

Argentina, Brasil e Venezuela: hegemonia compartilhada na integração sul-americana?

Avanço de Pesquisa em Andamento

Globalización, integración regional y sub-regional

Israel Roberto Barnabé

Palavras-Chave: Integração Regional, América do Sul, Venezuela

Resumo

Os processos de integração exigem o estabelecimento de um sujeito que possibilite os consensos necessários para os avanços integracionistas. Em uma região onde os processos de integração são organizados pela intergovernabilidade, a constituição de um eixo central, formado pelos países mais expressivos, é fundamental para avanços concretos. Diferentemente da tríade Argentina, Brasil e Chile (o ABC) pensada por alguns no decorrer do século XX, o que observamos atualmente é a estruturação de um novo motor regional na América do Sul formado por Argentina, Brasil e Venezuela. O presente trabalho analisa este cenário e a possível formação de uma “hegemonia compartilhada”, buscando investigar as possibilidades e a importância da composição de um novo motor integracionista na América do Sul, formada por Argentina, Brasil e Venezuela – o ABV.

ABV – Hegemonia Compartilhada na América do Sul?

Uma das questões contemporâneas mais centrais sobre os processos de integração sul-americanos é a necessidade da busca de um modelo integracionista próprio. Os principais modelos que têm influenciado, de certa forma, o desenvolvimento da integração na América do Sul – especificamente estadunidense e europeu – são hoje questionados e, indubitavelmente, não respondem às especificidades e às expectativas da região.

Com relação, especialmente, aos interesses dos Estados Unidos, é importante verificar a disseminação da ideologia neoliberal e o viés economicista das propostas de integração. Na América do Sul, a implementação das premissas do Consenso de Washington a partir da década de 1990 aprofundou os problemas econômicos, redundando no agravamento da questão social. Esse resultado negativo colocou em xeque o modelo neoliberal, provocou a subida ao poder de governos de centro-esquerda, acirrou as críticas aos pressupostos estadunidenses presentes no Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e à proposta, engavetada desde 2005, para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) que englobaria os 34 países da região (excluindo Cuba).

A principal crítica feita ao modelo representado pelo NAFTA e pela ALCA é a exclusividade dada à questão econômica, dentro dos preceitos liberais. É fato que, nos anos 1990, as experiências de integração sul-americanas também foram impactadas pelo chamado “caminho único” apontado pelo neoliberalismo. Entretanto, com o passar do tempo, percebeu-se que outros temas e outras questões deveriam compor a agenda da integração e que a participação de outros atores sociais também era fundamental para os avanços integracionistas.

Os avanços do Mercado Comum do Sul (Mercosul) são um bom exemplo de como esse processo se deu. Embora as primeiras discussões sobre o Mercosul, na década de 1980, tivessem um cunho político, principalmente no que tange à diminuição dos conflitos de interesse e das animosidades que marcavam as relações entre Brasil e Argentina, sua constituição em 1991 (já no cenário globalizado

e marcado pelo discurso liberal) deu ao bloco uma roupagem essencialmente econômica. Posteriormente, os estados-membros e outros grupos sociais começaram a repensar as diretrizes e o papel a ser desenvolvido pelo Mercosul, e novos temas, para além do econômico, passaram a fazer parte do bloco. Atualmente, há na estrutura do Mercosul, grupos de trabalho vinculados a interesses diversos, tais como: meio ambiente, cultura, educação, direitos humanos, a questão social, a democracia, etc. Este avanço institucional, que vai muito além das questões econômicas, mostram a abrangência da ideia de integração na América do Sul e impossibilita que a visão estadunidense seja utilizada aqui como um modelo a ser seguido. Evidentemente, essa mudança de formato e de escopo também coloca ao Mercosul novos desafios. Conforme afirma Briceño,

El Mercosur há avanzado de um modelo exclusivamente estratégico comercial a um complejo híbrido com objetivos sociales y productivos, además de haber realizado esfuerzos para mejorar la calidad institucional del bloque (...). Esta ampliación de la esfera de competencias del Mercosur há gerado un intenso debate académico sobre su real impacto em el desarrollo de um bloque comercial que cumple 20 años sin haber logrado aún cumplir objetivos planteados en el Tratado de Asunción, como por ejemplo el perfeccionamiento de la unión aduanera. (Briceño, 2011: 53-54)

Com relação à União das Nações Sul-Americanas (Unasul), desde sua constituição em 2008, nota-se que a abrangência de sua agenda de atuação também é uma característica fundamental e mostra a singularidade da integração na região. Conforme apontamos em outro trabalho:

Diferente de outros blocos que comumente iniciam o processo de integração através de acordos econômicos para depois avançar para esferas institucionais e políticas, a Unasul parece percorrer o caminho inverso, ou seja, surge a partir de discussões políticas sobre a necessidade de um maior compromisso dos países com a convergência de interesses, que se expressam, em seguida, nas bandeiras do novo sujeito: a criação do Conselho de Defesa e a coordenação de acordos em diversas áreas. (Barnabé, 2011: acesso em 15/10/2012)

Ao analisar as possibilidades e os desafios da integração sul-americana, Marcos Costa Lima parece ter preocupações semelhantes às que apresentamos neste artigo ao afirmar que,

Um proyecto capaz de abrir uma nueva fase para la región, estaria anclado em la inclusión social, a través de políticas sociales estructuradoras, de recuperación de las infraestructuras básicas de vivienda, saneamiento, salud y educación, em las políticas efectivas de combate a la pobreza y al paro, em la reforma agraria, pero también em políticas de apoyo a la industria pequeña y mediana, que produce para el mercado interno, em el apoyo indispensable al avance tecnológico y a la innovación. (Costa Lima, 2011: 69)

Juntamente com a abrangência de temas que compõem a agenda da integração regional na América do Sul, outra característica que distancia a região de outros modelos está ligada ao formato institucional. É neste aspecto que discutimos a formação do eixo Argentina, Brasil e Venezuela, cabendo aqui uma breve comparação com a União Europeia.

Os avanços históricos da integração europeia culminaram, do ponto de vista do aprofundamento institucional, na criação de instituições supranacionais que, a partir dos interesses comuns dos Estados-Membros, elaboram programas regionais de ação, colocando-os acima de individualismos nacionais e garantindo a manutenção do bloco. Embora saibamos que Alemanha e França têm sido os pilares da Europa regional, são as instituições supranacionais que garantem o esforço contínuo em prol da União Europeia, para além dos interesses nacionais dos membros que à compõem. De certa forma, pode-se afirmar que os órgãos supranacionais, especialmente o Conselho Europeu que define as orientações e prioridades políticas gerais, são os motores da integração europeia.

Por sua vez, os organismos regionais na América do Sul (especialmente Mercosul e Unasul) estão organizados, institucionalmente, no modelo intergovernamental. Ou seja, são os estados-membros (todos com direito a voto e veto) que, através de consenso, decidem os rumos desses organismos. O principal problema nesse formato é a dificuldade de criar consensos e de se estabelecer um concerto de interesses comuns entre os países que possibilite o avanço dos processos. Uma questão que pode ser colocada é a seguinte: a partir deste modelo, que muitas vezes esbarra em posturas antagônicas dos governos nacionais, qual é o motor integracionista da América do Sul?

O Brasil, por suas especificidades, tem sido citado, algumas vezes e por alguns pesquisadores, como o país que deveria pegar as rédeas da integração nas mãos e ser o protagonista da integração regional na América do Sul. Evidentemente, o país exerce um papel muito importante sobre os caminhos trilhados pela região e sua postura com relação à opção integracionista tem um peso importante. Mas a defesa de que o Brasil deveria liderar todo o processo merece alguns questionamentos, a saber:

1) Qual é o espaço que a América do Sul tem ocupado na política externa brasileira? Com relação a esta questão, não há consenso entre os pesquisadores. Alguns defendem a ideia de que a região sempre foi, e continua sendo, um dos temas centrais da política externa do país. De acordo com esta corrente, a importância dada pelo Brasil à região pode ser percebida em toda a trajetória internacional do país, marcada pela busca da aproximação com os países vizinhos, pelos esforços para a construção de uma região pacífica, pela defesa dos interesses regionais em fóruns internacionais, etc.

Por outro lado, alguns pesquisadores buscam demonstrar exatamente o contrário. Neste caso, a principal percepção é de que, por ser um *global player*, o Brasil tem desviado suas atenções da região e focado suas atuações diplomáticas em outras tarefas e preocupações, a saber: as relações com outras regiões e outras potências, a liderança em missões da ONU (por exemplo, a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti), a intenção de ter uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, as tentativas de se colocar como mediador de conflitos em outras regiões, etc. Para esse grupo de pensadores, a América do Sul não é prioridade para o Brasil.

Mas será que um país como o Brasil deva ter uma prioridade para a política externa? Do nosso ponto de vista, entendemos que, se por um lado, o Brasil tem demonstrado constante interesse nos assuntos sul-americanos e tomado atitudes concretas para os avanços integracionistas, por outro, as características ímpares desse país o obrigam a elencar também outras prioridades, para além da integração regional, atuando em diversas frentes pelo mundo. Ou seja, a América do Sul e os processos de integração regional fazem parte da agenda diplomática do Brasil, mas a amplitude desta agenda impossibilita que, sozinho, o país coordene e lidere esses processos.

2) O Brasil está disposto a arcar com o ônus econômico e diplomático para ser a locomotiva da integração sul-americana? Evidentemente, colocar-se como líder/pilar de um processo de integração regional implica em reverter, para esta tarefa, considerável investimento econômico e político. No caso da União Europeia, alguns países mais fortes, principalmente Alemanha e, num segundo plano, a França têm cumprido este papel, principalmente ao cederem empréstimos para que futuros países-membros possam implementar as políticas-econômicas exigidas. O Brasil tem direcionado parte de seu corpo diplomático para as questões integracionistas, principalmente vinculadas ao Mercosul e a Unasul. Do ponto de vista econômico, a responsabilidade por 70% do aporte feito ao Fundo para a

Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM) é bastante significativo. Entretanto, esses esforços econômicos e diplomáticos não são suficientes para o avanço da integração no nível sulamericano; e isso implica em mais uma razão de impedimento para que o Brasil se coloque como o único motor da integração.

3) Como os outros países da região percebem uma suposta liderança brasileira? A ampliação e o aprofundamento dos processos de integração exigem o estabelecimento de um sujeito que possa, de fato, representar os interesses regionais e possibilitar os consensos necessários para os avanços integracionistas. Mesmo não assumindo isoladamente a responsabilidade pela integração, o Brasil acaba tendo um peso diferenciado, colocando-se, às vezes, como porta voz da região perante outros países e organismos internacionais. Esta atitude - uma “liderança natural” do Brasil - pode ser entendida como necessária para a integração. Ou seja, como não há no Mercosul ou na Unasul organismos supranacionais que conduzam a integração, certamente o Brasil se coloca como parte importante do motor integracionista. Mas, por outro lado, o destaque do Brasil sempre reacende desconfianças, animosidades antigas, e pode gerar reações negativas dos países vizinhos, emperrando a integração. O desafio apresentado ao Brasil aqui é buscar uma alternativa de atuação regional que explicitamente que a região faz parte das prioridades de sua política externa, mas que também deixe claro aos outros países que não atuará de forma impositiva. A construção do eixo ABV, proposta neste artigo e analisada em seguida, insere-se neste viés de discussão.

O caminho da Venezuela na região é marcado por desencontros. Na década de 1950, sob a ditadura de Pérez Jiménez (1953-1958), o país alcançou um papel de destaque na região graças aos dividendos do petróleo. Jiménez foi deposto em 1958 e, com a eleição de Rómulo Betancourt (1959-1964), o país retornou ao regime democrático – justamente no período em que diversos países sul-americanos enfrentavam golpes de Estado que resultariam em grandes períodos de ditadura militar.

Este “desencontro histórico” da Venezuela com os demais países da região redundou, conforme aponta Cervo, em algumas consequências importantes, a saber: i) a relutância do país em incorporar-se à ALALC, ii) a oposição a projetos de integração, e iii) a repulsa pelo terceiro-mundismo. Ainda segundo Cervo, através da chamada “Doutrina Betancourt”, a Venezuela se colocava como o “arauto da democracia no continente” e pregava sanções aos regimes que atentassem contra a legalidade das instituições, dos direitos humanos e da democracia – o que gerava conflito com as ditaduras da região. Os interesses e as preocupações venezuelanos giravam em torno da venda de petróleo aos Estados Unidos, da industrialização, do risco das ditaduras na América Central e da crítica feita aos regimes militares da América do Sul. (Cervo, 2007)

Na década de 1970, governada por Rafael Caldera Rodrigues (1969-1974) e por Andrés Pérez (1974-1979), a Venezuela oscilou entre um ensaio de aproximação com a região, ambições de liderança regional na América Latina, aproximação com a Argentina e pouca simpatia pelo crescimento do Brasil. Do ponto de vista da integração, Cervo afirma que,

Nos anos 1970 (...), defensores da cooperação para o desenvolvimento entre Brasil, por um lado, a Venezuela e a Argentina, por outro, animavam o ambiente diplomático, que se punha em compasso de espera ante a possível construção de eixos regionais. (Cervo, 2007: 194-195)

Os problemas comuns enfrentados pelos países sul-americanos nas décadas de 1970 e 1980 e os processos de redemocratização provocaram um reposicionamento da região em torno da ideia de integração. A globalização neoliberal que já se avizinhava exigia novas posturas dos países. Ao mesmo tempo em que Argentina e Brasil recompunham suas relações e promoviam importantes acordos bilaterais, a Venezuela de Herrera Campins (1979-1984) e de Jaime Lusinchi (1984-1989) alterava algumas de suas posturas de política externa, criticando a Organização dos Estados Americanos (OEA) e os Estados Unidos, e voltando-se para a cooperação e para a integração latino-americana. Ainda nas

palavras de Cervo,

Os novos eixos de cooperação ao norte e ao sul do Brasil tinham causas comuns, no plano político: a consolidação da democracia, uma atitude de maior introspecção latino-americana, em substituição à introspecção nacional dos países, e a presença ativa dos governos em grupos regionais de concertação política e econômica- financeira (...) (Cervo, 2007: 206)

Entretanto, desta vez foi o Brasil que não valorizou a aproximação com a Venezuela. Focando suas relações na Argentina, que redundaram na constituição do Mercosul em 1991, o Brasil optou pelo Cone Sul, adiando, mais uma vez, a feitura de um projeto que ligasse norte e sul da região e que consolidasse o alicerce necessário para o avanço da integração, formado, como defendemos neste trabalho, pela tríade ABV.

A partir da década de 1990, a Venezuela vivenciou o retorno do presidente Andrés Pérez (1989-1993), de Rafael Caldera (1994-1999) e a subida ao poder de Hugo Chávez que, se completar seu atual mandato, permanecerá no poder por 19 anos consecutivos. De um modo geral, esses três governantes procuraram fazer avançar as iniciativas integracionistas, embora nem sempre suas percepções assemelhavam-se aos processos em curso na região, especialmente no que tange ao governo chavista que, em 2004, lançou a proposta da ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas) rebatizada, em 2009, como Aliança Bolivariana para as Américas.

Uma primeira importância da aproximação da Venezuela aos blocos regionais sul-americanos é a questão da segurança na região amazônica. De fato,

(...) a região da Amazônia constitui tema central, como desafio e oportunidade, tanto nas questões de integração, como de segurança regional. (...) a articulação e cooperação dos países fronteiriços da Amazônia exprimem e simbolizam uma nova presença da América do Sul no mundo pós-Guerra Fria, como ator relevante em negociações econômicas interamericanas e na configuração de um projeto de segurança para a região. (Moreira et al, 2010: 361-362)

Dois acontecimentos mais recentes, reafirmam a aproximação da Venezuela da América do Sul e expressam a importância do eixo ABV para os avanços da integração, são eles: a constituição da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) em 2008 e a entrada da Venezuela ao Mercosul como país-membro em 2012.

Com relação à Unasul, as discussões tiveram início em 2004 em uma reunião realizada em Cusco, no Peru. Inicialmente conduzido pela Venezuela de Hugo Chávez, o projeto recebeu o nome de Casa (Comunidade Sul-Americana de Nações) com o objetivo principal de aprofundar a integração da região. Em 2008, já com participação ativa do Brasil nas discussões, o ato constitutivo da Unasul foi assinado pelos doze países-membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

No Mercosul, a Venezuela pleiteava sua participação como país-membro desde 2005 e enfrentava a negativa do Congresso do Paraguai. Com a suspensão provisória do Paraguai, em virtude da saída do poder do presidente Fernando Lugo, os outros três países consolidaram o processo e hoje a Venezuela é o 5º país-membro do bloco.

Do nosso ponto de vista, esses dois processos fortalecem a integração regional na América do Sul porque possibilitam a constituição de uma base sólida, um eixo norteador que pode conciliar as diferenças e colaborar para a criação de um concerto de interesses entre os países sul-americanos. Uma “hegemonia compartilhada” entre Argentina, Brasil e Venezuela tem o potencial de convencer os demais países para a importância de uma política regional para o desenvolvimento dos povos. Como

afirma Marcos Costa Lima, “(...) saben todos, sociedades nacionales y gobiernos andinos y amazónicos de países vecinos, que la integración estructurante de América del Sur pasa por las relaciones en el eje Buenos Aires-Brasília-Caracas.” (2011, p. 58)

Costa Lima ainda destaca a importância da entrada da Venezuela no Mercosul. Segundo o autor, são três os motivos centrais:

El primero la posibilidad de consolidar un proceso de integración capaz de cubrir toda a América del Sur, creando una poligonal que incorpore los demás países de la región. El segundo es traer a la Mesa de Negociaciones la cuestión Amazónica, una región de la mayor importancia geopolítica, ambiental, energética, tecnológica, pero también relacionada a la diversidad de los grupos étnicos que allí viven y que deben ser convocados para participar de cualquier proyecto plurinacional que se piense para esta zona. En tercer lugar, una cuestión de mayor magnitud, todavía no resuelta, con relación a la matriz energética que surgirá del entendimiento de todos los países suramericanos. (Costa Lima, 2011: 62)

Considerações Finais

Como considerações finais, afirmamos que - em uma região onde os processos de integração são organizados, institucionalmente, pela intergovernabilidade - a constituição de um eixo central, formado pelos países mais expressivos, é fundamental para avanços concretos. No caso da América do Sul, uma hegemonia coletiva de Argentina, Brasil e Venezuela (o ABV) representa este eixo e, atualmente, se coloca como uma possibilidade real, apesar das diferenças existentes entre os três países, para a consolidação de um modelo próprio e autônomo de integração regional na América do Sul.

Bibliografia

- BARNABÉ, I. R. Unasul: desafios e importância política. IN: *Revista Mural Internacional*. Ano II, Nº 1. Rio de Janeiro, junho de 2011. http://www.muralinternacional.uerj.br/pdf/6/Mural_ANOII_n1_artigo6.pdf. Acesso em 15/10/2012.
- BRICEÑO RUIZ, J. Del Regionalismo Estratégico al Regionalismo Social y Productivo: las transformaciones del modelo de integración del Mercosur. IN: BRICEÑO RUIZ, J.. (Editor) *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires, Teseo, 2011.
- CERVO, A. L. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- COSTA LIMA, M. La Encrucijada de la Integración Regional em América del Sur. IN: BRICEÑO RUIZ, J.. (Editor) *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires, Teseo, 2011.
- FONSECA, D. M. da. *Integração Sul-americana como via para a Inserção Internacional do Brasil*. Dissertação de Mestrado. Niterói: UFF/PPGRI, 2007.
- MOREIRA, L. F. V., QUINTEROS, M. C., REIS DA SILVA, A. L. *As Relações Internacionais da América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2010.