



Notas conceituais sobre o regionalismo latino-americano rumo à segunda década do século XXI¹

Conceptual notes on latin american regionalism towards the second decade of 21st century

Fabício H. Chagas Bastos²

Resumo

O ensaio apresenta notas teóricas à compreensão da integração regional na América Latina ao adentrar do século XXI. Observamos o caminho tomado por aqueles países, de modo diferente do que é previsto pelas teorias de integração regional eurocentradas. Indicamos dois comportamentos principais aos arranjos da região, sob a forma de coalizões, e depois tendendo lentamente a um processo de desintegração.

Palavras-chave: *integração regional; América Latina; coalizões; desintegração*

Abstract

This essay presents theoretical notes to the understanding of regional integration in Latin America at the beginning of the 21st century. We take into account the paths taken by those countries, differently from what is predicted by the eurocentered theories of regional integration. We indicate two main behaviours towards the regional arrangements, performing coalitions, and then tending slowly towards a disintegration process.

Keywords: *regional integration; Latin America; coalitions; disintegration*

1. O trabalho ora apresentado é original, tendo sido alimentado por discussões e diversas versões preliminares apresentadas em congressos nacionais e internacionais.

2. Professor de Relações Internacionais e Estudos Latino Americanos da School of Politics and International Relations da Australian National University (ANU) e Endeavour Research Fellow do Australian National Centre for Latin American Studies (ANCLAS) da mesma instituição. Doutor em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo. Contato: fabicio.chagasbastos@anu.edu.au

Introdução

Desde 2008 quando Espanha, Irlanda, Grécia e Portugal acenderam as luzes amarelas para todo o conjunto europeu, a integração regional, seja como campo de estudo ou fenômeno político, tem passado por um momento de reavaliação -formal ou informal- de seus fundamentos. Os céticos meneiam a cabeça com ares de “nós avisamos”, enquanto os entusiastas procuram argumentos para mostrar que, apesar do abalo, as fundações do edifício ainda são firmes -mesmo que com profundas rachaduras.

Sob este ponto de vista, é interessante notar que ao contrário das expectativas, os latino-americanos passaram a incrementar de modo não-tradicional os concertos políticos e arranjos integrativos regionais, tais como a Unasul (União de Nações Sul-Americanas) e a CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos). Ao mesmo tempo, quando a ascensão das esquerdas na América Latina se consolidou, a partir de 2008, os principais arranjos de integração regional, nomeadamente, Mercosul e Comunidade Andina, atingiram pontos de estagnação não prenunciados quando de seus objetivos fundacionais -de maneiras diferentes, é verdade (CAETANO, 2007; CARBONE, 2015)

Mesmo que as interpretações sobre a integração latino-americana, e em especial, na América do Sul, tomem o processo constitutivo europeu como ponto de partida, como inspiração, *não-tradicional* deve ser entendido, justamente, como não tomar mais aquelas experiências como ideais, e tampouco os frameworks (neo)funcionalista e neoliberal institucionalista como seus principais mecanismos de análise para os movimentos de integração (arranjos e blocos) na região.

Antes que o trabalho emule uma ficção consentida ou sofra de uma esquizofrenia aguda, a tomar pela entrevista de Luiz Olavo Baptista (FRANCO, 2003) ao *Valor Econômico*, quando diz que

“as pessoas discutem e criticam um Mercosul que só existe na cabeça delas. E ninguém fala do que existe de verdade”, o objetivo deste ensaio é apresentar as primeiras notas de um do esforço teórico para ampliar o campo de visão acerca da análise da integração regional, focalizando-o na América Latina, levando em conta a relevância dos arranjos, a interdependência subjacente a estes e as orientações político-econômicas adotadas pelos países na região ao longo dos últimos vinte anos. Por certo, não estão incluídos no escopo desta investigação os processos que se estruturam a partir das ligações entre os países (harmonização macroeconômica, cooperação em matérias educacionais ou de saúde, entre outros).

O argumento que nasce da conjuntura e das observações teóricas indica que o ressurgimento de políticas de regionalização se orienta por *drivers* intergovernamentais (e em alguma medida, nacionalistas), nos termos da formação de coalizões de poder, abstendo-se de um aprofundamento institucional.

Para este quadro, derivam duas possíveis hipóteses, a primeira, otimista, se encaminha para um aprofundamento daqueles processos a partir de mecanismos subnacionais, mas como de maneira inercial sob o aspecto estatal (COUTINHO, HOFFMANN, KFURI, 2007); e a segunda, por nós desenvolvida, entende que há uma retomada da formação de coalizões regionais e suprarregionais, em detrimento de um avanço continuado da integração na região -acompanhando a dinâmica de distribuição de poder no sistema internacional.

O recurso metodológico empreendido tem como base uma proposta alcance médio (*middle range theory*), integrando a abstração da teoria à base empírica dos estudos de caso (arranjos regionais).

Ao nos focarmos na estrutura, visamos eliminar o otimismo outrora exacerbado que chega ao limiar do século sob a forma de estagnação -de opções e humores-, e compreender se o atual estágio

de integração continua a promover seus objetivos iniciais ou se pode estar se consubstanciando em um processo de desintegração.

Isto posto, reiterando o caráter teórico de nossa pesquisa, perguntamos como funcionam os arranjos de integração na América Latina quando enxergados como coalizões de poder dentro de um ambiente que tende à desintegração?

Esgotamento e pressões à desintegração

Nosso ponto de partida é a confirmação de que as teorias de integração, cujas referências orientam-se nas etapas superadas pelo caso europeu, não possuem mais vigor explicativo para os arranjos de integração regional do hemisfério Ocidental.

O debate entre *neofuncionalismo* e *intergovernamentalismo liberal* estacou em um ponto crítico, no qual as explicações acerca das motivações para fundação e avanço dos arranjos integrativos, ao centralizarem o conceito de interdependência -tido como motor dos incrementos (graduais) dos processos ou como garantidor de situações de *spill-over* ou de *spill-around*-, não interpretam mais o esquema de *demanda* e *oferta* para os entraves observados nos últimos anos.

É neste contexto que Malamud (2005; 2010; 2011) e Burges (2005; 2008; 2012) acertam ao diagnosticarem que as declarações presidenciais e de acadêmicos não encontram respaldo na realidade, e também não refletem a dinâmica das políticas de regionalização. A dualidade se mostra na tradicional visão de que uma América Latina unida seria mais forte e permitiria uma inserção assertiva no mundo globalizado pareça débil e desprovida de pragmatismo.

A multiplicação dos arranjos e cúpulas sub-regionais nos últimos vinte anos é efusiva, não só pela velocidade com que aparecem, mas também pelo

clamor que provocam em presidentes e chefes de Estados da região, concentrando toda a energia e responsabilidade nas trocas diplomáticas -ao invés de transferirem esforços para fortalecer mecanismos já (frouxamente) institucionalizados, acabando por dissipá-los.

Tendo em conta as questões postuladas, Daudelin (2012a; 2012b) propõe um modelo de análise da integração regional que busca explicar quais seriam os elementos que podem pressionar em direção a uma possível *desintegração* de tais arranjos, sobretudo, na América Latina.

Primeiro, o que o autor concebe como *desintegração* é fluido, sendo necessário que enquadremos o conceito usando um mecanismo metodológico inverso. Pela construção daquele autor, os dados de avaliação concreta à integração regional são dados pelos níveis de aprofundamento da interdependência econômica e institucional (defesa e diplomacia, principalmente, além de sua própria constituição política enquanto bloco) -tributa ao neofuncionalismo.

Afinando o conceito, *desintegração* é o momento em que os arranjos de integração regional atingem um estado de estagnação, não inercial, cujos interesses individuais de seus membros não são mais atendidos pelos avanços daqueles, paralisando a ampliação de seu espaço regional. Desintegração, portanto, seria o momento em que o esgarçamento da integração é tão profundo e evidente que leva o arranjo a um processo de estagnação e paralisia institucional e de atividade política. Em comparação com os estudos sobre a União Europeia, seria errôneo aproximar nossa nomenclatura ao termo “desunião”, dado que a América Latina não conhece em quaisquer de seus arranjos integrativos a etapa “união política e monetária” atingida pelos europeus.

Disto, passam a uma fase de deterioração/abstenção da importância e velocidade (derivada tanto de fatores estruturais internos e externos -combina-

dos ou não) dos movimentos de aprofundamento da interdependência e de redução das assimetrias, que tomam sentido inverso, isto é, tornando-se cada vez mais limitado em escopo e diminuído em importância a seus membros – a despeito das falhas e lacunas presentes.

Analicamente, o modelo explicativo também apoia-se no conceito de *interdependência* (KEOHANE, NYE, 2001), no entanto, associa-se à *assimetria complexa*, de modo a avaliar a integração a partir do ponto de vista de seu alcance e de seu grau de institucionalização através da relação entre assimetria e interdependência -o gráfico 01 permite uma melhor visualização de nosso argumento.

Como produto de uma compensação apropriada e/ou de uma alta vulnerabilidade, o estabelecimento de uma relação de confiança pode levar os atores menos poderosos a aceitar uma integração profunda, ao invés de um ambiente de alta assimetria, aceitando os riscos à soberania que implicam.

A comunhão de destinos e percepções na região foi alcançada apenas na década de 1980, quando abriu-se o caminho para a construção de eixos bilaterais e as mal sucedidas iniciativas de integração política, comercial e econômica, como o ABC,

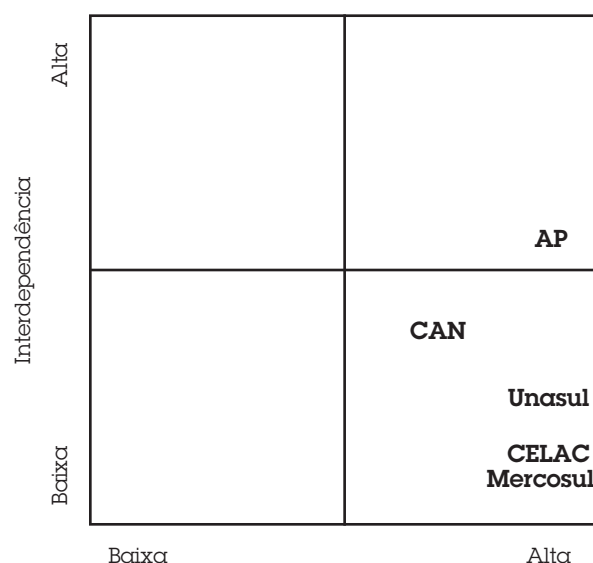
a Operação Pan-Americana e a ALALC, que foram substituídas por processos pragmáticos, como o Mercosul, a Comunidade Andina e, mais recentemente, a Aliança do Pacífico.

Paradoxalmente, o movimento que a primeira vista tenderia à dispersão, dada a conjuntura delicada, acabou por promover sinergias e impulsionar a integração latente daquelas combatidas economias, mesmo que tropeçadamente e muito longe da “gaiola dourada” weberiana que se figurava na Europa. Mylonas (2015) identifica esta gaiola dourada como uma prisão a todos os europeus, não apenas a gregos, portugueses, irlandeses e espanhóis, dada das condições de austeridade reafirmadas pelos organismos dirigentes da União.

Em outras palavras, a América Latina usou da integração como mecanismo de proteção, mesmo que de modo não coordenado e consciente, em um momento crítico de seu posicionamento internacional, cuja adoção de um modelo particular desvelou diferenças e ao mesmo tempo fez com que estas fossem ignoradas em nome de uma coesão futura e promissora.

Neste contexto, o Mercosul pode ser visto como uma iniciativa cujos âmbitos de cooperação e

Gráfico 1 – Relação Interdependência x Assimetria Complexa nos mecanismos de integração sul-americanos



Fonte: Adaptado de Daudelin (2012a).

Assimetria

integração permitem gerar um equilíbrio entre outros espaços regionais, como o NAFTA e a União Europeia. Contudo, a perspectiva de evolução para um mercado comum assinalada no Tratado de Assunção não foi implementada, e a dimensão política que representam as adesões de Bolívia e Venezuela como membros plenos enceta, reflexões sobre a real potencialidade do bloco como projeto político e ferramenta de negociação em um ambiente multirregional de poder (HURRELL, 1994; ABREU, 2010).

Panoramicamente, se pode dizer que os latino-americanos buscaram no arcabouço *neoestruturalista* os meios de prover um “meio positivo” de inserção no ambiente globalizado, compreendendo de maneira “holística” o desenvolvimento que levasse em conta os aspectos sociais, institucionais e políticos de cada Estado, para além de seu *framework* econômico exclusivamente, e isto direcionado a um baixo investimento político para a região.

Da desintegração à formação de coalizões na América Latina

Depois de 1990 o embate ideológico tomou posição importante, porém plural; a defesa do interesse individual, sem o apelo à violência como instrumento de imposição (e posterior acomodação) de interesses contrários passou a nortear o desenvolvimento de política externa entre estados. Após a confirmação, nos anos 2000, de que os EUA não conseguiriam manter sua condição unipolar como parecia ser o caso nos anos de 1990, a dinâmica de coalizões floresceu e assumiu técnicas estruturalmente diferentes das observadas durante a dicotomia dos tempos de Guerra Fria.

O desgaste dos arranjos, a partir de nosso instrumento analítico, ao detectar uma tendência à desintegração, leva àqueles a absterem-se investirem capital político e o investirem em coalizões³. Ape-

sar destas tradicionalmente se formarem agrupando preferências heterogêneas, o conjunto de interesses comuns cimenta ambos os processos (RAMANZINI JUNIOR, VIANA, 2012, p. 50).

A ação conjunta em coalizões, em estruturação teórica possui os mesmos ganhos líquidos que a atuação dos blocos regionais. Contudo, a ação via coalizões pode resultar em uma divisão interna dos trabalhos, nos diversos temas negociados, ao mesmo tempo que pode reduzir os custos políticos de bloqueio de um acordo, ao dissipar a responsabilidade entre os membros (BURGES, 2005; MALAMUD, 2010; RAMANZINI JUNIOR, VIANA, 2012).

A transferência do interesse em alimentar institucionalmente os arranjos de integração revela a troca de tais esforços por uma compensação mais profunda e sistemática de seus interesses (não só econômicos), mesmo que as preferências de parcerias relevem a assimetria de poder relativo dos membros (OLIVEIRA, ONUKI, OLIVEIRA, 2006).

Dessa forma, algumas diretrizes e comportamentos são vistos como recorrentes entre os países mais bem sucedidos nessas novas formas de agrupamentos e alianças, que podem ser categorizadas como segue:

- Evitar a oposição irracional: O Brasil, por exemplo, se opôs várias vezes às principais posições ocidentais⁴ e iniciou ações judiciais contra grandes potências em organizações como a OMC. No entanto, tais eventos ocorreram quando ações específicas de certas potências levaram a perdas pontuais em temas

em sua definição sobre o que são coalizões, descrevendo-as como “grupos que se formam com propósitos de barganha e negociações coletivas [...] que participam de uma negociação e que concordam em agir coordenadamente a fim de chegar a um consenso (*common end*) (apud NARLIKAR, WOODS, 2001).

4. Em oposição, a Venezuela de Hugo Chávez, por exemplo, pode ser um tipo de regime considerado comopositor irracional à estrutura, dado que procurava contradizer as grandes potências sobre quaisquer questões discutidas, contrapondo-se a qualquer matéria sem critérios específicos, o que indica pura oposição ideológica e automática.

3. Acompanhamos Oliveira, Onuki e Oliveira (2006, p. 465)

como subsídios e semelhantes. Não se observa nesse caso uma necessidade renitente em contradizer posições sistêmicas sem que houvesse uma violação direta de normas institucionais ou leis internacionais.

- Coletivizar: parte de eventuais projetos de hegemonia regional ou global são executados por meio do convencimento de que os interesses de certo Estado são também o interesse coletivo de um grupo específico de parceiros (como o G20 ou BRICS). Assim, tais coalizões adquirem uma microestrutura de poder interna, de tal forma que legitimam interesses que se tornam comuns ao bloco.
- Criação de Consenso: há o esforço por manifestar um projeto político benéfico a todos, distribuindo ganhos recíprocos entre os membros.
- Construir novas organizações: países historicamente periféricos têm a percepção de não poderem controlar ou mesmo influenciar negociações, decisões e a agenda de muitas das organizações multilaterais estabelecidas. Portanto, é crucial na composição da estratégia de inserção internacional a construção de novas instituições em que tenham a capacidade de influenciar seus estatutos e operações de acordo com seus interesses. Em outras palavras, investe-se na formação de entidades, que buscam certo impacto internacional, as necessidades e anseios dos países não sejam apenas ignorados ou preteridos recorrentemente.
- Propagar um novo pensamento: forma-se uma postura crítica contra as estruturas de poder globais, cujos interesses se divorciam dos do núcleo da estrutura mundial. As estratégias compradas do mundo desenvolvido que levariam ao desenvolvimento e aceitas desde a Guerra Fria começaram a ter suas inconsistências apontadas mundo afora por países desenvolvimentistas e intelectuais.

Países como o Brasil adotaram estratégias de multipolarização em suas coalizões para desenvolver poderes que não poderiam ter sozinhos ou se confrontando diretamente com outros países (BURGES, 2008). Em outras palavras, consiste de uma política externa de frente dupla em que não há preferência por determinada região com qual se devam relacionar-se, em vez disso, os níveis de relações convencionais e privilegiadas com os países centrais são mantidos ativos enquanto novos acordos com países mais fracos também são estabelecidas.

Considerações finais

As profundas mudanças mencionadas e também outras, ulteriores, como a reorientação das políticas neoliberais dos anos 1990 que ocuparam as agendas internacionais da América Latina em quase sua totalidade, adentrou o século XXI sobre a roupagem de políticas de abordagem realista, para as quais o desenvolvimento de um supranacionalismo e uma desaceleração do aprofundamento da integração são elementos de busca pragmática por autonomia -trazendo à cena visões terceiro-mundistas e um apelo neoestruturalista para suas economias (LEIVA, 2010).

Numerosas visitas oficiais foram feitas para entre países da África, Sudeste da Ásia, China, Índia e Brasil com uma frequência jamais antes vista. Com a aquiescência dos países fracos para agir em seus nomes, criadores de coalizões como os BRICS, erigiram importantes parcerias com outras hegemonias regionais e este fato criou um ambiente estável (sem forte oposição), para desenvolvimento rápido de seus níveis de poder.

Assim, pode-se apontar que as coalizões derivadas dos arranjos de integração sul-americanos oscilam entre *alliance* e *bloc type*⁵ (nesta última,

5. Para os tipos de coalizão conferir Narlikar (2003).

identidade⁶ e ideologia são partilhadas). A orientação observada na constituição dos arranjos, e também nas coalizões, é de serem *power-oriented*, isto é, a organização de ambas tende a ser submetida aos maiores detentores de poder, em detrimento da conformação de um sistema legal-institucional regional consensuado. De outro modo, decantados os casos (arranjos de integração) e seus principais motores (Brasil, México e Chile), a política de regionalização tem se transmutado em formação de coalizões de poder, nas quais os interesses nacionais se complementam de forma mais eficaz do que através de integração baseada no imediatismo geográfico.

Indaga-se, com isso, sobre a efetividade de tais processo de integração, sua sobrevivência enquanto instrumentos de uma inserção internacional historicamente diversa da região.

Referências

- ABREU, Sergio. Uma visão oriental (uruguaia) da situação regional. *Política Externa*, v. 19, n. 03, p. 67-78, 2010.
- BURGES, Sean. Bounded by the Reality of Trade: Practical Limits to a South American Region. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 18, n. 03, p. 437-455, 2005.
- BURGES, Sean. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. *International Relations*, v. 22, n. 01, p. 64-85, 2008.
- BURGES, Sean. Strategies and tactics for global change: democratic Brazil in comparative perspective. *Global Society*, v. 26, n. 03, p. 351-368, 2012.
- CAETANO, Gerardo. Mercosul: quo vadis? *Revista DEP: Diplomacia, Estratégica e Política*. Brasília, n. 05, p. 144-181, 2007.
- CARBONE, Florencia. Metamorfosis para la supervivencia. *La Nación* [online]. 30 jun. 2015. Disponível em: [http://www.lanacion.com.ar/1806024-metamorfosis-para-la-supervivencia]. Acesso em: 30 jun. 2015.
- COUTINHO, Marcelo; HOFFMANN, Andréia R.; KFURI, Regina. Raio-X da Integração Regional. *Estudos e Cenários*, Rio de Janeiro: 2007. Disponível em: [http://observatorio.iuperj.br/pdfs/10_papeislegislativos_PL_n_6_out_2007.pdf]. Acesso em: 15 jul. 2015.
6. A discussão sobre a existência ou não de uma identidade latino-americana, e sua influência no aprofundamento de integração. No entanto, pode-se apontar como contraponto a esta ideia o trabalho de Sen (2006).
- DAUDELIN, Jean. *Asymmetry, Interdependence and (Dis)Integration in the Americas*. Toronto, 23 jan. 2012a. Palestra proferida a oficiais no Canadian Forces College.
- DAUDELIN, Jean. Brasil y la desintegración de las Américas. *Política Exterior*, Madrid, v. 26, n. 149, p. 50-58, 2012b.
- FRANCO, Célia de Gouvêa. As lições do juiz brasileiro na OMC. *Valor Econômico*. 04 abr. 2003.
- HURRELL, Andrew. Regionalismo en las Américas. In: LOWENTHAL, A.; TREVERTON, G. (comps.). *América Latina en un Mundo Nuevo*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- KEOHANE, Robert; NYE JR., Joseph. S. *Power and interdependence: world politics in transition*. 3.ed. New York, Boston: Longman, 2001.
- LEIVA, Fernando Ignacio Leiva. *Latin American Neostructuralism - The Contradictions of Post-Neoliberal Development*. Minnesota: University of Minnesota Press, 2010.
- MALAMUD, Andres. Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration*, v. 32, n. 06, p. 637-57, 2010.
- MALAMUD, Andres. Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, v. 53, n. 03, p. 01-24, 2011.
- MALAMUD, Andres. Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 18, n. 03, p. 421-436, 2005.
- MYLONAS, Harris. The Agreement That Could Break Europe. Euroskeptics, Eurocritics, and Life After the Bailout. *Foreign Affairs* [online]. jul.2104. Disponível em: [https://www.foreignaffairs.com/articles/greece/2015-07-14/agreement-could-break-europe]. Acesso em: 10 ago. 2015.
- NARLIKAR, Amrita; WOODS, Ngaire. International Trade and the Emergence of New Inter-state Coalitions. *LATN Working Paper*, n. 16. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2001.
- NARLIKAR, Amrita. *International Trade and Developing Countries: bargaining coalitions in the GATT & WTO*. London: Routledge, 2003.
- OLIVEIRA, Amâncio J. N.; ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Emmanuel. Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 28, p. 465-504, 2006.
- RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; VIANA, Manuela Trindade. Países em desenvolvimento em uma ordem internacional em transformação: coalizões e soluções de disputas na OMC. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília (DF), v. 55, n. 02, pp. 48-69, 2012.
- SEN, Amartya. *The Argumentative Indian: Writings on Indian History, Culture and Identity*. London: Penguin Book, 2006.

Recebido em: 31/07/2015

Aprovado em: 22/09/2015