos Aires, BID-INTAL, n. 9 (2003-2004), 2004. 132 p. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_MERCOSUR_9.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2009.

INTAL. *Informe Mercosur*. Buenos Aires, BID-INTAL, n. 10 (2004-2005), 2005b. 140 p. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_MERCOSUR_10.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2009.

_____. *Informe Mercosur*. Buenos Aires, BID-INTAL, n. 11 (2005-2006), 2007. 160 p. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-Informe_MERCOSUR_11.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2009.

_____. *Informe Mercosur*. Buenos Aires, BID-INTAL, n. 12 (2006-2007), 2008a. 140 p. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/p_Informe_MERCOSUL_12.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2009.

_____. *Informe Mercosur*. Buenos Aires, BID-INTAL, n. 13 (2007-2008), 2008b. 184 p. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/p_Informe_MERCOSUL_13.pdf>. Acesso em: 7 dez. 2009.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, George. *Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007. 445 p.

JAGUARIBE, Hélio. Apresentação. In: GULLO, Marcello. *Argentina-Brasil: a grande oportunidade*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2006. p 11-15.

KATZENSTEIN, Peter; KEOHANE, Robert; KRASNER, Stephen. International organization and the study of world politics. *International Organization*, v. 52, n. 4, p. 645–685, Autumn. 1998. Disponível em: <<http://www.irchina.org/Katzenstein/KKK1998.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2008.

KFURI, Regina. Desintegração andina, integração sul-americana? *Boletim OPSA*. Rio de Janeiro, n. 1, jan./fev. 2009, p. 20-25. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/pdfs/35_boletins_Boletim_01_jan_fev_2009.pdf>. Acesso em: 21 set. 2009.

KHANA, Parag. *O segundo mundo: impérios e influência na nova ordem global*. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2008. 559 p.

KOCKA, Jürgen. Comparison and beyond. *History and theory*. Tradução de Maria Elisa da Cunha Bustamante. Middletown, n. 42, p.39-44, feb. 2003.

KUBITSCHKEK, Juscelino. Carta do presidente do Brasil (expedida em 1958). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, ano I, n. 3, p. 138-140, set./nov. 1958a.

_____. Conferência na Escola Superior de Guerra (proferida em 1958). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, ano II, n. 5, p. 144-151, mar./mai. 1959a.

_____. Conferência na Pontifícia Universidade Católica (proferida em 1958). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, ano II, n. 5, p. 137-144, mar./mai. 1959b.

KUBITSCHKEK, Juscelino. Discurso do presidente Juscelino Kubitschek (proferido em 1958). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, ano I, n. 3, p. 141-145, set./nov. 1958b.

_____. Exposição às Classes Armadas (proferida em 1958). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, ano I, n. 4, p. 101-112, dez. 1958c/fev.1959.

KUGELMAS, Eduardo; SALLUM JR., Brasílio. Sobre o modo Lula de governar. In: SALLUM JR., Brasílio. *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru: Edusc, 2004, p. 255-287.

LESSA, Antônio Carlos. A Venezuela e a integração regional. In: ARAÚJO, Heloisa Vilhena de (Org.). *Os países da Comunidade Andina*. Brasília: FUNAG – Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais, v. 1, 2004. p. 149-168.

LIMA, Maria Regina Soares de. Brasil como país intermedio: imprecisión conceptual y dilemas políticos. In: Juan Tokatlian (Org.). *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007, v. 1, p. 169-190.

LINS, Maria Antonieta del Tedesco. Políticas de desenvolvimento regional como elemento dos processos de integração: breve contribuição ao debate. In: HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). *Integração regional e políticas de coesão: as experiências do Brasil e da União Européia*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2008. p. 113-127.

LOZANO, Olga Lucía; ZULUAGA, Sandra. Del Acuerdo de Cartagena al establecimiento de la Comunidad Andina. In: ESTEVADEORDAL, Antoni; ROBERT, Carolyn (Ed.). *Las Americas sin barreras: negociaciones comerciales de acceso a mercados*. Washington: Sección de Publicaciones del BID, 2001. p. 143-162.

MAGALHÃES, Bruno. O papel do Mercosul: a crise das *papeleiras* e o processo de integração sul-americano. *Observador on line*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 6, ago. 2006, p. 1-22. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/archive/Observador_v_1_n_6.pdf>. Acesso em: 21 dez. 2009.

MALAMUD, Andrés. Integração regional na América Latina: teorias e instituições comparadas. In: ESTEVES, Paulo Luiz (Org.). *Instituições internacionais: comércio, segurança e integração*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003. p. 325-350.

_____. La crisis de la integración se juega en casa. *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, n. 219, p. 98-112, ene./fev. 2009. Disponível em: <<http://www.nuso.org/revista.php?n=219>>. Acesso em: 23 set. 2009.

_____. La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (1ª parte). *Análisis del Real Instituto Elcano nº 54/2006*. Madrid, Espanha: Real Instituto Elcano. 2006. 8 p. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/970/970_Malamud.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2010.

MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, jul./dez. 2005, p. 369-409. Disponível em: <[http://home.iscte.pt/~ansmd/ContextoInternacional27-2\(Malamud-deSousa\).pdf](http://home.iscte.pt/~ansmd/ContextoInternacional27-2(Malamud-deSousa).pdf)>. Acesso em: 12 fev. 2009.

MARIANO, Marcelo Passini. A estrutura do Mercosul. São Paulo: Aduaneiras, 2000. 116 p.

MARIANO, Marcelo Passini; VIGEVANI, Tullo. A ALCA e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, v.1, 2006. p. 321-355.

MENEZES, Alfredo da Motta; PENNA FILHO, Pio. *Integração regional: os blocos econômicos nas relações internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 200 p.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. In: II Conferência nacional de política externa, 2007, Rio de Janeiro. *Anais...Brasília*: FUNAG, 2008a. p. 161-183.

_____. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. *Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, Maringá, nº 91, dez. 2008b. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/091/91bandeira.htm>>. Acesso em: 9 set. 2009.

_____. Política exterior do Brasil – de FHC a Lula. *Revista Eletrônica Espaço Acadêmico*, Maringá, nº 49, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/049/49bandeira.htm>>. Acesso em: 15 out. 2009.

MOURA, Gerson. Avanços e recuos: a política exterior de JK. In: GOMES, Angela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Editora FGV/CPDOC, 1991. p. 23-43.

NETTO, Francisco Thompson-Flôres. Integração Brasil Argentina: origem, processo e perspectiva. In: JÚNIOR, Gelson Fonseca; LEÃO, Valdemar Carneiro (Org.). *Temas de política externa brasileira*. Brasília: FUNAG/Editora Ática, 1989. p. 129-143.

NOGUEIRA, Jorge Madeira; PESOA, Rosalía Raquel. Venezuela: economia, relações externas e integração continental. In: ARAÚJO, Heloisa Vilhena de (Org.). *Os países da Comunidade Andina*. Brasília: FUNAG – Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais, v. 1, 2004. p. 99-121.

NYE, Joseph. *Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história*. 3. ed. Lisboa: Gradiva, 2002. 304 p.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005. 291 p.

ONUKI, Janina. O Brasil e a construção do Mercosul. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, v.1, 2006. p. 299-320.

ONUKEI, Janina. Para onde caminha o Mercosul? *Revista Múltipla*, Brasília, v. 4, n. 6, ano IV, p. 99-109, jul. 1999. Disponível em: <<http://www.upis.br/revistamultipla/multipla6.pdf>>. Acesso: em 16 out. 2009.

OPSA. *Boletim OPSA*. Rio de Janeiro, n. 5, set./out. 2008. 58 p. Disponível em: <http://observatorio.iuperj.br/pdfs/32_boletins_Boletim_05_set_out.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2010.

PALERMO, Vicente. Melhorar para piorar? A dinâmica política das reformas estruturais e as raízes do colapso da convertibilidade. In: SALLUM JR., Brasília. *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru: Edusc, 2004, p. 79-150.

PEÑA, Félix. A integração no espaço sul-americano: A Unasul e o Mercosul podem se complementar? *Revista Nueva Sociedad* (Brasil no mundo – especial em português). Caracas, p. 72-85, out. 2008. Disponível em: <<http://www.nuso.org/upload/portugues/2008/Pena.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2009.

PINTO, Hugo Eduardo Meza. *A estratégia de integração econômica regional na América Latina: o caso da Comunidade Andina*. 254 p. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) – Programa de Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

PORTA, Fernando. *La integración sudamericana en perspectiva: problemas y dilemas*. Santiago do Chile, Nações Unidas – CEPAL, 2008. 64 p. (Colección Documentos de proyectos).

PRAZERES, Tatiana Lacerda. A integração sul-americana: uma idéia fora do lugar? In: *O Brasil e a América do Sul: desafios do século XXI*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2006. p. 13-63. (Coleção América do Sul).

PUENTE, José Manoel. La economía venezolana: pasado, presente y retos para el futuro. In: ARAÚJO, Heloisa Vilhena de (Org.). *Os países da Comunidade Andina*. Brasília: FUNAG – Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais, v. 1, 2004. p. 81-98.

PUERTAS, Jaime Acosta. La desintegración andina. *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, n. 204, p. 4-13, jul./ago. 2006. Disponível em: <<http://www.nuso.org/revista.php?n=204>>. Acesso em: 7 out. 2009.

PULECIO, Jorge R. El ALCA em la perspectiva de Colombia. *Revista Aldea Mundo*, San Cristobal (Venezuela), ano 6, n. 12, p. 57-62, nov. 2001/abr. 2002.

RAMÍREZ, Socorro. Integración de Colombia con America del Sur y ALCA. In: ARAÚJO, Heloisa Vilhena de (Org.). *Os países da Comunidade Andina*. Brasília: FUNAG – Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais, v. 1, 2004. p. 195-223.

REGO, Rogério. Introdução. In: Seminário sobre integração latino-americana, 1980, Brasília. *Cadernos da UnB...* Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. p. 9-11.

REINOSO, Alan Fairlie. Alguns desafios para a interação andina. In: MARTINS, Carlos Eduardo; SÁ, Fernando; BRUCKMANN, Mônica (Org.). *Globalização e integração das Américas: hegemonia e contra-hegemonia*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2005. v. 4, p. 77-103.

REIS, Oswaldo Dehon Roque. A Escola Inglesa de relações internacionais: da teoria ao diálogo com a História. *Revista Múltipla*. Brasília, v. 12, n. 19, ano X, p. 9-26, dez. 2005. Disponível em: <<http://www.upis.br/revistamultipla/multipla19.pdf>>. Acesso: em 17 out. 2008.

RESENHA. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, ano II, n. 8, p. 117-119, dez. 1959/fev. 1959.

RESTREPO, Luis Alberto. La difícil recomposición de Colombia. *Revista Nueva Sociedad*. Caracas, n. 192, p. 46-58, jul./ago. 2004. Disponível em: <<http://www.nuso.org/revista.php?n=192>>. Acesso em: 7 out. 2009.

RIOS, Sandra P.; VEIGA, Pedro da Motta. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Breves Cindes*, Rio de Janeiro, n. 10, ago. 2008.

RIPPEL, Márcio Pereira. O Plano Colômbia como instrumento da política norte-americana para a América Latina e suas conseqüências, *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 83-112, jun. 2006.

RIVAS, Eduardo. Los condicionantes externos en los procesos de integración regional: El rol de Estados Unidos de América ante los casos europeo y latinoamericano. *Comunicação & política*, Rio de Janeiro, n.s., v. X, n. 2, p. 49-207, mai./ago. 2003.

ROCHA, Mário. O horizonte agora é muito mais amplo. *Valor Econômico Especial*, [S.l.] p. 70-72, dez. 2007.

RUIZ, José Briceño. La posición de La Venezuela frente al ALCA y las relaciones de la CAN con Estados Unidos y la UE. *Revista Aldea Mundo*, San Cristobal (Venezuela), ano 8, n. 16, p. 59-66, nov. 2003/abr. 2004.

SÁEZ, Sebastian. *La integración en busca de un modelo: los problemas de convergencia en América Latina y el Caribe*. Santiago do Chile, Nações Unidas – CEPAL, 2008. 49 p. (Serie Comercio Internacional n. 88).

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. As “novas ameaças” às democracias latino-americanas: uma abordagem teórico conceitual. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (org.). *Segurança e defesa nacional: da competição à cooperação regional*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007. p. 59-81.

SALOMÓN, Mónica. La Teoría de las Relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Madri, v. 3, p. 1-59, 2002. Disponível em: <<http://www.reei.org/reei4/Salomon.PDF>>. Acesso em: 5 jan. 2009.

SARAIVA, Miriam Gomes. A evolução dos processos de integração na América Latina. In: GONÇALVES, Williams da Silva; LESSA, Mônica Leite (Org.). *História das Relações Internacionais: teoria e processos*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007a. p. 111-132. (Coleção Comenius).

_____. As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, ano 50, n. 2, p. 42-59, jul./dez. 2007b.

_____. Dos momentos en la evolución de la integración latinoamericana. La experiencia de la ALALC y la integración con la apertura económica. *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Históricas, Económicas y Sociales, v. VIII, ano VIII, número especial 14-15, p. 253-270, 1998.

_____. O segundo mandato de Lula e a política externa: poucas novidades. *Carta Internacional*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 22-25, mar. 2007c.

SARFATI, Gilberto. *Teoria das relações internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005. 383 p.

SCHVARZER, Jorge. Poder político-social, condições de mercado e mudança estrutural. In: SALLUM JR., Brasílio. *Brasil e Argentina hoje: política e economia*. Bauru: Edusc, 2004, p. 15-45.

SECURATO, José Cláudio. *Economia: história, conceitos e atualidades*. São Paulo: Saint Paul Editora, 2007. 270 p.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das organizações internacionais*. 5. ed. rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2008a. 386 p.

_____. Os dilemas uruguaios. *América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2008b. p. 157-173.

SERRA, José. *Programa de Governo*. 2002. 74 p. Disponível em: <https://www2.psdb.org.br/biblioteca/site/biblioteca/programadegoverno_joseserra.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2009.

SILVA, Alexandra de Mello e. Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da política externa de JK. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 209-239, jul./dez. 1992.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. União Européia: em busca de um futuro. In: Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI, 2002, Brasília. *Coletânea de textos apresentados...* 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados - Coordenação de Publicações, 2004. p. 291-302.

_____. Integração sulamericana: para além do mercado! *Carta Maior*, 2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4120>. Acesso em: 02 fev. 2009.

SINGER, Paul. América do Sul: 2006 - da Geografia à História. In: Seminário América do Sul, 1997, Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Brasília, MRE. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/ipri/SAMERICASUL.html>>. Acesso em: 04 set. 2008.

SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil: a política externa de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier-CEBRI, 2009. 191 p.

TIZÓN, Allan Wagner. Comunidade Andina: integração para o desenvolvimento na globalização. *DEP: Diplomacia, Estratégia e Política*, Brasília: Projeto Raúl Prebisch, vol. 1, n. 2, p. 157-175, jan./mar. 2005.

TÔRRES, José Garrido. Operação Pan-Americana: uma política a formular. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, ano III, n. 10, p. 33-50, jun./ago. 1960.

_____. Porque um mercado regional latino-americano?. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, ano I, n. 2, p. 74-121, jun./ago. 1958.

TRATADO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5466>. Acesso em: 20 ago. 2009.

TRATADO DE MONTEVIDÉU (1960). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, ano III, n. 10, p. 143-154, jun./ago. 1960.

TRATADO DE MONTEVIDÉU (1980). Disponível em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadowebp/tm80>>. Acesso em: 20 ago. 2009.

TUSSIE, Diana. Latin America: contrasting motivations for regional projects. *Review of International Studies*, Cambridge, v. 35, p. 169-188, fev. 2009 (Special Issue).

VACCHINO, Juan Mario. Esquemas latinoamericanos de integración: problemas y desarrollos. *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, nº 15, p. 57-84, jan./jun. 1989.

VAILLANT, Marcel. *Convergencias y divergencias en la integración sudamericana*. Santiago do Chile, Nações Unidas – CEPAL, 2007. 77 p. (Serie Comercio Internacional n. 83).

VALENTE, Maury Gurgel. O Brasil e o desenvolvimento do comércio intrazonal (discurso pronunciado em 1970). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, ano XIII, n. 51/52, p. 133-137, set./dez. 1970.

VAZ, Alcides Costa. A agenda não econômica do Mercosul. *CEBRI Estudos*, Rio de Janeiro, p. 5-24, fev. 2006.

_____. *Cooperação, interação e processo negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: FUNAG/IBRI, 2002. 308 p.

VELASCO, Paulo Afonso. O Mercosul entre a geografia e a história: desafios, iniciativas e perspectivas. *Candelária (Revista do Instituto de Humanidades)*, Rio de Janeiro, ano IV, p. 13-33, jan. 2007.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Colômbia: economia nacional e suas relações com a economia regional e internacional. In: ARAÚJO, Heloisa Vilhena de (Org.). *Os países da Comunidade Andina*. Brasília: FUNAG – Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais, v. 1, 2004. p. 169-193.

VIGEVANI, Tullo. História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC, 2005. p. 25-129.

VILLA, Rafael Duarte. Os países andinos: tensões entre realidades domésticas e exigências externas. In: DUPAS, Gilberto (Coord.). *América Latina no início do século XXI: perspectivas econômicas, sociais e políticas*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer; São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2005. p. 133-191.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. América do Sul, espaço político prioritário do projeto nacional brasileiro. In: Seminário Política Externa do Brasil para o século XXI, 2002, Brasília. *Coletânea de textos apresentados...* 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados - Coordenação de Publicações, 2004. p. 181-209.

_____. O Brasil, o MERCOSUL e a integração da América do Sul. In: WIESENBRON, Marianne; GRIFFITHS, Richard (Org.). *Processos de integração regional e cooperação internacional desde 1989*. Porto Alegre: UFRGS, 2008. p. 93-108.

WENDT, Alexander. Acerca de la vía intermedia: una respuesta a los críticos. *Revista Desafíos* (Universidad del Rosario), Bogotá, n. 6 (edición especial), p. 87-112, semestre I 2002. Disponível em: <http://www.urosario.edu.co/cienciapolitica/documentos/cepi/articulos_revista_desafios/Revista%20No.%206.pdf>. Acesso em: 19 out. 2008.

_____. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992. Disponível em: <<http://web.pdx.edu/~kinsella/ps442/wendt.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2008.

_____. Constructing international politics. *International Security*, v. 20, n. 1, p. 71-81, summer 1995. Disponível em: <<http://faculty.maxwell.syr.edu/hpschmitz/PSC124/PSC124Readings/WendtConstructivism.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2009.

_____. *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 429 p.

WIESENBRON, Marianne. Introdução: a aceleração dos processos de integração e tratados de livre comércio desde 1989. In: WIESENBRON, Marianne; GRIFFITHS, Richard (Org.). *Processos de integração regional e cooperação internacional desde 1989*. Porto Alegre: UFRGS, 2008. p. 13-35.

WIGHT, Martin. *A política do poder*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. 329 p.

Sítios eletrônicos

Comunidade Andina de Nações. Disponível em: <<http://www.comunidadandina.org/index.htm>>. Último acesso em: 28 mar. 2010.

Corporación Andina de Fomento. Disponível em: <<http://www.caf.com>>. Último acesso em: 28 mar. 2010.

Cumbres de las Americas. Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/defaults.htm>>. Último acesso em: 28 mar. 2010.

Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/focem/index.php?c=2118&i=2&id=>>. Último acesso em: 28 mar. 2010.

Mercado Comum do Sul. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/show?contentid=10&channel=secretaria>>. Último acesso em: 28 mar. 2010.

Página Brasileira do Mercosul (administrada pelo MRE). Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br>>. Último acesso em: 28 mar. 2010.