

PERCEPÇÕES GOVERNAMENTAIS SOBRE A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL¹

Karina L. Pasquariello Mariano²

Ana María Suárez Romero³

Clarissa Correa Neto Ribeiro⁴

RESUMO

Coexistem na América Latina, hoje, vários processos de integração com diferentes características e lógicas. Convivem projetos iniciados durante a primeira onda integracionista de 1960 (Comunidade Andina – CAN) e na etapa identificada com o regionalismo aberto e o pensamento neoliberal dos anos 1980; assim como projetos propondo a superação desses modelos e a construção de iniciativas de contornos ideológicos e institucionais diversos, como no caso da Alba (Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América) e da própria Unasul (União das Nações Sul-Americanas); ou ainda a retomada da agenda do regionalismo aberto com a Aliança do Pacífico. Essa coexistência chama a atenção não só pela diversidade das propostas, mas porque vários países participam simultaneamente em mais de um bloco regional. Em que medida essa multiplicidade de atuações mostra-se contraditória ou revela inconsistências e alterações nos interesses estratégicos da política externa desses países? Este artigo analisa os posicionamentos de atores governamentais de seis países: Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru; concentrando-se nos discursos, pronunciamentos, entrevistas e documentos produzidos por esses atores em relação à integração regional. A seleção dos países seguiu o critério de participação em pelo menos dois processos de integração e a relevância desses atores na própria integração. O suposto deste trabalho é que à medida que proliferam novas propostas integracionistas, os projetos mais institucionalizados tendem a perder força e importância na política externa dos países. A primeira parte do artigo discute sobre qual é o entendimento dos governos sobre integração regional, isto é, quais são seus interesses e objetivos com esses blocos. Em seguida, nossa atenção volta-se para analisar as percepções que esses atores apresentam sobre cada um dos blocos regionais e como cada um deles aproxima-se dos interesses apontados na primeira parte do trabalho. Finalmente, discutiremos em que medida esses projetos podem coexistir e serem complementares.

Palavras-chave: integração; regionalismo; América do Sul.

GOVERNMENTAL PERCEPTIONS OF SOUTH AMERICAN INTEGRATION

ABSTRACT

Coexist in Latin America today multiple integration processes with different features and logics. From projects initiated during the first integrationist wave in the 1960's (CAN - Andean Community) to processes of the open regionalism era and neoliberal thinking of the 1980s; and to new institutional designs that propose the overcoming of these models and the construction of ideologically or institutionally differently outlined initiatives, as in the case of the Alba (Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America) and even Unasur (Union of South American Nations); or even the resumption of the agenda of open regionalism with the Pacific Alliance. This coexistence draws attention not only by the

1. Este artigo é um resultado parcial da pesquisa "Regionalismo na América Latina no Século XXI", coordenada pela professora Karina L. P. Mariano e financiada pelo CNPq.

2. Professora da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), do programa de pós-graduação em relações internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/ PUC-SP) e pesquisadora da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (Repri).

3. Mestre pelo programa de pós-graduação em relações internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP) e pesquisadora da Repri.

4. Doutoranda do programa de pós-graduação em relações internacionais San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP) e pesquisadora da Repri.

diversity of the proposals, but because several countries participate simultaneously in more than one regional group. To what extent this multiplicity of memberships proves to be contradictory or reveals inconsistencies and changes in the strategic interests of the foreign policy of these countries? This article analyzes the positions of governmental actors from six countries: Argentina, Brazil, Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru; focusing on speeches, statements, interviews and documents produced by these actors in relation to regional integration. The selection of the countries followed the criteria of participation in at least two integration processes and the importance of these actors on regional integration itself. The hypothesis of this paper is that as new integrationist proposals proliferate, the most institutionalized projects tend to lose strength and importance on the countries' foreign policy. The first part of the article discusses what the governments understand on regional integration, that is to say, what are their interests and goals with those blocks. Then our attention turns to analyze the perceptions that these actors present on each of the regional blocs and how each country approaches the concerns pointed out in the first part of the work. Finally, we will discuss to what extent these projects can coexist and be complementary.

Keywords: integration; regionalism; South America.

JEL: F53; F55; F59.

1 PERCEPÇÕES GOVERNAMENTAIS SOBRE A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL

Os termos integração e regionalismo são tratados de forma indistinta pelos atores políticos quando se referem aos processos de cooperação multilaterais. Geralmente, priorizam o termo integração porque este reforçaria no inconsciente coletivo a ideia de uma maior coesão entre os participantes e indicaria a intenção de uma fusão futura como resultado desse processo de cooperação. Enquanto o conceito regionalismo está mais carregado de um simbolismo geográfico e de uma ideia de pertencimento a um mesmo espaço. Nesse sentido, o discurso político fica mais forte quando se exalta a integração como um fim nas parcerias estratégicas dos estados no âmbito regional.

O conceito integração regional ganhou destaque a partir dos anos 1960 em consequência dos desdobramentos da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca) e da construção de um mercado comum na Europa. É interessante apontar que nesse sentido assumiu dois significados distintos: para os economistas, representa a constituição de um espaço econômico unificado, com diferentes níveis de aprofundamento ou integração no que se refere à cooperação econômica (Viner, 1950; Balassa, 1961); enquanto para os teóricos das relações internacionais está associado à construção de novos espaços políticos sejam eles supranacionais (Haas, 2004; Deutsch *et al.*, 1957) ou intergovernamentais (Hoffmann, 1990; Moravcsik, 1993).

A integração regional pode estar fundamentada em diferentes motivações, mas consiste em uma forma de cooperação entre os estados, de forma a se adaptar às necessidades de sua política externa. Nesse sentido, uma outra importante distinção conceitual torna-se imprescindível para a compreensão das análises do presente artigo: embora todos os processos de integração sejam também processos de cooperação, a recíproca não é sempre verdadeira. A cooperação possibilita um maior diálogo entre os países, facilita a criação de consensos, pode se dar em diferentes áreas temáticas e pode ser utilizada enquanto estratégia, com objetivos e períodos determinados. O termo integração, contudo, pressupõe que, a partir dos sucessos proporcionados pela cooperação, possam existir novas unidades ou entidades políticas, ou ainda uma mudança nos mecanismos já existentes (Matlary, 1994; Mariano, 2007a). Dessa forma, a integração regional pressupõe maior aprofundamento e segurança,

além de um maior compromisso para os governos envolvidos: por ser um processo mais abrangente, com um maior número de atores, a integração gera maiores custos devido ao compartilhamento de soberania entre os países.

Por uma razão histórica, o termo integração ficou associado ao processo europeu, que se tornou o referencial de qual seria o seu significado e, em muitas análises, de quais deveriam ser os objetivos de experiências de cooperação estatal em outras regiões do mundo. Justamente por essa europeização do conceito é que, nas últimas décadas, os estudos de relações internacionais tendem a enfatizar o uso do termo regionalismo como forma de se referir às diferentes experiências em andamento na atualidade.

O termo regionalismo está desvinculado de uma experiência concreta e refere-se a diferentes formas de interação em uma determinada área, que podem ser entre estados, como também entre atores não estatais ou relacionando ambos; também podem ser formais ou informais; tendo apenas como característica comum a busca de objetivos compartilhados nos âmbitos externo, doméstico e transnacional (Amitav, 2012). Com essa definição elástica, o conceito regionalismo permite abarcar as mais diversas experiências de interação, inclusive as de cooperação e as de integração econômica regional.

Essas distinções conceituais desaparecem no discurso dos atores políticos, como apontamos no início deste artigo, e muitas vezes confunde os seus intérpretes quanto aos seus objetivos quando se referem à cooperação com outros países. Isso é particularmente verdadeiro no caso da América do Sul. Recorrentemente deparamo-nos com falas apaixonadas de presidentes latino-americanos declarando que a integração regional faria parte do destino da região que, por questões históricas, encontra-se desarticulada e dividida. Nesse sentido, os discursos estão carregados de simbolismos e referências a uma identidade regional que justificaria a maior coesão entre os países frente aos desafios do sistema internacional e dos problemas endêmicos da região (como a pobreza e o subdesenvolvimento).

Mas estariam esses mesmos atores dispostos a arcar com os custos de efetivamente se integrarem? Isto é, aceitariam uma crescente limitação de suas autonomias e, inclusive, ceder parte de suas soberanias econômicas e políticas como pressupõem o conceito de integração regional?

Este artigo analisa os posicionamentos de atores governamentais de seis países: Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador e Peru; concentrando-se nos discursos, pronunciamentos, entrevistas e documentos produzidos por esses atores em relação à integração regional, a partir dos anos 1990, a fim de identificar qual é o entendimento desses governos sobre integração regional, ou seja, quais seriam seus interesses e objetivos nesses processos.

Em seguida, nossa atenção volta-se para analisar as percepções que esses atores apresentam sobre os diferentes blocos regionais em que participam e como cada um deles se aproxima dos interesses apontados na primeira parte do trabalho. Essa coexistência entre diferentes experiências regionais chama a atenção não só pela diversidade das propostas, mas porque vários países participam simultaneamente em mais de um bloco regional. Em que medida essa multiplicidade de atuações mostra-se contraditória ou revela inconsistências e alterações nos interesses estratégicos da política externa desses países? O suposto deste trabalho é que à medida que proliferam novas propostas integracionistas, os projetos mais institucionalizados tendem a perder força e importância na política externa dos países.

2 A INTEGRAÇÃO NA VISÃO DOS GOVERNOS

Como apontamos anteriormente, os discursos governamentais ressaltam a importância da integração regional e do pertencimento à região na construção de um futuro comum e para a superação dos desafios que cada um desses governos enfrenta. Embora muitos atribuam esse discurso aos governos de esquerda que ascenderam ao poder no início do século XXI e que estariam influenciados pela narrativa bolivarianista de Hugo Chávez, o fato é que algumas dessas experiências de integração são anteriores a esses governantes e essa posição foi defendida nos anos 1990 pelo governo do então presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso.

Esse realce ao papel que a região representa para o futuro dos países aparece fortemente vinculado à defesa da integração regional como o meio para atingir esses objetivos a partir dos anos 1990. Inclusive no caso da experiência da Comunidade Andina (CAN), que tem sua origem no final da década de 1960, verifica-se nesse período uma disposição por parte dos governos andinos de superarem os problemas vividos pelo processo e seu compromisso em manter o processo de integração, promovendo para isso uma série de mudanças, inclusive institucionais, como a implementação do Parlamento Andino composto por deputados diretamente eleitos.

Ainda assim, o final do século XX é marcado pela lógica de abertura comercial que prepondera nos processos de integração em curso e nas negociações que se estabelecem. Nota-se nos posicionamentos dos governos analisados uma preocupação em utilizar esses instrumentos regionais como importantes mecanismos de inserção internacional e de adequação ao sistema internacional, marcado pela globalização. Prevaleceria a tendência de inserção, à medida que os estados priorizam as formas de se inserirem em um mundo globalizado aberto à competição, mesmo que isso signifique deixar de cumprir com as obrigações assumidas nos processos de integração (Posada, 2011).

Coexistem dois posicionamentos principais no caso dos países latino-americanos nas duas últimas décadas desse século: *i)* o reposicionamento em relação aos seus vizinhos; e *ii)* a redefinição de suas relações com os Estados Unidos.

O reposicionamento está vinculado a dois comportamentos basicamente: nos países andinos (à exceção do Chile), a integração regional ganhou um novo fôlego e reforçaram-se os compromissos para a consolidação do processo; enquanto no caso do Cone Sul, há uma aproximação inédita entre os países, principalmente por parte do Brasil que historicamente teve uma postura de distanciamento em relação aos seus vizinhos sul-americanos.

Ao mesmo tempo, os Estados Unidos redefinem sua posição na região por meio da Iniciativa para as Américas (1990), oferecendo uma integração regional organizada com base em acordos bilaterais entre esse país e cada um dos países latino-americanos. Essa oferta norte-americana influenciou o direcionamento da política externa de vários países sul-americanos. Na Argentina, por exemplo, ao mesmo tempo em que havia uma significativa mudança na sua política externa por meio da distensão de suas relações com o Brasil (com a negociação da construção de uma integração regional), o governo do presidente Menem colocava de forma explícita que o foco central da política externa de seu país eram as relações com os Estados Unidos e, nesse caso, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) servia como um instrumento interessante na sua lógica de alinhamento subordinado (Simonoff, 2013).

Esse mesmo posicionamento pode ser encontrado nos outros países estudados neste artigo, que, entre a adesão imediata e a análise detalhada dos benefícios a serem obtidos, em geral, mostraram-se predispostos a se alinharem aos Estados Unidos. O caso mais emblemático, talvez seja o da Colômbia, pois sua relação com o país norte-americano foi além de um alinhamento, tornando-se um exemplo de intervenção por convite (Tickner, 2007): a estratégia colombiana teve como objetivo principal envolver os Estados Unidos em sua crise interna no relacionado à guerra contras as drogas e a insurgência, na medida em que esse país era considerado uma fonte indispensável de ajuda econômica e militar.

À exceção de seus vizinhos, o Brasil que, embora tivesse interesse em garantir uma relação comercial privilegiada com os Estados Unidos, considerava a iniciativa norte-americana uma ameaça as suas pretensões regionais e à consolidação dessa nação como um *global player* no sistema internacional. Essa tensão acirrou-se ainda mais quando o governo Clinton propôs a Área de Livre Comércio das Américas (Alca).

As negociações da Alca tiveram um papel importante para o regionalismo na América do Sul, porque forçaram o Brasil a definir de forma mais clara suas intenções em relação à região, ao mesmo tempo que contribuíram para aumentar o poder de barganha de seus parceiros, compensando as assimetrias de poder existentes entre os membros do Mercosul. Isto é, se o Brasil quisesse consolidar sua posição de liderança regional, deveria dispor-se a oferecer outros benefícios aos seus parceiros, além do acesso ao seu mercado.

O contexto dos debates sobre a Alca também deve ser ressaltado pois, a partir dos anos 2000, chegam ao poder na América Latina diversos presidentes de esquerda. Esse momento, também conhecido como “Onda Rosa” e “giro a la izquierda” propiciou novos debates sobre a cooperação regional, devido à maior convergência entre os novos governos e ao interesse comum na busca por uma maior autonomia para os países. A integração regional ganhou novo destaque nos discursos dos presidentes latino-americanos, que retomaram o discurso de que a articulação entre os vizinhos seria a chave para o seu desenvolvimento.

Nessa fase, os interesses dos estados para a cooperação, que até então seguiam uma lógica liberal e estavam amplamente focados na expansão do comércio entre os países da região, passaram a abarcar novos temas políticos e sociais. O Mercosul, por exemplo, é relançado com uma agenda mais abrangente, por iniciativa de Brasil e Argentina, e, assim, intensificaram-se as negociações para a expansão do bloco para outros países da região.

O discurso favorável a uma integração mais profunda na América Latina concretiza-se em duas propostas: na Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba) (2004), encabeçada pela Venezuela, e na União das Nações Sul-Americanas (Unasul) (2008), impulsionada pelo Brasil. Diferentemente de todos os outros projetos integracionistas desenvolvidos na região até os anos 2000, essas duas iniciativas não possuem como eixo central do processo a questão comercial, ou, mais especificamente, a redução tarifária voltada para a ampliação das trocas comerciais entre os parceiros.

Além das duas propostas, em 2010, criou-se a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac), com o objetivo de constituir um novo mecanismo de concertação política e integração, que abriga os 33 estados da América do Sul, Central e Caribe. Os discursos oficiais ressaltam que o objetivo dessa iniciativa é o desenvolvimento de uma comunidade que trabalhe a cooperação, a complementariedade, a solidariedade e a inclusão social entre as nações (Romero, 2012). É uma nova tentativa de buscar a autonomia na região por meio de uma aposta de integração

latino-americana que exclui os Estados Unidos e ao Canadá e que busca ser um mecanismo político de unidade e interação entre os países da região (Nivia-Ruiz; Pietro-Cardoso, 2014).

A ampliação de temas parecia indicar, nos discursos presidenciais, a disposição para, por meio de uma maior cooperação entre os governos, se alcançar a construção do espaço regional integrado. Contudo, cooperar em mais temas implicaria diretamente o aprofundamento e a maior institucionalização do processo e a aceitação implícita de limitação na sua autonomia interna para tratar desses assuntos, conforme haviam previsto os teóricos do *spillover*? Essa suposição foi especialmente inverídica na América Latina, onde os novos temas não aprofundaram as instâncias de integração, mas as alargaram.

Em contrapartida ao impulso regionalista político e social, criou-se em 2011 a Aliança do Pacífico, entre Chile, Colômbia, México e Peru. É possível definir que esta iniciativa é baseada em um modelo de regionalismo liberal, no qual prevalece o âmbito econômico e comercial vigente, com um cenário que aceita o pragmatismo e a flexibilidade em vez de um aprofundamento institucional de integração e cooperação (Muñoz, 2012).

Coexistiriam na América do Sul duas lógicas de regionalismo: *i*) uma voltada para interesses mais comerciais e preocupada com a inserção econômica internacional dos países; e *ii*) outra mais preocupada com o estímulo do desenvolvimento regional e a promoção de uma articulação política que possa melhorar a posição dos países no sistema mundial. Estariam alocadas no primeiro grupo a Aliança do Pacífico, a CAN e o Mercosul; enquanto no segundo fariam parte a Alba, a Celac e a Unasul.

Tanto a CAN como o Mercosul apresentam uma agenda mais ampla que os aspectos estritamente comerciais (como no caso da Aliança), mas o seu foco permanece sendo os aspectos econômicos. Isso fica claro, por exemplo, na fala da presidente Cristina Fernández de Kirchner quando assumiu a presidência pró-tempore do Mercosul em 2011:

He escuchado a todos hablar de esta cosa del MERCOSUR como algo comercial. Y yo lo he dicho hoy en la reunión que hemos tenido los Presidentes, nosotros tenemos que tener una visión que vaya más allá de lo comercial, saber que el comercio va a ser fundamental, pero tomarlo como un instrumento de judo, apoyarnos en eso regionalmente para saber que todos tenemos que protegernos y ganar, y terminar con visiones que uno puede salvarse a costa del otro (Kirchner, 2011).

Nesse mesmo ano, a CAN começou um processo de reengenharia da estrutura institucional e do funcionamento do Sistema Andino de Integração (SAI), a fim de enfrentar os desafios do contexto internacional. Depois de quatro anos de crise entre seus países membros, gerados de um lado pelas disputas comerciais do acordo comercial que o Peru e a Colômbia negociaram com a UE e, por outro, pelo rompimento das relações diplomáticas entre Quito e Bogotá. Os presidentes dos quatro países concordaram em começar com a renovação do mecanismo mais antigo de integração da região.

Ao assumir a presidência pró-tempore 2011-2012 da CAN, o presidente da Colômbia Juan Manuel Santos considerou que a reengenharia era necessária, na medida em que: “*satisfaga realmente nuestros respectivos intereses – intereses de los cuatro países – de la mejor manera y ojalá de manera más eficiente*” (Colômbia, 2011a).

Em uma declaração conjunta dos presidentes da CAN, como resultado da reunião extraordinária do conselho presidencial da comunidade andina, em novembro de 2011, os presidentes concordaram em criar uma coordenação com os secretários gerais da CAN, da Unasul e do Mercosul e estabelecer

pontos de convergência e sinergias em áreas comuns para fortalecer a região, como a promoção das exportações e o potencial energético (Colômbia, 2011b).

Essa mesma lógica de aproximação pode ser encontrada na posição da presidente do Chile, Michelle Bachelet, que ao assumir seu segundo mandato nesse país no início de 2014, manifestou-se reiteradamente pela necessidade de articulação do Mercosul e da Aliança do Pacífico. Reconhecendo a diversidade dessas propostas, a presidente chilena passou a defender um maior diálogo entre os dois blocos com o intuito de estabelecer uma agenda cooperativa entre ambos.

Esse posicionamento favorável à acomodação de iniciativas distintas e de coordenação entre elas, não se refere apenas a uma preocupação com a complementaridade entre os projetos regionais, mas também ao acomodamento dos interesses dos países que na maioria dos casos tomam parte de processos que representam concepções de integração bastante distintas.

Nos discursos dos governos membros da Alba, a Aliança do Pacífico representa o retorno do protagonismo das corporações econômicas sob a premissa do livre mercado e é apresentada como uma edição limitada do Alca. Essa crítica contundente à Aliança, não impede que esses países participem de outras iniciativas regionais com os países membros da Aliança, pois tanto o Equador como a Bolívia são parceiros da Colômbia e Peru na Unasul e na CAN.

Ao analisar esses comportamentos dos governos latino-americanos, concluímos que os dois posicionamentos integracionistas anteriormente citados refletem preocupações e interesses bastante específicos: *i*) a inserção internacional e a participação nas cadeias de valor; ou *ii*) a articulação regional como instrumento para o reposicionamento internacional do país. No primeiro caso, haveria uma preocupação em participar do processo, alinhando-se aos grandes jogadores mundiais; enquanto no segundo, a preocupação estaria em participar desse jogo internacional de uma forma mais favorável.

Levando-se em consideração a diversidade de processos, qual seria, então, a integração buscada pelos governos latino-americanos?

Olhando para o caso dos seis países selecionados podemos dizer que nenhum deles apresenta um comportamento condizente com o esperado por uma integração regional estritamente, embora todos defendam com maior ou menor ênfase a integração regional como uma saída para o desenvolvimento da região.

Peru e Colômbia participam de quatro dos processos analisados: Aliança do Pacífico, CAN, Celac e Unasul. Em todos eles sua posição tem sido bastante coerente: são favoráveis a uma concertação política e melhor articulação com seus vizinhos, desejam estimular o seu crescimento e desenvolvimento econômico, mas reconhecem que este não seria possível desarticulado dos grandes centros econômicos, por isso a sua cooperação está voltada para melhorar sua capacidade negociadora com a Ásia, Estados Unidos e Europa.

Esse posicionamento ficou claro quando em 2008 os presidentes de ambos os países anunciaram a sua decisão de estabelecer negociações diretas de acordos comerciais com a União Europeia, descumprido o acordo de Guayaquil da CAN de que essas negociações seriam em bloco. A justificativa dada então pelos presidentes referia-se às dificuldades encontradas em levar adiante esse processo no âmbito da CAN, devido às resistências e posições de seus parceiros, Equador e Bolívia, que por sua vez acusaram a ambos de estarem promovendo a desintegração da CAN.

Os demais países analisados neste artigo apresentam uma certa resistência a essa estratégia. Bolívia e Equador alinharam-se ao discurso bolivariano do presidente Hugo Chávez, da Venezuela. A chegada ao poder dos presidentes Rafael Correa no Equador e Evo Morales na Bolívia trouxe um novo “latino-americanismo” à política externa desses países, que, devido à aproximação ideológica com o então presidente da Venezuela, identificaram na Alba a possibilidade de que a integração regional adquirisse um sentido de oposição ao imperialismo e às pressões neoliberais vindas do norte, principalmente dos Estados Unidos.

Dado o seu passado conflituoso com o Peru e a Colômbia, a integração regional simbolizou importante ferramenta para a política externa equatoriana de diversas maneiras nas últimas décadas. Entre os diversos projetos, conforme destaca Bonilla (2008), apesar de ter sido um país vociferante a favor da integração andina e da CAN, no discurso, o país é o que mais tem reclamações perante o Tribunal Andino de Justiça por não cumprimento dos acordos de integração.

Portanto, a defesa de uma integração mais profunda não deixou de lado a preocupação com a ampliação do comércio e com o descumprimento dos compromissos assumidos junto aos seus parceiros nos blocos, especialmente na CAN. Nos últimos anos, a comunidade andina vem sofrendo um esvaziamento gradual: Peru e Colômbia têm enfatizado o seu interesse na Aliança do Pacífico, enquanto Equador e Bolívia solicitaram formalmente sua entrada no Mercosul, o que representa seu desligamento do processo andino.

O caso da Argentina e do Brasil apresentam algumas semelhanças: ambos percebem a América do Sul como um espaço estratégico para sua inserção internacional e a sua parceria como fundamental nesse processo de aproximação com os demais países da região. Também há uma convergência no que se refere às estratégias extrarregionais: os dois governos têm enfatizado nas últimas décadas a cooperação Sul-Sul como um elemento central de sua inserção internacional, especialmente as parcerias com os Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), com destaque para a intensificação da cooperação com China.

Para o Brasil, o discurso regionalista é muito forte. Como maior e mais desenvolvida economia da região, a integração com os vizinhos poderia servir também como plataforma para o seu reconhecimento enquanto ator global. Assim, o país busca para si a imagem de um líder regional, impulsiona e participa dos projetos que surgem, mas tende a manter sua autonomia decisória, de modo a negociar livremente na sociedade internacional.

A política externa dos governos Kirchner está voltada para a reindustrialização e preocupação com a promoção do desenvolvimento econômico. O Mercosul é o eixo central de sua estratégia regional, que inicialmente voltava-se para a América Latina e passou a se concentrar na América do Sul, em consequência do aprofundamento da lógica regional e do reforço na relação com Brasil.

Para esses dois países, o Mercosul continua sendo o eixo estratégico da política externa regional, apesar de ter seu aprofundamento estagnado, pois continua a se alargar e a fomentar a cooperação entre os sócios, bem como conta com a recente adesão da Venezuela, em 2012, e o desenvolvimento do processo para a entrada da Bolívia e do Equador. Além do impulso comercial do Mercosul, conforme mencionado, o Brasil esteve à frente da criação da Unasul e busca trabalhar em diversas frentes estratégicas para a região, como defesa, infraestrutura e cooperação científica e tecnológica, entre outros temas.

3 COMPLEMENTARIDADE OU COMPETIÇÃO

Considerando a distinção feita anteriormente entre integração, regionalismo e cooperação, os posicionamentos dos governos analisados neste trabalho estão muito mais voltados para uma lógica cooperativa do que integracionista. Isso significa que há uma disposição em colaborar para a convergência de posições no tratamento de algumas questões e na busca de uma concertação política que os articule no cenário internacional.

As falas dos presidentes continuam a enfatizar sua defesa de integração regional com uma agenda ampla e compromissos mais fortes entre eles, mas seus objetivos estão muito mais voltados para a solução de problemas imediatos, como garantir a atração de investimentos e a obtenção de acordos comerciais vantajosos, mantendo sempre no horizonte o objetivo geral de promover o desenvolvimento.

Conforme destaca Malamud (2013, p. 9),

It often seems that decisionmakers and their followers want to talk integration into existence. However absurd this may appear, this behavior is far from unreasonable, since politicians know that praising integration gets them support, while actually engaging in it would have material costs. Thus, talking without doing is not necessarily a sign of corruption, ignorance or cultural atavism: given the dim conditions for Latin American integration, it is simply a rational decision.

Esse pragmatismo apontado por Malamud não representa apenas um descolamento do discurso com a prática, influencia também as preferências que esses governos assumem em relação aos diferentes processos em funcionamento hoje na América do Sul. Nos anos 1990 havia uma forte preocupação em promover um projeto integracionista com uma estrutura institucional mínima que garantisse uma melhor inserção internacional desses países. Dentro dessa lógica, estavam adequadas as estratégias de reestruturação da CAN e de criação do Mercosul.

Neste momento, a preocupação central desses governos parece se concentrar no estabelecimento de mecanismos de concertação, o que explica a proliferação de vários processos simultâneos – Alba, Celac, Aliança do Pacífico e Unasul – que apesar de suas diferenças, apresentam uma característica comum importante: baixo grau de institucionalidade.

A Celac é uma proposta de regionalismo sem instituições, assim como a Unasul, a Alba e a Aliança do Pacífico são instrumentos de cooperação com baixíssima institucionalidade. As três primeiras focadas em promover a convergência política entre os países para determinados assuntos e a última centrada na questão comercial. Do outro lado, teríamos CAN e Mercosul como propostas mais amplas e institucionalizadas que não excluiriam, nem inviabilizariam as demais iniciativas, e vice-versa.

Em princípio, esses dois tipos de propostas de regionalismo não seriam conflitantes porque apresentam agendas e objetivos distintos. No entanto, a análise dessas experiências e do posicionamento dos governos em relação a cada uma delas demonstra que a suposição inicial deste trabalho está correta: a proliferação de novas propostas implica a diminuição da importância dos projetos mais institucionalizados, que perdem força e importância na política externa dos países analisados.

Assim, embora muitas vezes o Brasil arque com os custos do processo de associação regional, percebe-se o interesse do país em manter as relações por meio do diálogo intergovernamental e da diplomacia de cúpulas com a América Latina, além da continuidade e da expansão dos processos de cooperação, mas sem perspectivas de aprofundamento da integração, ou de se arcar com os custos de autonomia exigidos pela postura de liderança a que aspira.

No mesmo sentido, nota-se que a integração andina encontra-se atualmente em processo de estagnação, fruto das altas expectativas geradas com a pretensão de se criar um processo com características supranacionais, fundamentadas no modelo europeu. Além das dificuldades derivadas do alto nível de comprometimento exigido pela CAN, essa comunidade enfrenta a perda de espaço para os novos mecanismos regionais, os citados Unasul, Alba e Aliança do Pacífico, que concentram a atuação política atual. Mesmo o Mercosul tornou-se uma alternativa mais atraente – e menos institucionalizada – para Equador e Bolívia, que são os integrantes bolivarianos da CAN.

Isso significa que o processo de fragmentação das experiências de regionalismo na América do Sul é um sintoma do baixo comprometimento desses governos com uma estratégia regional que implique uma diminuição de suas autonomias ou exija maior harmonização política entre eles. A integração, de fato, não é alcançada e nem é uma meta real para esses países que encontram nessas outras lógicas regionais alternativas mais adequadas aos seus interesses.

Se isso frustra os defensores de uma integração sul-americana fundamentada em uma identidade e destino comum, não significa a inviabilidade de uma cooperação por meio da fragmentação. A fragmentação na América do Sul pode ser considerada positiva, pois a mesma introduziu novas possibilidades de associação e a pluralidade de assuntos discutidos em âmbito regional. Além disso, pode ser pensada como ponto de partida para a compreensão do que os países entendem por “integração” e em quais aspectos e temáticas eles estão dispostos a negociar.

Este trabalho demonstrou que os países utilizam, de maneira muito convicta e dotada de forte teor ideológico, o termo “integração regional” para justificar sua aproximação com os vizinhos, quando, na verdade, não estão dispostos a ceder autonomia, mas sim cooperar. A não consolidação de uma integração, mas a proliferação segmentada de associações demonstra que o interesse dos governos ao utilizar este termo é, na verdade, conseguir o maior número de benefícios, com o menor número de custos por meio da cooperação.

REFERÊNCIAS

- ACHARYA, A. Comparative regionalism: a field whose time has come? The international spectator. **Italian Journal of International Affairs**, v. 47, n. 1. Itália: 2012, p. 3-15. Disponível em: <<http://goo.gl/VVeYPb>>.
- BALASSA, B. **The theory of economic integration**. Illinois: Homewood, 1961.
- BONILLA, A. Política exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad. **Revista Afese**, n. 44, p. 165-181, 2008.
- COLOMBIA. Presidencia de la República de Colombia. Sistema Informativo del Gobierno. **Colombia asumió presidencia de la CAN y propuso estudiar reingeniería al organismo**. Sala de Prensa. Lima: Perú, 28 jul. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/rWnBEc>>. Acesso em: 14 jun. 2015
- COLOMBIA. Presidencia de la República de Colombia. Sistema Informativo del Gobierno. **Declaración Conjunta de los presidentes de la Comunidad Andina (CAN)**. Sala de Prensa. Bogotá: Colombia, nov. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/SO8RuY>>. Acesso em: 14 jun. 2015.
- DEUTSCH, K.W. *et al.* **Political community and the North Atlantic area**. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- HAAS, E. **The uniting of Europe**. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.
- HOFFMANN, S. A new world and its troubles. **Foreign Affairs**, v. 69, n. 4, 1990, p. 115-122.
- KIRCHNER, C. F. **Discurso de posse da Presidência Pró-Tempore do Mercosul**. Monstevideú: 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/ow9bKI>>. Acesso em: 21 maio 2015.

- MALAMUD, A. Overlapping Regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences. **EUI Working Paper**, RSCAS 2013/20 Italia: 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/V3m7Ui>>.
- MARIANO, K. P. Globalização, integração e o estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 71, p. 123-168, 2007.
- MATLARY, J. H. International theory and international relations theory: what does the elephant look like today and how should it be studied? *In*: ECSA – WORLD CONFERENCE. **Federalism, subsidiarity and democracy in The European Union**, 2nd, 1994, Brussels.
- MORAVCSIK, A. Preferences and power in the european community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, n. 31, 1993, p. 473- 524.
- MUÑOZ, A. S. El nuevo mapa político y económico de América Latina: alianza pacífico versus Unasur. **Estudios Geográficos**, v. 73, n. 273, p. 703-719, 2012.
- NIVIA-RUIZ, F.; PRIETO-CARDOZO, J. E. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños – Celac: más allá de la integración ¿una nueva posibilidad de cooperación regional? **Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo**, v. 1, n. 1, p. 34-62, 2014.
- POSADA, É. Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración. *In*: CARDONA, Diego C. **Colombia: una política exterior en transición**. Bogotá: Fescol, p. 145-178, 2011.
- ROMERO, A. Los desafíos del proceso de integración en América Latina y el Caribe: las propuestas de la CALC y la CELAC. *In*: ROJAS AVARENA, F. (Ed.) **América Latina y el Caribe: vínculos globales em um contexto multilateral complejo**. Buenos Aires: Teseo, p. 221-250, 2012.
- SIMONOFF, A. Una visión estructural de la política exterior argentina y el rol de Chile desde el proceso de democratización de 1983. Si Somos Americanos. **Revista de Estudios Transfronterizos**, v. XII, n. 1, p. 15-38, 2013.
- TICKNER, A. B. Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. **Colombia Internacional**, Bogotá, n. 65, p. 90-111, 2007.
- VINER, J. **The customs union issue**. New York: Carnegie Foundation for International Peace, 1950.

