

América Latina: as ondas da integração

Latin America: the waves of integration

NILSON ARAÚJO DE SOUZA | araujonilson@terra.com.br

Doutor em Economia pela Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM, com pós-Doutoramento em Economia pela USP; atualmente é professor visitante sênior do Programa CAPES-UNILA. Foz do Iguaçu-PR, Brasil.

Recebimento do artigo 01-mar-12 | **Aceite** 30-abr-12

Resumo O objetivo deste artigo é examinar os processos de integração da América Latina. Partimos do pressuposto de que um dos fenômenos que mais se destacam no mundo contemporâneo é o da regionalização, ou seja, é a realização de processos de integração regional. Outro pressuposto é o de que, quanto maior é a inserção subordinada da América Latina no contexto da economia mundial, menores suas possibilidades de integração ou, dito de outro modo, maior a desintegração da região; e, ao inverso, os processos de integração da região avançam nos momentos em que sua inserção internacional entra em crise e crescem as condições para um maior grau de autonomia regional. Para entender essa questão, examina-se a política das grandes potências para a região a partir da segunda metade do século XIX. A análise demonstra que o processo de integração latino-americana, desde a independência e a formação dos Estados nacionais na região, vem se realizando por meio de ondas; na verdade, trata-se de tentativas de integração que, diante de obstáculos que se interpõem no processo, apresentam dificuldades de consolidar-se. Até agora, pode-se constatar a existência de quatro grandes ondas. Nossa hipótese é a de que a onda atual, deflagrada no começo da década de 2000, apresenta maiores possibilidades de consolidação.

Palavras-chave América Latina, Integração, Inserção Internacional, Grandes Potências, Estados Nacionais.

Abstract The purpose of this article is to examine integration processes in Latin America. We assumed that one of the most outstanding phenomena in the contemporary world is regionalization, which is the realization of regional integration processes. Here we assume that, the higher is the subordinate position of Latin America in the global economy, the lower are its possibilities of integration or, in other words, the greater the disintegration of the region; and, conversely, Latin American integrational processes move forward when its international insertion is in crisis and the conditions for a higher level of regional autonomy grows up. To understand the issue, we examine the big countries policy for the region starting at the second half of 19th century. The investigation shows that the integration process in Latin America, since independence and the formation of national states in the region, became in waves; actually it was only a integrational essay that, in front of obstacles, had difficulties to consolidate. Until now, we had observed four big waves. Our hypothesis is that the current wave, that begun on early 2000s,

presents higher opportunities for consolidation. **Keywords** Latin America, Integration, International insertion, Major Powers, National States.

Introdução

O objetivo deste artigo é examinar o processo de integração da América Latina desde a independência e a formação dos Estados Nacionais. O processo de integração da região apresenta uma característica bem específica: ao se dar no contexto de nações dependentes e subdesenvolvidas, visa, de forma mais ou menos consciente, contribuir para aumentar o grau de autonomia e ampliar as condições para o desenvolvimento dos países da região.

Neste sentido, é possível conjecturar que, quanto maior é a inserção subordinada da América Latina no contexto da economia mundial, menores suas possibilidades de integração ou, dito de outro modo, maior a desintegração da região; e, ao inverso, os processos de integração da região avançam nos momentos em que sua inserção internacional entra em crise e crescem as condições para um maior grau de autonomia regional. Para entender essa questão, é fundamental examinar a política das grandes potências para a região a partir da segunda metade do século XIX.

O processo de integração da região vem se realizando por meio de ondas; na verdade, trata-se de tentativas de integração que, diante de obstáculos que se interpõem no processo, apresentam dificuldades de consolidar-se. Até agora, pode-se constatar a existência de quatro grandes ondas. Nossa hipótese é a de que a onda atual, deflagrada no começo da década de 2000, apresenta maiores possibilidades de consolidação.

Este texto se distribui, além desta introdução e das considerações finais, em quatro seções, cada uma delas dedicada a examinar uma onda de integração. A primeira corresponde ao período que começa com a independência e conclui na grande crise mundial da primeira metade do século XX – de 1914 a 1945; a segunda inicia com as transformações ocorridas na região durante a grande crise e vai até o esgotamento, em fins dos anos de 1960 e começos dos de 1970, do longo período expansivo de pós-guerra; a terceira corresponde ao declínio dessa onda larga de pós-guerra, cobrindo o período que vai da virada da década de 1960 para a de 1970 até o começo da década de 2000; por fim, a quarta e última deflagra-se no início dos anos 2000 e vigora até os dias de hoje.

1ª onda: disputa entre EUA e Inglaterra pela divisão da América Latina impede integração regional

A primeira grande onda de integração latino-americana se estende da independência e da formação dos Estados nacionais até a grande crise mundial de 1914 a 1945. Nesse período, ocorrem várias tentativas frustradas de integração regional.

As ideias integracionistas, originalmente propugnadas pelo venezuelano Francisco de Miranda, precursor das lutas independentistas (VILABOY, 2007: 117-118, in: AYERBE, 2007), foram retomadas, ao longo das duas primeiras décadas do século XIX, pelos principais líderes da independência dos países da América Hispânica, tais como Simón Bolívar, Gaspar Rodríguez de Francia, Bernardo O'Higgins, Miguel Hidalgo, Mariano Moreno, José de San Martín.

Coube a Bolívar liderar o primeiro grande movimento integracionista. Convocou o Congresso Anfictônico do Panamá, realizado entre 22 de junho e 15 julho de 1826. Foram convidadas para o Congresso todas as jovens nações da América Latina, inclusive o Brasil¹, mas, ao final, participaram delegações do Peru, Centroamérica, México e Gran Colômbia. Havia dúvida entre os participantes se se deveria convidar os Estados Unidos, mas Bolívar, em carta a Santander, de 30 de maio de 1825, manifestou seu desacordo: "Os americanos do Norte e os do Haiti, por serem estrangeiros, têm o caráter de heterogêneos para nós. Por isso, jamais serei de opinião de que os convidemos para nossos acertos americanos" (BOLÍVAR, s.d.: 148, apud VILABOY, 2007: 122).

Durante o congresso, aprovaram-se quatro tratados, que propunham, basicamente, a integração da América Hispânica. "O mais importante desses acordos foi o de União, Liga e Confederação Perpétua" (VILABOY, 2007: 122). Além dos países que enviaram delegados ao congresso, poderiam participar da Confederação todos os países da América Hispânica, mas, ao final, apenas a Gran Colômbia assinou o tratado. Posteriormente (1830), a própria Colômbia se desagregou em várias nações.

As tentativas de integração, no entanto, prosseguiram. Foi assim que, em 1839, o governo peruano solicitou ao congresso constituinte do país autorização para convidar às demais repúblicas hispano-americanas para a celebração de um

1 O governo do Brasil, na pessoa do Imperador Dom Pedro I, foi convidado por Santander.

tratado de aliança defensiva; dali em diante, a cada década do século XIX renovavam-se os intentos integracionistas.

A iniciativa peruana de 1839 foi retomada entre 1846 e 1848, quando, com a participação do Peru, Chile, Bolívia, Equador e Nova Granada, realizou-se em Lima o primeiro congresso hispano-americano depois do Congresso do Panamá, aprovando-se o Tratado de Confederação. Em 1856, por iniciativa da Venezuela, firmou-se o Tratado Continental entre Chile, Peru, Equador, Bolívia, Costa Rica, Nicarágua, Honduras, México e Paraguai. Na mesma época, firmava-se em Washington, por iniciativa da Guatemala, o Tratado de Aliança e Confederação entre Nova Granada, Guatemala, El Salvador, México, Peru, Costa Rica e Venezuela. Entre novembro de 1864 e março de 1865, por convite do governo peruano, realizou-se o “que pode considerar-se como último grande congresso hispano-americano” (Ibid.: 133), quando, com a participação da Colômbia, Chile, Venezuela, Equador, El Salvador e Peru, aprovaram-se quatro tratados, dentre eles o de União e Aliança defensiva. Um pouco antes (1857), os intelectuais Francisco Bilbao (chileno) e José Maria Caicedo (colombiano) haviam utilizado, pela primeira vez, o nome “América Latina”².

Apesar dos esforços realizados, nenhuma dessas tentativas de integração vingou. Há muitas causas para esse fracasso. Costumam-se citar os conflitos entre as oligarquias ou mesmo caudilhos que, com a independência, consolidaram o poder econômico e político que vinham construindo nas distintas áreas da região durante o período final da colônia. Citam-se também as distâncias e as dificuldades geográficas. Neste artigo, no entanto, destaca-se a causa que se considera fundamental. É que prevaleceu, nos primeiros cem anos de independência da América Latina, a disputa entre Estados Unidos e Inglaterra pela divisão da região em suas áreas de influência ou mesmo de domínio direto.

Os Estados Unidos já nascem com propensão expansionista. Essa propensão se revelou quando, inspirados no que qualificaram de “Destino Manifesto de uma grande nação, superior em espírito a todas as demais”, aprovaram, em 1823, o que ficou conhecido como “Doutrina Monroe”³.

2 Eles claramente definiram “América Latina” em oposição aos Estados Unidos. Em um dos trechos de um poema seu, “Las dos Américas”, publicado em 15 de fevereiro de 1857, Caicedo assim se expressou: “La raza de la América Latina/ Al frente tiene la sajona raza,/Enemiga mortal que ya amenaza/Su libertad destruir y su pendón”. Ao longo desse poema, Caicedo insiste bastante na necessidade de união da América Latina para defender-se do expansionismo estadunidense.

3 “Proposta inicialmente pelo secretário do exterior inglês, George Canning, como uma declaração conjunta entre os EUA e a Inglaterra a favor da independência dos países latino-americanos e do comprometimento de não adquirir para si qualquer porção de seus territórios, os EUA, que não concordavam com esta última ideia, optaram por não fazer a declaração com os ingleses, preferindo declarar unilateralmente a Doutrina Monroe que, com o lema ‘América para os americanos’,

Embalado por essa doutrina, o capitalismo nascente nos Estados Unidos rompeu fronteiras e, depois de comprar a Flórida, a Lousiana e o Oregon, promoveu a guerra contra o México, em 1845, e anexou os estados do Texas, Califórnia, Colorado, Arizona, Novo México, Nevada e Utah. Após esse “batismo de fogo” na guerra de conquista territorial, o expansionismo estadunidense avançou por dois caminhos: a busca de ocupação territorial ou controle dos governos da região com base em ações militares e a tentativa de avanço econômico com base na promoção de acordos comerciais. Tornou-se, a partir de então, cada vez mais agressivo.

Desde as aventuras do filibusteiro estadunidense William Walker na América Central no período 1855-1856 até a guerra com a Espanha pelo domínio de Cuba em 1898, foi-se configurando o intento de ocupação da América Central. Ao mesmo tempo, realizavam-se intervenções militares com o objetivo de manter sob controle governos da região⁴. O resultado desse processo foi descrito pelo economista estadunidense Leo Huberman: “Além da Nicarágua, Cuba, Filipinas, Porto Rico e Guam, os Estados Unidos possuem e controlam o Havaí, Samoa, Panamá, São Domingos, Haiti, Alasca e as Ilhas Virgens” (HUBERMAN, 1983: 232).

Consolidada a hegemonia sobre as Américas do Norte e Central, os Estados Unidos “passaram a disputar com a Inglaterra a hegemonia na América do Sul” (PINTO, 2008: 96. In: SILVA et alii, 2008). O instrumento principal, no entanto, não foram as intervenções militares, como vinham fazendo nas Américas do Norte e Central, mas a busca de acordos comerciais. Foi assim que propuseram ao Brasil, em 1887, a realização de uma união aduaneira para, logo depois, em 1889, durante a 1ª Conferência Pan-Americana, propor “a formação de uma ampla comunidade comercial que envolvesse todos os países da América” (Ibid.: 97), numa antecipação da proposta de Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), apresentada um século depois.

se punha contra uma possível recolonização da América Latina por parte das potências europeias, estimulada pelos governantes reacionários que formavam a Santa Aliança (Prússia, Rússia e Áustria-Hungria), mas que nada dizia acerca de uma possível expansão territorial dos próprios Estados Unidos” (PINTO, 2008: 93. In: SILVA et alii, 2008).

4 Quem descreveu muito bem esse processo foi o comandante Smedley D. Butler, que dirigiu muitas dessas expedições: “Em uma palavra, fui um pistoleiro do capitalismo... Assim, por exemplo, em 1914 ajudei a fazer com que o México, e em especial Tampico, se tornasse uma presa fácil para os interesses petrolíferos norte-americanos. Ajudei com que o Haiti e Cuba fossem lugares decentes para a cobrança de juros por parte do National City Bank... Em 1909-1912, ajudei a purificar a Nicarágua para a casa bancária internacional Brow Brothers. Em 1916, levei a luz à República Dominicana, em nome dos interesses açucareiros norte-americanos. Em 1903, ajudei a ‘pacificar’ Honduras em benefício das companhias frutíferas norte-americanas” (cit. in HUBERMAN, 1936, apud GALEANO, 1986: 120-121).

A proposta de união comercial não prosperou, principalmente porque, contraditoriamente, além da defesa do interesse nacional em alguns casos⁵, os fortes interesses ingleses presentes na Argentina, Brasil e Chile se contrapuseram a ela, mas serviu de base para a emergência de um pan-americanismo que começaria a construir a liderança dos Estados Unidos na região.

Esse afã expansionista estadunidense pode ter suas raízes mais profundas no “espírito” da “sajona raza”, como diria Caicedo, mas se explica, sobretudo, pelo desenvolvimento capitalista no país. Depois da primeira fase da industrialização, ocorrida no norte do país logo após a Independência, os Estados Unidos realizaram, de 1840 a 1870, a industrialização pesada, alavancada pelo Estado, o protecionismo tarifário, a construção ferroviária e novas leis de navegação (OLIVEIRA, 2003: 211, 213, 217). Essa forte expansão industrial demandava a busca de novos mercados e de fontes de matérias primas, estando na origem de seu expansionismo.

Mas essa “necessidade” converteu-se em algo estrutural a partir da década de 1870, quando o capitalismo estadunidense ingressou em nova fase. Sob o resguardo do protecionismo e do apoio estatal, acelerou-se o natural processo de concentração e centralização do capital, formando-se os monopólios. “Na América, os anos seguintes a 1870 viram o surgimento dos trustes, que tinham crescido bastante em medida e estrutura” (DOBB, 1976: 378). Fundiram-se então os monopólios industriais com os bancários para formar o capital financeiro. A partir de então, a exportação de capital passou a preponderar sobre a de mercadorias⁶.

Isso explica por que os Estados Unidos, nessa nova fase de seu expansionismo, não apenas se tornaram mais agressivos como também decidiram incorporar a América do Sul em seus domínios econômicos. Foi nessa fase que sua política externa se tornou cada vez mais agressiva e belicosa, realizando intervenções militares tanto na América Central (exemplo de Cuba) quanto na Ásia. Essa política foi sistematizada e consolidada, por meio do Corolário Roosevelt, durante a presidência de Theodore Roosevelt, de 1901 a 1909⁷.

5 Foi o caso brasileiro no começo da República, quando Ruy Barbosa, ministro da Fazenda, implementou um programa protecionista destinado a estimular o desenvolvimento industrial.

6 De acordo com Leo Huberman, “A economia dos Estados Unidos estava em tal condição que os capitalistas, como também os de outros países, decidiram ser necessário ter o controle da matéria-prima do mundo, de mercados para o excesso de produção, de oportunidade para investimentos lucrativos do excesso de capitais” (HUBERMAN, 1983: 232).

7 “No que se refere à América Latina, o Corolário Roosevelt se somou à Doutrina Monroe, em 1904, com os EUA se reservando ao direito de, carregando um *Big Stick* (‘um grande porrete’, eufemismo para o uso brutal da força militar), intervir nos assuntos dos países latino-americanos sempre que ocorressem o que consideravam desordens e instabilidades internas nessas regiões” (PINTO, 2008: 98. In: SILVA et alii, 2008).

Mas esse expansionismo estadunidense em direção ao sul do continente de-frontou-se com a barreira imposta pelos interesses ingleses na região. Entre 1846 e 1849, a Inglaterra, depois de mais de sete décadas de revolução industrial, quando a introdução de máquinas-ferramentas havia propiciado o aumento de 40 vezes da produtividade do trabalho (SOUZA, 2001: 126) e, no dizer de Celso Furtado (1986), havia por isso mesmo se transformado na oficina do mundo, decidiu revo-gar as *corn laws*, isto é, as medidas protecionistas, e propor ao mundo um sistema baseado no livre comércio. Vários países, dentre os quais a França, os EUA, a Alemanha, o Japão, a Itália e a Rússia não aceitaram o novo sistema e decidiram seguir o mesmo caminho antes adotado pela Inglaterra: o protecionismo. Mas outros países mais frágeis, particularmente os da América Latina, que acabavam de conquistar a independência, ou aceitaram ou foram forçados a aceitar⁸.

O sistema implicava basicamente numa divisão internacional do trabalho em que a Inglaterra reservava para si a produção e exportação de produtos industriais, cabendo aos demais países a produção e exportação de produtos primários⁹.

Terminou triunfando, sobretudo na América do Sul, a divisão internacional do trabalho imposta pela Inglaterra. Esse sistema se consolidou a partir do último quartel do século XIX, quando passaram a predominar os monopólios, o capital financeiro e a exportação de capitais – enfim, o que o economista inglês John A. Hobson designou de imperialismo. Nesse momento, houve uma repartição conflituosa da América Latina entre Estados Unidos e Inglaterra, cabendo ao primeiro o domínio das América do Norte e Central e à segunda, o domínio da América do Sul. Conflituosa porque os EUA insistiam em avançar em direção ao sul.

Ao consolidar-se o domínio externo sobre a região e sua divisão internacional do trabalho, malograram as tentativas que vinham se realizando para a integração latino-americana, que, na época, se confundia com integração da América Hispânica. Isso não significa que, nesse período, desapareceram as lutas em favor da integração. Ainda que com menos força do que antes, elas continuaram¹⁰.

8 Houve resistência por parte de alguns países, particularmente o Brasil com a adoção de tarifas protecionistas e o Paraguai com a manutenção de seu programa industrial.

9 Segundo Celso Furtado, formou-se um sistema sob a hegemonia de "um núcleo com um avanço considerável no processo de capitalização, o qual concentra grande parte da atividade industrial e, praticamente em sua totalidade, a produção de equipamentos; esse núcleo é também o centro financiador das exportações mundiais de bens de capital, controlador da infraestrutura de meios de transporte do comércio internacional e principal importador de produtos primários" (FURTADO, 1986: 54).

10 Vale destacar aqui particularmente três delas. Um dos primeiros a reagir ao pan-americanismo propugnado pelos Estados Unidos, no mesmo ano da Conferência de 1899, foi o intelectual e líder independentista cubano José Martí. Depois

2ª onda: consolidação da hegemonia dos EUA bloqueia integração regional

A segunda “onda” de integração da América Latina começa com as transformações ocorridas na região durante a grande crise de 1914-1945 e vai até o esgotamento, em fins dos anos de 1960 e começos dos de 1970, do longo período expansivo de pós-guerra da economia mundial. A principal mudança foi a deflagração, em vários países, de um processo de industrialização. Destacaram-se Brasil, Argentina e México, mas outros países de menor dimensão, como Chile, Colômbia e Uruguai, também se industrializaram na época.

Aproveitando-se da crise, particularmente da Grande Depressão, e também procurando se defender dela, os governos de países que já contavam com algum nível de indústria adotaram medidas cujo resultado foi o desenvolvimento de um processo de industrialização que passaria a substituir importações por produção interna. Medidas protecionistas, instalação de indústrias de base pelo Estado, mecanismos de financiamento público e de transferência de renda do setor primário para a indústria, fortalecimento do mercado interno compõem o arsenal de ações adotadas, de uma forma ou outra, por esses governos.

Constituiu-se então, sobretudo em sua primeira fase, um setor industrial basicamente sob controle nacional, numa aliança entre os Estados nacionais e suas respectivas burguesias, fortalecendo a independência econômica desses países. A ideologia nacional-desenvolvimentista inspirou os programas econômicos adotados no período. Os governos dos países que mais avançaram nesse processo procuraram implementar, como caminho para consolidá-lo, uma crescente autonomia em relação às potências econômicas (SOUZA, 2009). Para isso, fomentaram, entre outras coisas, a realização de processos de integração regional. O nacionalismo na periferia enseja a integração regional.

de denunciar “o convite que os Estados Unidos potentes, repletos de produtos invendáveis, e determinados a estender seus domínios na América, fazem às nações americanas de menos poder” (MARTI, 02.nov.1889: 129-130, apud VILABOY, 2007: 136), propõe a unidade do que designou de “Nossa América”. No começo do século XX, o brasileiro Barão do Rio Branco, ministro das Relações Exteriores de 1902 a 1912, depois de declarar que até então cuidara de deslindar as fronteiras do Brasil com seus vizinhos, afirmou que sua principal tarefa passaria a ser a realização de um acordo com os principais países da América do Sul, a começar por Argentina, Brasil e Chile. O Pacto A.B.C. foi assinado, mas não chegou a implementar-se. O líder revolucionário nicaraguense, o “General de Hombres Libres” Augusto César Sandino, convocou um Congresso Latino-Americano sob o título “Plano de realização do supremo sonho de Bolívar”, para o qual elaborou uma proposta de aliança latino-americana, mas o evento não chegou a realizar-se.

Simultaneamente, o processo de diversificação econômica, resultante da industrialização, também favoreceu a integração regional latino-americana pela via econômica. Com a divisão internacional do trabalho clássica, os países da região, ao se especializarem na produção e exportação de uns poucos produtos primários, se vinculavam principalmente às economias industrializadas do norte do Planeta, ainda que mantivessem algum grau de intercâmbio comercial entre si¹¹. No entanto, com os obstáculos ao comércio mundial provocados pelas duas grandes guerras e a diversificação produtiva resultante da industrialização, incrementou-se fortemente o intercâmbio comercial entre distintos países latino-americanos¹². Interessava, portanto, objetivamente, às nascentes burguesias industriais da região o processo de integração regional, ainda que não necessariamente elas tivessem consciência disso.

A primeira tentativa de integração nessa nova fase ocorreu entre Argentina e Brasil, precisamente os dois países da região que mais haviam avançado no processo de industrialização. Por iniciativa de Raúl Prebisch, então gerente geral do Banco Central argentino e que depois, na qualidade de principal dirigente da Cepal¹³, se tornaria um dos principais teóricos e ideólogos do desenvolvimento e da integração da América Latina, Brasil e Argentina, a partir da Conferência da Bacia do Prata realizada entre 27 de janeiro e 6 de fevereiro de 1941, assinaram vários acordos de integração comercial¹⁴.

O objetivo inicial dos acordos era formar uma área de livre comércio, como passo para a criação de uma união alfandegária, que incluísse, além de Argentina e Brasil, os vizinhos Uruguai, Paraguai, Bolívia e Chile. Segundo um dos biógrafos de Prebisch, Edgar J. Dosman, dada a rivalidade histórica entre os dois países, “a formação de um bloco comercial Brasil-Argentina poderia representar uma revolução diplomática na América do Sul” (DOSMAN, 2011: 155). Além disso, para

11 Segundo Celso Furtado, Argentina, Brasil, Chile e Uruguai realizaram entre si, tradicionalmente, intercâmbio comercial. “O grosso desse intercâmbio se efetivava entre a Argentina e o Brasil, limitando-se, da parte argentina, praticamente ao trigo, e, da parte brasileira, geralmente deficitária, a produtos tropicais – café e cacau – e madeira” (FURTADO, 1986: 260).

12 “Assim, em 1950, o intercâmbio entre os quatro países indicados [Argentina, Brasil, Chile e Uruguai] representava 9,2 por cento de seu comércio exterior total, e em 1953 já alcançava 12,2 por cento” (FURTADO, 1986: 260).

13 Ver mais adiante.

14 Numa reunião preparatória, em 3 de outubro de 1940, com a presença da delegação argentina, incluindo Prebisch, o presidente brasileiro, Getúlio Vargas, “ênfaticou o apoio à construção de um grande mercado regional” (DOSMAN, 2011: 155). Durante a reunião, seu ministro da Fazenda Sousa Costa declarou: “No lugar da chamada Doutrina Monroe, propomos uma nova era para as novas circunstâncias: cooperação econômica continental sem prejudicar o direito de qualquer país das Américas de administrar seus negócios internos de acordo com suas necessidades” (In: LA NACIÓN, 10.out.1940, apud DOSMAN, 2011: 155).

Prebisch, “em vez de a Argentina e o Brasil duplicarem indústrias para atender mercados locais, eles deveriam promover uma especialização setorial para atingir o mercado regional” (DOSMAN, 2011: 154)¹⁵.

O motivo imediato para malograr a iniciativa de integração sul-americana foi precisamente a ação dos Estados Unidos. Depois do ataque japonês a Pearl Harbor, realizou-se no Rio de Janeiro, na segunda quinzena de janeiro de 1942, a Conferência Interamericana de Ministros das Relações Exteriores com o objetivo de unificar o continente americano contra o Eixo nazi-fascista. A Argentina, apesar de toda a pressão, optou pela neutralidade¹⁶. A partir de então, passou a ser considerada “pária”, “traidora” (DOSMAN, 2011: 178) pelo governo dos EUA, o qual passou a usar todos seus instrumentos de pressão (sobretudo financeiros e comerciais) contra aquele país, inclusive criando obstáculos para seus acordos comerciais com o Brasil.

As iniciativas de integração regional latino-americana foram retomadas com a criação da Cepal. A Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) foi criada em 1948 pela ONU para estudar os problemas da América Latina e propor soluções. Liderada pelo economista argentino Raúl Prebisch e integrada por uma série de jovens economistas e cientistas sociais e políticos, dentre eles o brasileiro Celso Furtado, cumpriu um papel decisivo na formulação do pensamento econômico latino-americano. Partindo do diagnóstico de que a dependência externa e as estruturas internas arcaicas da América Latina eram responsáveis pelo subdesenvolvimento, a Cepal propunha que a saída estava na industrialização¹⁷.

Entre os meios para garantir a industrialização e o desenvolvimento econômico da região, a Cepal propugnou a realização de um projeto integracionista. O alargamento do mercado, com a criação de um mercado regional, ensejaria a instalação de plantas industriais maiores e mais eficientes, além de poder avançar

15 Havia ainda, porém, certa ilusão de Prebisch em relação aos Estados Unidos. Segundo Dosman, “O objetivo da missão Prebisch [aos EUA], portanto, era forjar um programa financeiro, econômico e comercial de longo alcance para diminuir a dependência da Argentina em relação à Europa, inclusive com sondagens iniciais sobre uma possível área de livre-comércio do hemisfério Ocidental ou mesmo uma união alfandegária abrangendo as Américas, do Canadá à Patagônia” (DOSMAN, 2011: 157).

16 Essa decisão, aliás, estava respaldada nas relações comerciais da Argentina com a Inglaterra: para esta, que dependia do fornecimento de cereais por parte da Argentina, a neutralidade desse país na guerra garantia esse suprimento, à medida que evitava ataques da Alemanha aos navios cargueiros oriundos da Argentina.

17 Conforme Theotônio dos Santos, “nas décadas de 1940-50, desenvolveu-se o pensamento da CEPAL, que vai dar um fundamento de análise econômica e um embasamento empírico, assim como apoio institucional, à busca de bases autônomas de desenvolvimento. Estas se definiram por intermédio da afirmação da industrialização como elemento aglutinador e articulador do desenvolvimento, progresso, modernidade, civilização e democracia política” (SANTOS, 2000: 74).

para a indústria básica, como as de bens de capital e de bens intermediários. A integração seria, portanto, a condição para o desenvolvimento autônomo e endógeno da região¹⁸.

Assim, para a Cepal os países com mercados de menor dimensão dependiam, para industrializar-se, da integração com outros países. Quanto aos países maiores, poderiam trilhar sozinhos as etapas iniciais do processo de industrialização, consistentes em implantar a indústria leve de bens de consumo, mas, para avançar para etapas mais profundas, destinadas a implantar a indústria pesada, dependiam também do processo de integração.

A primeira experiência na questão da integração, sob inspiração da Cepal, foi com o primeiro tipo de integração. Segundo Furtado, “o atual movimento integracionista tem o seu ponto de partida em uma resolução dos governos dos cinco países [El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica e Nicarágua] tomada no quarto período de sessões da CEPAL, que ocorreu na cidade do México em 1951” (FURTADO, 1986: 254) – mesmo ano em que, por meio da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, assentavam-se as bases para a integração europeia. Criava-se, em consequência daquela resolução, ainda em 1951, o Comitê de Cooperação Econômica do Istmo e a Organização dos Estados Centro-Americanos (ODECA), que, depois de várias transformações, passaria a chamar-se Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) em 1960 e Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) na década de 1990. Em termos de intercâmbio comercial, esse bloco produziu resultados significativos em sua etapa inicial¹⁹.

O malogro posterior dessa experiência costuma ser atribuído à guerra entre El Salvador e Honduras, em julho de 1969, mas, mais uma vez, é possível conjecturar

18 Segundo Celso Furtado, esse pensamento já estava na origem da criação da Cepal: “Esse movimento, se bem que modesto em seus objetivos, foi rapidamente reforçado por uma linha de idéias que se vinha desenvolvendo na CEPAL praticamente desde a sua criação em 1948. Com efeito, no informe de 1949, redigido por Raúl Prebisch, chamava-se a atenção para as limitações intrínsecas de uma industrialização restringida a mercados nacionais latino-americanos isolados uns dos outros. Este problema se colocava na época aos países que já haviam superado as primeiras fases da industrialização. Na medida em que se passava das indústrias leves para as pesadas, das de bens de consumo não duráveis para as de bens duráveis de consumo, e que se dava início à produção de equipamentos, o problema das dimensões do mercado adquiria importância crescente (...). Tais considerações (...) contribuíram para criar o clima psicológico que lavaram à criação de uma zona de livre comércio em 1960” (FURTADO, 1986: 261).

19 “Em 1955 o comércio intra-regional chegava apenas aos 3 milhões de dólares, em 1962 chegou aos 50 milhões e em 1968 alcançou os 200 milhões” (GAITE, 2011:157). A participação do comércio intra-zonal nas exportações totais dos países passou de 7,6% em 1960 para 27,3% em 1970. Isso repercutiu positivamente no desenvolvimento industrial da região: a produção industrial, que crescera a um ritmo de 6% anuais entre 1950 e 1960, subiu para 8,7% entre 1960 e 1970, fazendo o crescimento do PIB elevar-se de 4,5% para 5,6% (FURTADO, 1986: 256-257).

sobre a intervenção dos EUA: “Este último acordo [Tratado sobre o Regime de Indústrias Centro-Americanas de Integração] suscitou fortes reações, particularmente da parte do governo dos Estados Unidos, que a ele atribui o propósito de criação de empresas com apoio estatal e exclusividade do mercado regional” (Ibid.: 255).

Logo depois da criação do bloco regional entre os pequenos países centro-americanos, houve também a tentativa de aproximar os países de maior dimensão e de maior desenvolvimento relativo da América do Sul. Com o retorno de Getúlio Vargas ao governo do Brasil, o presidente argentino, Juan Domingo Perón, propôs, em 1952, ao Brasil e ao Chile, o restabelecimento do Pacto A.B.C., que havia sido assinado no começo do século entre os três países. A proposta contemplava uma abrangência maior, podendo estender-se para o conjunto da América do Sul²⁰.

Perón chegou a declarar na época que “no ano 2000, ou estaremos unidos ou seremos dominados”. O suicídio de Vargas em 1954 e a queda de Perón em 1955, depois de forte campanha contrária à integração, por parte dos setores conservadores da Argentina e do Brasil, podem ser considerados os motivos imediatos do fracasso dessa proposta²¹. Mas, como veremos adiante, a razão de fundo pode ser buscada, mais uma vez, na ação dos Estados Unidos na região.

Apesar da pressão estadunidense, o projeto integracionista, tal como Fênix, sempre renasce das cinzas. O projeto mais ambicioso consistia na retomada da antiga ideia de integração do conjunto da América Latina e que, como vimos, vinha amadurecendo desde a década de 1940 entre os governos do Brasil e da Argentina. Foi assim que, como proposta do Comitê de Comércio da CEPAL, que em 1957 criou o Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, assinou-se, em 18 de fevereiro de 1960, em Montevideú, o tratado que instituiu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC, integrada por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Os signatários do tratado representavam “mais de 80% do produto bruto e da população da América Latina” (HERRERA, 1966: 149).

20 Segundo Luiz Pinto, “A proposta de Perón, entretanto, era bem mais audaciosa, já que estava baseada na constatação de que, para darem continuidade a seus projetos de industrialização autônoma e inclusão social, seus países deveriam organizar uma comunidade econômica e política que, a partir de uma união aduaneira, deveria adotar políticas conjuntas na arena internacional, formando consórcios que teriam como objetivo controlar o preço mundial de muitas matérias-primas, buscando evitar a deterioração dos termos de intercâmbio” (PINTO, 2008: 111. In: SILVA, 2008).

21 “A UDN, no Congresso, e a imprensa conservadora, a ela vinculada, formaram um coro e, apresentando os entendimentos de Vargas com Perón como ‘traição nacional’, acusaram os dois de conspirarem ‘contra o ideal do Pan-Americanismo e a realidade da boa vizinhança, tradicionais no hemisfério’, por tentarem fazer o Pacto ABC e resistirem aos EUA” (BANDEIRA, 2003: 261).

A ALALC “tinha por objetivo básico a ampliação do comércio regional, e conseqüentemente dos mercados nacionais, através da eliminação gradual das barreiras ao comércio intrarregional” (FARIA, 1993: XV). O prazo estipulado para o alcance de seus objetivos foi de 12 anos. Ocorreria, portanto, em 1972²².

Havia sido criada uma condição internacional favorável a projetos dessa natureza. Tendo chegado à conclusão de que, em lugar do alinhamento automático com qualquer das duas superpotências (EUA e URSS), deveriam trilhar um caminho de não-alinhamento, os líderes de vários países do Terceiro Mundo²³ decidiram criar o Movimento de Países Não-Alinhados, que começou a congregiar os países que queriam seguir um caminho independente. O crescimento desse movimento fortaleceu a tendência à unidade de países mais pobres.

No entanto, em contraposição, o expansionismo político, econômico, militar e diplomático dos EUA na região seria um grande obstáculo à integração latino-americana. Já no Tratado de Montevideú, limitaram-se, por pressão do FMI (hegemonizado pelos EUA), os objetivos estratégicos iniciais propostos pela CEPAL²⁴.

Assim, os acordos se limitaram a estabelecer a criação de um estágio mais elementar de integração: a área de livre comércio. Mesmo esse estágio não conseguiu concretizar-se. A integração da América Latina ainda teria que enfrentar grandes desafios para concretizar-se. O principal deles provinha dos EUA. Os interesses estratégicos desse país entravam em contradição com a integração latino-americana. Era o velho adágio: “Dividir para reinar”.

Ao final da II Guerra, havia terminado a disputa entre EUA e Inglaterra pela divisão da América Latina. A potência inglesa, depois de duas guerras e da Grande Depressão, havia sucumbido e estava às voltas com seu processo de reconstrução. Enquanto isso, os EUA, que já haviam se tornado a maior economia do Planeta às vésperas da I Guerra, converteram-se na potência hegemônica no mundo capitalista no pós-II Guerra²⁵.

22 “O modelo adotado tinha como referência o GATT. Havia as ‘listas nacionais’ de concessões e uma ‘lista comum de bens’, com cujo desgravamento os signatários se comprometiam, e, por outro lado, havia ‘listas especiais’, em benefício dos países de menor desenvolvimento relativo; estas últimas listas não estavam sujeitas à cláusula de nação mais favorecida” (FARIA, 1993: XV).

23 Destacando-se Nasser no Egito, Nehru na Índia, Sukarno na Indonésia.

24 “Contudo, as pressões do FMI impediram a adoção de dois elementos básicos para assegurar o êxito dessa iniciativa. A definição de suas metas na direção de uma integração mais profunda e a criação de mecanismos de compensação que permitissem um comércio flexível entre os vários países” (SANTOS, 1993: 121).

25 “A base da hegemonia dos EUA era o fato de que emergiram no pós-guerra como a mais poderosa potência ocidental: em 1948, detinham 55,8% da produção industrial e 23,8% das exportações do mundo capitalista, enquanto sua participação no fluxo de inversões diretas no estrangeiro alcançava a elevada cifra de 60%. Soma-se a isso o fato de

Por outro lado, ao final da II Guerra, o mundo estava dividido em dois: de um lado, o sistema socialista, liderado pela União Soviética; de outro, o sistema capitalista, liderado pelos Estados Unidos da América. Estes procuraram consolidar essa hegemonia em todos os terrenos: no econômico, convertendo o dólar em dinheiro mundial, controlando as instituições multilaterais (FMI, BIRD) e promovendo o avanço de suas transnacionais; no militar e geopolítico, mantendo suas tropas na Europa, patrocinando a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e tentando evitar o avanço do socialismo na Ásia (guerra contra e Coreia); e, no político-ideológico, erigindo o anti-comunismo a doutrina central da sua propaganda ideológica, deflagrando a chamada Guerra Fria²⁶.

Nos primeiros anos de pós-guerra, os EUA encontraram dificuldade de realizar o avanço econômico, por meio de suas transnacionais, na região latino-americana. Isso porque, como examinamos anteriormente, os países mais importantes vinham realizando um processo de industrialização sob controle nacional, fortalecendo a ideologia nacionalista nesses países. Por isso, concentraram sua ação inicial na criação de mecanismos políticos de aproximação e na propaganda ideológica do anti-comunismo com base na difusão da doutrina da contra-insurgência.

Foi assim que tentaram retomar o pan-americanismo que vinham propugnando desde o final do século XIX. Para isso, promoveram, a partir de 1944, as Conferências Interamericanas, sendo que, na de 1947, aprovou-se a criação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) – segundo o qual “um ataque armado de qualquer Estado contra um Estado americano seria considerado como um ataque contra todos os Estados do hemisfério” (PINTO, 2008: 107)²⁷ – e, na de 1948, criou-se a Organização dos Estados Americanos (OEA), que substituiu as conferências. A criação desses organismos abria espaço para a hegemonia político-ideológica dos EUA na região (ver declaração anti-comunista constante

que saíram da guerra com o mais poderoso exército do 'bloco ocidental', boa parte do qual permaneceu estacionado na Europa, no Japão e na península coreana. Com base nessas condições e na propaganda de que seriam capazes de defender os interesses capitalistas globais diante do avanço do socialismo, os EUA puderam assumir a hegemonia política no mundo capitalista” (SOUZA, 2009: 41).

26 "Para legitimar essa posição, foi elaborada na Academia Militar de West Point a doutrina da contra-insurgência, que dividia o mundo em dois, o 'comunista', liderado pela URSS, e o 'ocidental-cristão', liderado pelos EUA. Caberia a estes últimos a responsabilidade de defender o hemisfério ocidental de uma suposta 'agressão comunista'. Dentro dessa 'doutrina', qualquer conflito que ocorresse ao interior de cada país da região era interpretado como expressão do 'conflito leste-oeste', os 'contestadores' eram taxados de inimigo interno, isto é, representantes do suposto inimigo externos, e deveriam ser duramente reprimidos pelas forças armadas locais, com o apoio dos EUA" (SOUZA, 2009: 43).

27 É importante registrar que, na primeira vez em que ocorreu esse ataque externo, por ocasião da Guerra das Malvinas, os Estados Unidos ficaram do lado do agressor externo, a Inglaterra.

do artigo 32 da OEA), mas, para essa consolidar-se, dependia ainda da submissão dos governos mais importantes da região, como condição para o avanço econômico das transnacionais estadunidenses.

Depois de terminada a fase dura da reconstrução europeia – com a qual contribuíram os EUA –, bem como a guerra contra a Coreia (em 1953), o governo dos EUA se voltou de maneira mais intensa para a América Latina. Suas corporações transnacionais estavam sedentas de ocupar na região o espaço que antes fora ocupado pelos capitais ingleses ou que começava a ser ocupado por burguesias nacionais.

Além disso, na disputa pelo mercado mundial com as corporações alemãs e japonesas, que reconstruíam seu aparato produtivo com as tecnologias mais modernas²⁸, as transnacionais estadunidenses também teriam que se modernizar. Para isso, teriam que substituir suas máquinas antigas por máquinas modernas.

A estratégia que os Estados Unidos montaram implicava transferir essas fábricas usadas para os países latino-americanos que já haviam começado seu processo de industrialização. Esse intento entrava em contradição direta com essas nações, já que estavam se industrializando, no fundamental, com base no próprio esforço e no controle nacional sobre a economia nacional. Era a época do nacional-desenvolvimentismo.

A política exterior dos EUA, que sempre esteve a serviço de seus interesses econômicos, foi imediatamente posta para operar no sentido de criar as condições para essa expansão de suas empresas. A política externa adotada a partir da presidência de Harry S. Truman, iniciada em 1945, substituiu a política anterior, chamada da “Boa Vizinhança”, de Franklin D. Roosevelt, retomando a política do *Big Stick* do Corolário Roosevelt. As pressões sobre Brasil e Argentina, somadas a fatores internos, terminaram culminando na morte de Getúlio Vargas e na queda de Perón, abrindo um período de grandes tensões na região.

Houve um interregno no governo John F. Kennedy, quando o Departamento de Estado, retomando a tradição legada por Franklin D. Roosevelt, tentou praticar uma política de “boa vizinhança”, principalmente através do programa Aliança para o Progresso²⁹, mas, com a morte de Kennedy, a 22 de novembro de 1963, a

28 A capacidade produtiva desses dois países havia sido praticamente dizimada durante a guerra, enquanto a capacidade dos EUA, que não sofreram guerra em seu território, havia não apenas se mantido intacta, como se expandido.

29 A Aliança para o Progresso foi um programa lançado pelo presidente John F. Kennedy e institucionalizado, entre 5 e 17 de agosto de 1960, durante a reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA, em Punta Del Este (Uruguai). Era um Plano de 10 anos, com recursos orçados de US\$ 500 milhões, oriundos basicamente dos EUA, que prometia combater as desigualdades econômicas e sociais da América Latina. Ao final, limitou-se basicamente a um

agressividade da política externa dos EUA retornou com toda força. Conforme nos indica Toledo Machado: “Com a ascensão presidencial de Lyndon B. Johnson, os ‘falcões’(...) começaram a agir com maior desembaraço, impondo a doutrina da inevitabilidade da terceira guerra mundial e da liderança militar dos EUA” (MACHADO, 2003: 260).

Para essa política, passou a ser de fundamental importância a substituição de governos latino-americanos que não estivessem de acordo com a abertura de suas economias para a entrada de capital estrangeiro. Sucederam-se, a partir daí, os golpes militares na região. Como consequência, os novos governos instalados passaram a alinhar-se automaticamente com a política do Departamento de Estado e a abrir caminho para a invasão econômica por parte das empresas transnacionais. E, como a essa política e a esse avanço econômico não interessava a efetivação da integração latino-americana, os acordos firmados para a criação da ALALC não saíram do papel.

3ª onda: nova crise estrutural abre espaço para nova onda de integração

A terceira onda de integração latino-americana corresponde ao período de declínio da onda larga de pós-guerra, iniciado na virada da década de 1960 para a de 1970. O declínio da onda larga é simultaneamente o declínio relativo prolongado da economia e, por conseguinte, da hegemonia dos EUA. Na raiz desse processo, encontra-se, entre outros fatores, o intenso crescimento da produtividade do trabalho no Japão e na Alemanha, em detrimento dos EUA³⁰.

Esse processo abriu espaço para novas tentativas de integração latino-americana. A primeira delas partiu dos países andinos. Já em 1966, Chile, Venezuela, Peru e Equador haviam firmado a Declaração de Bogotá com o objetivo de criar, no âmbito da ALALC³¹, um acordo sub-regional. Ele viria a se consumir em 1969

plano assistencialista com o fornecimento de alimentos através do programa “Alimentos para a Paz”. Era, na verdade, uma tentativa de amortecer os conflitos sociais na região e melhorar a imagem dos Estados Unidos. Ainda que tenha sido formalmente extinto apenas em 1969 pelo presidente Richard Nixon, na prática deixou de funcionar com a morte de Kennedy e o início do apoio, pelo seu sucessor, aos golpes militares na América Latina (1964) (VALENTE, 27.07.2006).

30 Enquanto no Japão cresceu 289% de 1960 a 1976 e na Alemanha o fez a 145%, nos EUA se expandiu apenas 57% no mesmo período (SOUZA, 2001: 55).

31 Os acordos da ALALC previam a realização de blocos sub-regionais.

através do Acordo de Cartagena, que criou o Pacto Andino. Constituído inicialmente por Bolívia, Chile, Colômbia e Peru, receberia, em 1973, a adesão da Venezuela e, posteriormente, sofreria a defecção do Chile.

O objetivo seria constituir uma União Aduaneira num prazo de 10 anos. Nesse período de transição, o bloco funcionaria como Área de Livre Comércio. No entanto, a transição foi mais prolongada³².

Desde o início, havia o compromisso de uma integração mais profunda, que, partindo das etapas iniciais, culminasse num Mercado Comum. Além disso, “o Acordo de Cartagena tinha pretensões mais ambiciosas do que a ALALC: almejava chegar ao planejamento conjunto de setores econômicos e definiu uma política de restrição ao capital estrangeiro e de desenvolvimento tecnológico regional” (SANTOS, 1993: 22).

Isso foi possível porque, entre o fim dos anos de 1960 e começo dos de 1970, formaram-se nos países andinos governos nacionalistas e progressistas que buscavam enfrentar a dependência externa de suas economias, restringindo a ação do capital estrangeiro³³.

A segunda iniciativa ocorreu em 1975 entre Brasil e México. No Brasil, o setor nacionalista das Forças Armadas assumira a hegemonia no governo, tendo à frente o general Ernesto Geisel. Reagindo à recessão mundial deflagrada em 1974, Geisel implementou no país o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que procurava combater o subdesenvolvimento e a crise através de medidas que reduzissem a dependência externa (SOUZA, 2008). No México, Luis Echeverría Alvarez, que governou de 1970 a 1976, tinha posicionamento idêntico. Dele nasceu, em 1975, a proposta de criação do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA)³⁴.

O SELA não era um bloco econômico regional, mas contribuía para a sua formação na medida em que propiciava ações coordenadas entre os vários governos da região. Ele era reflexo de uma dupla determinação:

32 Bolívia, Colômbia e Venezuela culminaram a abertura de seus mercados para os parceiros em 30 de setembro de 1992. O Equador completou seu processo em 31 de janeiro de 1993 (COMUNIDADE ANDINA, 08.03.2005).

33 Foi assim com Salvador Allende no Chile, o general Velasco Alvarado no Peru, o general Juan José Torres na Bolívia, o Governo Nacionalista Revolucionário, presidido pelo general Guillermo Rodríguez Lara, no Equador e Carlos Andrés Pérez na Venezuela.

34 “Contando com a adesão de muitos países da região, os objetivos desse sistema eram: coordenar posições governamentais nos foros internacionais; estimular a cooperação horizontal entre os países da região; apoiar os processos de integração latino-americanos e propiciar ações coordenadas entre eles. A criação do SELA foi importante para demonstrar a força do projeto ‘integracionista’ latino-americano” (PINTO, 2008: 122-23).

- de um lado, a emergência da crise mundial debilitara a capacidade dos países centrais manterem sua pressão sobre os países em desenvolvimento;
- de outro, aproveitando-se dessa situação, o Movimento de Países Não-Alinhados, depois de aprovar na Conferência de Argel em 1973 que o principal problema da época era a “contradição centro-periferia”, conseguiu, no ano seguinte, que 110 países apresentassem e lograssem aprovar na sexta Sessão Especial da Assembleia da ONU duas resoluções propondo o estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional, baseada na auto-determinação, na cooperação e na igualdade entre os povos (MACHADO, 2000).

A década de 1970 foi a década de fortalecimento dos Não-Alinhados. Nesse contexto, foi retomado o projeto integracionista da América Latina. E assim se celebrou em 1980 um novo Tratado de Montevidéu, que transformou a ALALC na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Segundo Faria,

muito do conteúdo do novo tratado já estava expresso no documento anterior, e a estrutura orgânica manteve-se essencialmente a mesma. Algumas mudanças significativas foram introduzidas, porém, relativamente aos objetivos e aos mecanismos da Associação. Primeiramente, deixou-se de lado a intenção de instituir uma zona de livre comércio, dando-se prioridade, a despeito do objetivo formal (declarado no Preâmbulo) de se criar um mercado comum, ao estabelecimento de uma zona de preferências tarifárias regionais, o que representa uma abdicação aos objetivos que antecederam a nova Associação. Em segundo lugar, deixou-se maior margem aos Estados-Membros para celebrarem acordos bilaterais de complementação econômica, o que, em si, pode apresentar tanto vantagens quanto riscos para a integração continental (FARIA, 1993: XV-XVI).

Aquilo que foi apresentado como retrocesso na nova associação pode significar, na verdade, a adaptação às condições reais dos vários países a fim de garantir o avanço possível. Assim, ao mesmo tempo em que se estabelecia uma meta mais avançada do que a prevista na ALALC, ao propor a formação de um mercado comum, procurava-se começar pela base, isto é, pela formação de uma Zona de Preferências Comerciais.

Simultaneamente, ampliavam-se as possibilidades de acordos sub-regionais, como forma de incentivar parcerias entre países com maior proximidade. Vere-

mos adiante que foi exatamente esse mecanismo flexível que permitiu o avanço do projeto integracionista a partir da década de 1980.

Iniciativas importantes cimentaram o terreno para esse avanço. Um importante momento desse processo foi a formação do Grupo de Apoio a Contadora, criado em 1983 por Venezuela, México, Colômbia e Panamá, recebendo a adesão, em 1985, do Peru, Brasil, Argentina e Uruguai. O objetivo era contribuir para a pacificação da América Central (que estava em guerra civil) e para o fortalecimento da América Latina.

Em 1986, o Grupo de Contadora ampliou seus objetivos, passando a envolver-se com o conjunto da problemática latino-americana. Receberia então o nome de Grupo do Rio. Mesmo sendo um grupo de natureza eminentemente política, a aproximação entre seus membros haveria de ensejar o aprofundamento do processo de integração econômica.

Em 1984, formava-se uma articulação baseada na esfera econômica. Reuniram-se em Cartagena, Colômbia, os chanceleres e ministros da economia da Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela para criar uma instância permanente destinada a discutir a problemática da dívida externa. Esse grupo passou a ser conhecido como Consenso de Cartagena. Mesmo não havendo conseguido uma ação conjunta na negociação da dívida, tornou-se mais um exemplo de cooperação entre os países latino-americanos.

Mas o eixo central da integração da América do Sul seria a aproximação entre Brasil e Argentina. O fator decisivo para essa aproximação foi o apoio dado pelo governo brasileiro à Argentina por ocasião da Guerra das Malvinas em 1982, quando a Argentina, ao tentar recuperar um território perdido para a Inglaterra – Ilhas Malvinas –, foi por esta agredida militarmente, com o apoio dos EUA, o qual, ao tomar essa atitude, rasgou o TIAR.

Essa atitude contribuiu para a retomada da cooperação econômica entre os dois países, culminando com a formação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL.

O antecedente mais imediato da formação desse bloco foi a Ata de Integração Brasil-Argentina firmada em 1986 entre os presidentes José Sarney (Brasil) e Raúl Alfonsín (Argentina). Os dois foram os primeiros presidentes de seus países após o fim dos regimes ditatoriais. Essa Ata, ao criar o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), tinha um largo alcance para a política de integração sul-americana. Quem descreveu muito bem seus objetivos foi Moniz Bandeira:

A determinação com que Alfonsín e Sarney trataram de promover a integração econômica entre os dois países foi tanta que em apenas um ano se encontraram três vezes (duas com a participação do presidente do Uruguai, Julio Maria Sanguinetti). E seus esforços para construir o 'zollverein', a partir de um projeto integrado de produção, comércio e desenvolvimento tecnológico do setor de bens de capital, fornecimento de trigo, complementação do abastecimento alimentar e expansão gradual, sustentada e equilibrada do comércio, com apoio à exportação do país deficitário, visou possibilitar que o Brasil e a Argentina alcançassem maior autonomia e independência em relação ao mercado mundial, mediante crescente unificação de seus espaços econômicos. A própria ênfase dada à integração do setor de bens de capital, coração da indústria pesada e matriz do desenvolvimento tecnológico, mostrou o propósito de aumentar, particularmente, a capacidade de auto-sustentação e auto-transformação de suas economias, estabelecendo o ciclo completo da reprodução ampliada do capital, de forma independente, com a unificação dos dois mercados (BANDEIRA, 2003: 464-65)

O passo seguinte foi a assinatura, em 1988, do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina. O objetivo era criar "um espaço econômico comum, mediante a remoção gradual, em dez anos, de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários à circulação de bens e serviços, bem como harmonizar e coordenar suas políticas aduaneira, monetária, fiscal, cambial, agrícola e industrial" (PINTO, 2008: 131).

Foram assinados nessas duas oportunidades 24 protocolos sobre os temas descritos acima. Eles foram consolidados no Acordo de Complementação Econômica nº 14, assinado em dezembro de 1990, no âmbito da ALADI. Esta foi a base para a criação do MERCOSUL.

Contraditoriamente, a proposta lançada em 1989 por George Bush, então presidente dos EUA, conhecida como Iniciativa para as Américas, que visava conformar uma zona de livre comércio do Alasca à Terra do Fogo, terminou acelerando o processo de integração na América do Sul.

Apesar de serem a favor da proposta estadunidense, os governantes sul-americanos da época³⁵, orientados por seu corpo diplomático, preferiram formar

35 Particularmente, Fernando Collor de Mello no Brasil e Carlos Menem na Argentina.

um bloco regional como forma de fortalecer sua posição na negociação com os EUA. E precisamente esse foi um dos critérios estabelecidos no Tratado de Assunção que, em 26 de março de 1991, criou o MERCOSUL para integrar o Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai (CARVALHO & SILVA, 2002).

O objetivo estratégico era constituir um mercado comum, mas os governantes optaram por atingir esse objetivo através de etapas, a começar por uma Área de Livre Comércio, passando depois por uma União Aduaneira.

Assim, da assinatura do Tratado até 31 de dezembro de 1994, dever-se-ia viver a etapa de transição para uma Área de Livre Comércio. O objetivo dessa etapa era remover os obstáculos tarifários e não-tarifários à livre circulação de produtos.

A etapa seguinte seria a de transição para uma União Aduaneira. Em setembro de 1990, os presidentes do Brasil e da Argentina assinaram a Ata de Buenos Aires que estipulava a data de 1º de janeiro de 1995 para a entrada em vigor da União Aduaneira.

Seu instrumento principal seria a tarifa externa comum (TEC). Assim, em agosto de 1994, foi decidida em Buenos Aires a tarifa externa comum para praticamente todo o universo tarifário, inclusive os produtos sensíveis. Seu limite máximo foi estabelecido em 20%. Foi dado o prazo até 2001 para a adaptação de cada país a esse teto, estendendo-se até 2006 no caso dos produtos de informática. O objetivo era que nesse ano, quando terminaria o período de convergência ascendente ou descendente das tarifas nacionais que ainda se encontravam em regime de exceção, a TEC estaria implementada para todo o universo tarifário (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 25.11.2004)³⁶.

Uma decisão importante, adotada no Protocolo de Ouro Preto, foi o reconhecimento da personalidade jurídica de direito internacional do MERCOSUL. Esse reconhecimento atribui ao bloco econômico competência para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos internacionais.

No momento de sua conformação enquanto União Aduaneira, em 1995, o MERCOSUL já representava um peso importante na economia mundial³⁷. Como

36 Por se tratar de União Aduaneira, o conjunto da região teria que ser protegido de produtos originados de outros países de fora de bloco. Daí a aprovação do Regime Geral de Origem, que estabeleceu regras referentes à origem das mercadorias comercializadas entre os países-membros. A regra básica foi a de que, para receber o tratamento de produto regional, os produtos contemplados por tarifas privilegiadas deveriam possuir percentual mínimo de 60% de valor agregado regional.

37 Com uma população de 201,9 milhões de habitantes e uma área territorial de 11,86 milhões de quilômetros quadrados, o bloco produzia um PIB de US\$ 994,74 bilhões, o que dava um PNB *per capita* de US\$ 4.380,00. O peso da indústria na economia regional era de 35% e o grau de urbanização, de 79% (CARVALHO & SILVA, 2002: 239, quadro 12.4).

agrupamento econômico, o MERCOSUL constituía o quarto maior mercado consumidor do mundo, depois do NAFTA, União Europeia e Japão. Seu setor industrial é um dos mais importantes dentre os países em desenvolvimento.

No entanto, o MERCOSUL começou a ser implementado num período (década de 1990) em que o Consenso de Washington e o neoliberalismo, com seu postulado de livre comércio, começaram a orientar as políticas econômicas da região. Isso alterou em grande medida os objetivos iniciais.

Concebido na década anterior pelos presidentes Sarney e Alfonsín como instrumento de desenvolvimento autônomo da região, com base em parcerias produtivas, particularmente nas áreas de bens de capital e tecnologias avançadas, converteu-se, nas mãos de Fernando Collor de Mello e Carlos Menem, num bloco que passou a priorizar o livre comércio.

Neste caso, “ao lado da redução das tarifas internas, também reduzia-se a chamada tarifa externa comum (TEC) e se valorizavam as moedas locais, em verdadeiro subsídio aos produtos estrangeiros” (SOUZA, 2001: 107)³⁸.

Daí decorreram dois problemas:

- a redução da TEC provocou um violento aumento das importações da região, oriundas sobretudo dos EUA³⁹, gerando déficits nas balanças comerciais e comprometendo seriamente o setor produtivo da região, incapaz de concorrer com produção importada subsidiada, acarretando, como consequência, o aumento do desemprego;
- a redução indiscriminada, sem planejamento estratégico, das tarifas entre os países-membros provocou o sucateamento de setores mais débeis dos países menos desenvolvidos da região; essa situação se agravou depois da desvalorização da moeda brasileira em 1999.

O ministro da Economia da Argentina, Domingo Cavallo, que retornara ao governo durante a crise que afetou o país⁴⁰, tentou utilizar esse fato para adotar medidas que, na prática, comprometiam a existência do MERCOSUL. No entanto, apesar desses problemas, se formos examinar o MERCOSUL do ponto de vista

38 Registre-se que, no momento em que o MERCOSUL se converteu em União Aduaneira, em 1995, estabeleceu-se uma TEC baixíssima para os padrões da época: 12,3% (BANDEIRA, 2004: 80).

39 Conforme o Departamento de Comércio dos EUA, as exportações estadunidenses para o conjunto da América do Sul praticamente duplicaram de 1991 para 1995, passando de US\$ 15,9 bilhões para US\$ 28 bilhões (SOUZA, 2001: 107).

40 Cavallo fora ministro de Menem e reassumiu a função durante o governo de Fernando De La Rúa.

das correntes de comércio intra-regional⁴¹ e das negociações internacionais, o bloco regional tem tido grande sucesso⁴².

No entanto, manifestam-se nesse intercâmbio dois problemas, que podem afetar o processo de integração:

- há uma divisão regional do trabalho em que o Brasil é o principal beneficiário: exporta principalmente produtos industriais e importa preferencialmente produtos primários;
- o Brasil vem sendo crescentemente superavitário: seu superávit comercial em relação aos demais países do MERCOSUL subiu de US\$ 2,5 bilhões em 2004 para US\$ 6,8 bilhões em 2008 (Ibid.).

Assim, além da invasão indiscriminada de produtos oriundos de fora da região, resultante dos processos de abertura comercial da época, os países mais frágeis ainda eram vítimas da invasão de produtos fabricados no Brasil. Esse processo, portanto, beneficiou, sobretudo, às transnacionais, instaladas ou não na região, e aos grandes grupos empresariais brasileiros.

No entanto, no período recente, o bloco regional tem buscado superar a prática inicial que concentrava a integração na esfera comercial. Passou a abarcar áreas como a coordenação de políticas externas, a cooperação em matéria de segurança internacional, de assuntos judiciais e de educação⁴³.

Acrescente-se o Acordo sobre o “Visto MERCOSUL”, que confere tratamento preferencial e privilegiado aos cidadãos do MERCOSUL na legalização da prestação de serviços nos Estados-Partes. Em 2006, o bloco foi fortalecido com o

41 Soma de exportações e importações.

42 As trocas entre o Brasil e os demais membros do MERCOSUL aumentaram de US\$ 3,6 bilhões em 1990 para US\$ 18,5 bilhões em 1997. Houve um revés a partir de então porque combinou-se a crise argentina com a desvalorização do real brasileiro, e assim o comércio intra-regional baixou para US\$ 8,9 bilhões em 2002. Mas, dali em diante, com a retomada do crescimento argentino e a decisão do governo brasileiro de recolocar no centro da sua política exterior a integração regional, o comércio intra-regional voltou a crescer: em 2008, a corrente de comércio entre o Brasil e os outros países do MERCOSUL já havia atingido US\$ 36,7 bilhões (MDIC-SECEX, 06.01.2009). No final dos anos de 1990, o bloco já era o principal mercado para as exportações brasileiras de manufaturados: na faixa de 28% em 1997-98, contra 22,5% para os EUA.

43 A integração comercial propiciada pelo Mercosul também favoreceu a implantação de realizações nos mais diferentes setores, como a educação, justiça, cultura, transportes, energia, meio ambiente e agricultura. Neste sentido, vários acordos foram firmados, incluindo desde o reconhecimento de títulos universitários e a revalidação de diplomas até, entre outros, o estabelecimento de protocolos de assistência mútua em assuntos penais e a criação de um ‘selo cultural’ para promover a cooperação, o intercâmbio e a maior facilidade no trânsito aduaneiro de bens culturais (OLIVEIRA, 2005: 25).

pedido de ingresso como membro pleno por parte da Venezuela⁴⁴. Bolívia e Chile já haviam se integrado como membros associados.

Enquanto isso, o Pacto Andino sofreu sério revés. Na fase inicial do bloco, nos anos de 1970, a economia regional fortaleceu-se com a industrialização por substituição de importações, quando “o Estado e a planificação tiveram muita importância” (GAITE, 2010: 177), mas, com o impacto da crise mundial, “a década de oitenta foi tanto para os países andinos como para a integração andina uma década perdida” (Ibid., 177). Foi nesse quadro que, em 1989, sob a pressão e a influência dos programas neoliberais implementados na região, decidiu-se transitar do antigo regionalismo cepalino, baseado em proteção externa, para o regionalismo aberto, também sistematizado pela Cepal.

Foi sob essa onda neoliberal que o bloco andino ingressou na segunda etapa do processo de integração, a União Aduaneira, que teve início em 1995, quando entrou em vigência a tarifa externa comum (TEC)⁴⁵. O Peru não assinou esse acordo. O bloco receberia o nome de Comunidade Andina de Nações (CAN) com a assinatura do Protocolo de Trujillo (Peru) em 1996⁴⁶.

Os principais objetivos definidos foram:

- a) promover um desenvolvimento equilibrado e harmônico entre os países membros em condições de equidade, acelerar o crescimento por meio da integração e da cooperação econômica e social;
- b) impulsionar a participação no processo de integração regional, com vistas à formação gradual de um mercado comum da América Latina, e procurar melhorar as condições de vida de seus habitantes (COMUNIDADE ANDINA, 05.02.2005).

Esses objetivos, no entanto, foram comprometidos pela baixíssima TEC adotada, a qual, ao não garantir a proteção externa da incipiente indústria, aprofundou a desindustrialização das economias da região iniciada na década perdida. O bloco, ao mesmo tempo, começou a fragmentar-se. Depois de 2004, com o fracasso do projeto da ALCA, alguns países da CAN deixaram-se influenciar pela ofensiva

44 Só em 2008, esse ingresso foi aprovado pela Câmara de Deputados do Brasil, sendo posteriormente aprovado pelo Senado.

45 Colômbia, Equador e Venezuela acordaram tarifas de 5, 10, 15 e 20%, a depender do produto; a Bolívia, com tratamento preferencial, passou a praticar dois níveis tarifários: 5 e 10% (COMUNIDADE ANDINA, 08.03.2005).

46 A CAN, à época em que se converteu em União Aduaneira, possuía um PIB de US\$ 273 bilhões e uma população de mais de 117 milhões de habitantes, com PIB *per capita* de US\$ 2.333.

do governo dos EUA na região. Como o projeto da ALCA não prosperou, como veremos adiante, a tática da administração estadunidense passou a ser a de promover acordos bilaterais com os países latino-americanos. O fato do Equador⁴⁷, o Peru e a Colômbia terem assinado esses acordos levou a Venezuela a retirar-se da CAN e a pedir ingresso no MERCOSUL.

Indicamos no começo desta seção que a emergência de nova crise estrutural mundial na virada da década de 1960 para a de 1970, acompanhada do declínio da economia dos EUA, favoreceu a retomada das iniciativas de integração na América Latina. Vale agora registrar que as estratégias adotadas, desde a década de 1980, pelo governo dos Estados Unidos para enfrentar sua própria crise interferiram profundamente o processo de integração e desenvolvimento da América Latina. Mas, desta vez, ao contrário das anteriores, não conseguiram impedir ou mesmo bloquear o processo de integração regional, ainda que tenham contribuído para modificar sua natureza. Conjeturamos que isso se deve ao declínio da economia estadunidense.

Destacam-se nesta seção duas dessas estratégias. A primeira delas é a *Reaganomics*, implementada ao longo da década de 1980. A elevação das taxas de juros praticadas nos EUA e a pressão pela redução dos preços das matérias exportadas pelos países da periferia encontram-se entre as medidas que acarretaram forte impacto nos países subdesenvolvidos e, por conseguinte, na América Latina⁴⁸.

O impacto dessa crise teve um efeito contraditório na América Latina: ao mesmo tempo em que a maioria dos governos da região se submetia ao receituário do FMI, como forma de reunir os recursos para o pagamento dos encargos financeiros da dívida externa e, por conseguinte, concentrava-se na adoção de medidas previstas nesse receituário⁴⁹, realizava-se um processo de aproximação entre os vários países como forma de defender-se da crise, favorecendo a integração regional⁵⁰.

47 O Equador voltou atrás com a mudança de governo em 2007.

48 A combinação da remessa de juros para pagamento da dívida externa com a deterioração dos termos de intercâmbio se manifestou num forte agravamento das contas externas dos países dependentes. Ou seja, o aumento dos juros, dos preços dos produtos importados e das remessas de lucro elevou as despesas em moeda forte, enquanto a queda dos preços dos produtos que exportavam diminuía suas receitas cambiais, ampliando o déficit nas contas externas (SOUZA, 2009: 114).

49 Destacam-se a elevação da taxa de juros e o corte no crédito, no salário real e no gasto público.

50 Assinalamos as ações de 1983 a 1986, que levaram à formação do Grupo de Apoio a Contadora, do Consenso de Cartagena e do Grupo do Rio. Segundo Luiz Pinto, "foi esse Grupo que promoveu, em 1988, no México, a primeira reunião da história entre todos os chefes de Estado latino-americanos sem a presença dos Estados Unidos" (PINTO, 2008: 129).

A segunda estratégia estadunidense para enfrentar a crise foi deflagrada ainda no governo de George Bush, em 1989, com o Consenso de Washington, mas foi implementada, ao longo da década de 1990 e começo da de 2000, pelos governos de Bill Clinton e de George W. Bush. Sob patrocínio do Instituto Internacional de Economia, reuniu-se em Washington “um grupo de acadêmicos e executivos do governo e das empresas transnacionais estadunidenses, bem como do FMI, do Banco Mundial e de grandes grupos financeiros, com o objetivo de analisar o panorama mundial e propor alternativas para as dificuldades econômicas enfrentadas pela economia mundial” (SOUZA, 2009: 123). Dentre outras “recomendações” do “Consenso”, destacam-se a abertura econômica, isto é, o fim das barreiras protecionistas, e a desestatização, ou seja, a privatização de empresas estatais. Era a conversão em programa da ideologia neoliberal, “que prega a retirada do Estado da economia e a regulação econômica por meio do mercado” (Ibid., 124).

O objetivo imediato do governo dos EUA com o Consenso de Washington era, de um lado, encontrar mercados para os produtos e capitais excedentes das transnacionais estadunidenses e, de outro, suprir-se de força de trabalho e de matérias-primas baratas a fim de melhorar sua capacidade de competir no mercado internacional (Ibid., 125).

Sem exigir qualquer contrapartida, os países latino-americanos, sob pressão do FMI, do Banco Mundial e do governo dos EUA, foram aderindo um a um ao ideário do Consenso. Segundo a CEPAL, a tarifa média de importação na região caiu de algo em torno de 40% para menos de 15% (CEPAL, 1996). “Ao mesmo tempo, avançou bastante o processo de privatização de empresas estatais da região, com destaque par os setores de minérios, petróleo, aço, energia e telecomunicações” (SOUZA, 2009: 129). Com a abertura comercial, as exportações dos EUA para a América Latina cresceram, na fase inicial, de 1987 a 1994, de US\$ 35 bilhões para US\$ 92,6 bilhões (Ibid., 128).

Contraditoriamente, foi exatamente nesse período que avançou o processo de integração na América do Sul: enquanto o MERCOSUL, que se formara em 1991 como área de livre comércio, se transformava em união aduaneira em 1995, o Pacto Andino, que em 1996 transformou-se em Comunidade Andina de Nações,

In: SILVA, 2008). Foi nesse contexto que, com a redemocratização de Brasil e Argentina, foram retomadas, com os acordos de 1986 e 1988, as iniciativas integracionistas que culminaram com a criação do MERCOSUL em 1991.

constituía uma união aduaneira em 1995. Mas ambos os blocos retrocederam em relação à concepção original (presente no Pacto Andino quando da sua criação em 1969 e no MERCOSUL na fase dos acordos de 1986 e 1988): em lugar da integração produtiva prevista nos acordos iniciais, privilegiou-se a integração comercial; em lugar da união aduaneira com proteção externa à produção regional, praticou-se o “regionalismo aberto”⁵¹.

Esse processo foi teorizado pela CEPAL. Numa mudança em relação à sua visão histórica, passou, na década de 1990, a defender o “regionalismo abeto”, que definia como

(...) um processo de crescente interdependência no nível regional promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente (CEPAL, 1994).

4ª onda: emergência de governos progressistas e fracasso da ALCA abrem nova era na integração latino-americana

A quarta e última onda deflagra-se na virada da década de 1990 para a de 2000 e vigora até os dias de hoje. O ponto de inflexão foi a constituição de governos progressistas na América do Sul. Como assinalamos anteriormente, a ação dos EUA não conseguiu bloquear o processo de integração latino-americano no período anterior, mas o moldou segundo os interesses de suas corporações, ao provocar a ênfase nas relações de comércio e no regionalismo aberto.

Por outro lado, a adoção na região das políticas neoliberais do Consenso de Washington acarretou sérios problemas econômicos e sociais⁵², engendrando um

51 Em consequência, se considerarmos o conjunto da América do Sul, as exportações estadunidenses para a região quase dobraram de 1991 para 1995, passando de US\$ 15,9 bilhões para US\$ 28 bilhões (SOUZA, 2009: 130, nota 22).

52 “Além da desnacionalização e da desindustrialização, o aumento do endividamento externo foi outra consequência desse processo de avanço econômico externo na América Latina na década de 1990” (SOUZA, 2009: 129). “Segundo a Cepal, a dívida externa da região aumentou de US\$ 500 bilhões em 1992 para US\$ 800 bilhões em 2000” (Ibid., 129, nota 20).

movimento de contestação social e política que resultou na mudança de governos em vários países da América do Sul. Assumiram o governo correntes políticas que haviam contestado a onda neoliberal⁵³.

Contraditoriamente, como examinaremos a seguir, a onda neoliberal que, num primeiro momento, contribuiu para enquadrar o processo de integração latino-americana nos marcos do livre comércio e do regionalismo aberto, terminou favorecendo a busca de caminhos mais profundos de integração, ao criar as condições (crises econômicas e sociais recorrentes) que levaram à constituição de governos progressistas na região. O momento decisivo, que abriu um novo processo de integração regional, foi o fracasso do projeto estadunidense de criar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Tratava-se da terceira grande estratégia do governo dos EUA na busca de superação da crise estrutural.

Dando sequência à proposta de Bush designada de “Iniciativa para as Américas”, o projeto de criação da ALCA foi lançado pelo presidente Bill Clinton em dezembro de 1994, durante a Cúpula das Américas, em Miami, com a presença de representantes de 34 países do continente americano – desde o início, o governo dos EUA exigiu a exclusão de Cuba. Segundo Moniz Bandeira, o projeto da ALCA seria a revivificação, como corolário econômico e comercial, da doutrina Monroe, que propugnava “a América para os Americanos” (BANDEIRA, 2004: 119). A posição dos EUA em relação a esse projeto estava clara desde o início. Segundo Paulo Nogueira Batista Jr,

A agenda de negociações, formulada basicamente pelos Estados Unidos, inclui não só a remoção de obstáculos ao comércio de bens, mas a fixação de regras comuns para temas como serviços, investimentos, compras governamentais, propriedade intelectual, entre outros. Até o final de 2002, essa agenda não sofreu grandes contestações na mesa de negociações (BATISTA JR, 2005: 75).

Como afirma Batista Jr, até 2002 a agenda estadunidense para a ALCA não sofreu grandes contestações por parte dos governos latino-americanos. No

53 O processo deflagrou-se em 1999 com a vitória de Hugo Chaves na Venezuela, que carregava consigo a doutrina integracionista bolivariana; em 2003, assumiu o governo do Brasil o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o qual estabeleceu como prioridade de sua política externa o processo de integração da América do Sul; no mesmo ano, o presidente Néstor Kirchner assumiu o governo da Argentina, depois de uma profunda crise provocada pela combinação entre a abertura comercial e o engessamento do câmbio, o que o levou a optar pelo caminho da integração (SOUZA, 2008: 311. In: SILVA, 2008).

entanto, com a mudança de governo em 2003 na Argentina e no Brasil, somando-se à mudança ocorrida na Venezuela em 1999, a lógica das negociações sofreu forte alteração. A diplomacia brasileira cumpriu papel decisivo nesse processo. Antes disso, estudos do IPEA, da FIESP, de pesquisadores da UNICAMP, da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da ALADI indicavam que a implementação da ALCA traria “mais ameaças que oportunidades para o Brasil” (SOUZA, 2008: 284-285. In: SILVA, 2008).

Lula, durante a campanha eleitoral de 2002, havia dito que a ALCA não era uma proposta de integração, “mas uma política de anexação, e nosso país não será anexado” (FOLHA DE SÃO PAULO, 24.09.2002). Apesar disso, o governo Lula não suspendeu as negociações da ALCA, mas decidiu que participaria delas defendendo os interesses nacionais “de maneira objetiva, realista e propositiva” (SILVA, 10.12.2002). A nova orientação indicava que, ao invés de deixar as negociações prosseguirem dentro da agenda dos EUA, dever-se-ia desde o início explicitar e resolver as principais controvérsias. As negociações só continuariam à medida que essas controvérsias fossem sendo resolvidas. Segundo Batista Jr,

A essência da posição que o governo brasileiro passou a adotar pode ser resumida da seguinte maneira. Os Estados Unidos insistem em excluir da ALCA, completa ou quase completamente, temas que o Brasil sempre considerou de importância fundamental, notadamente agricultura e antidumping. Em tese, Washington pretende tratá-los no âmbito multilateral. Se é assim, o Brasil também se sente no direito de transferir para a OMC, no todo ou em parte, questões problemáticas para o país, tais como serviços, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual (BATISTA JR., 2005: 123).

Esse posicionamento brasileiro foi assumido pelo conjunto do MERCOSUL e pela Venezuela já na reunião preparatória de outubro de 2003, em Port-of-Spain, Trinidad & Tobago, quando se esboçou proposta para uma nova agenda da ALCA, a ser discutida na reunião ministerial de novembro daquele ano, em Miami. Nessa reunião, os negociadores dos EUA acusaram o golpe. Reagindo de forma muito dura, acusaram o Brasil e a Argentina de sabotarem a ALCA (SOUZA, 2008: 298. In: SILVA et al., 2008). Na verdade, os governos desses países estavam adotando uma postura autônoma diante da postura estadunidense de impor regras que beneficiavam os interesses de suas corporações – sobretudo nas áreas de serviços,

investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual –, mas não admitiam discutir temas propostos pelos governos latino-americanos – como subsídios agrícolas, leis antidumping e direitos compensatórios.

Apesar da reação inicial, os representantes dos EUA aceitaram negociar uma proposta intermediária brasileira, conhecida como “ALCA *light*”, cujo ponto central implicava que os países poderiam assumir diferentes níveis de compromisso em relação aos acordos da ALCA (BATISTA, 2005: 126). Mas foi apenas um recuo tático, pois, na reunião seguinte, realizada em fevereiro de 2004 em Puebla, México, a representação estadunidense, respaldada por representantes de 13 países latino-americanos⁵⁴, recolocou a proposta original de “ALCA abrangente”. Sua proposta básica consistia em dois pontos: a) os países que relutassem em aceitar o formato original da ALCA deveriam receber menos concessões em termos de abertura do mercado de bens; b) eventuais concessões em termos de supressão de barreiras comerciais não-tarifárias nos EUA estariam condicionadas à anuência, por parte do MERCOSUL, com as normas propostas pelos EUA em termos de investimento, serviços, compras governamentais e propriedade intelectual.

O MERCOSUL não aceitou as tentativas de imposição, cristalizando-se o impasse. Segundo Batista Jr, “a própria viabilidade de um acordo começou a ser posta em dúvida” (BATISTA Jr., 2005: 130). A mesma opinião foi manifestada por Moniz Bandeira: “Com efeito, a reunião de Puebla terminou em um fiasco, como a de Cancun e Trinidad & Tobago, e as negociações sobre a ALCA chegaram a um impasse, difícil de superar até 2005, prazo para o seu encerramento” (BANDEIRA, 2004: 353). O presidente Bush ainda tentou discutir o tema na Cúpula das Américas, realizada em 2005 em Mar Del Plata, Argentina, mas os países do MERCOSUL sequer aceitaram colocar o tema na pauta. Foi o enterro da ALCA, como declarou à época o presidente Hugo Chaves. O mesmo MERCOSUL, que fora moldado nos termos do programa neoliberal, foi utilizado, em mãos de governos progressistas, como instrumento para barrar o expansionismo estadunidense, disfarçado de integração continental.

Em oposição ao projeto da ALCA, começara-se a conceber na América Latina dois projetos alternativos de integração da região. Com o fracasso da ALCA, produto do declínio econômico e político dos EUA e dos avanços das lutas dos povos da América Latina, fortaleceram-se ainda mais esses dois novos caminhos

54 Os quais já haviam realizado ou estavam em processo de realização de acordos comerciais bilaterais com os EUA (BATISTA Jr., 2005: 241).

para a integração latino-americana, e acrescentou-se outro, ainda mais abrangente. Referimo-nos à União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Aliança Bolivariana dos Povos de Nossa América (ALBA) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Desde a origem, esses projetos procuraram superar as formas tradicionais de integração baseadas apenas no comércio e se colocaram como objetivo a integração produtiva e físico-energética, além da integração social, política e cultural.

A UNASUL, que nasceu como Comunidade Sul-Americana de Nações, inicialmente com a sigla provisória de CSN e depois de Casa, foi lançada pela diplomacia brasileira por ocasião da terceira Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2004, na cidade de Cuzco (Peru) (MRE, 08.12.2004)⁵⁵.

Várias vezes foi decidida a criação de uma Área de Livre Comércio entre a CAN e o MERCOSUL, mas essas decisões não saíram do papel. A concretização efetiva da fusão entre os dois blocos foi colocada na prioridade da política externa brasileira a partir do governo Lula, quando o embaixador Celso Amorim reassumiu a frente da diplomacia brasileira.

Assim, em dezembro de 2003, os governos dos países integrantes dos dois blocos assinaram um Acordo de Complementação Econômica com o objetivo de integrá-los num único bloco, incluindo o Chile, a Guiana e o Suriname, que não integravam qualquer dos agrupamentos sub-regionais. Mas os acordos visando à criação do novo bloco regional, a Comunidade Sul-Americana de Nações, só seriam formalizados em dezembro de 2004 em Cuzco (Peru), com seu desenho final sendo aprovado pela I Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações, realizada nos dias 29 e 30 de setembro de 2005 em Brasília (Brasil). Nessa última reunião, o bloco passaria a se chamar União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)⁵⁶. Mas sua criação definitiva só ocorreria a 23 de maio de 2008 em Brasília, mediante tratado assinado por representantes dos 12 países integrantes, o qual ainda neces-

55 Fora idealizada durante o governo Itamar Franco (1992-1994), quando o embaixador Celso Amorim era chanceler, época em que recebera a designação de Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Mas, até chegar à concretização efetiva da proposta, percorreu um longo caminho. Entre o fim do governo Itamar e o começo do de Lula, o projeto praticamente não avançou. Durante os oito anos do governo Fernando Henrique, ainda que hajam ocorrido vários eventos sobre o tema, a diplomacia brasileira não deu prioridade à integração sul-americana. Aquele governo utilizava esses eventos apenas como instrumento de barganha no contexto das negociações sobre a ALCA.

56 São 12 os países que passaram a integrar o novo bloco: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai pelo MERCOSUL; Bolívia, Equador, Colômbia, Peru e Venezuela pela CAN; mais o Chile, Guiana e Suriname. Na época da sua constituição, reuniam 382,43 milhões de habitantes, num território de 17.715.335 km², e geravam um PIB de aproximadamente US\$ 3,9 trilhões.

sita ser ratificado pelos congressos nacionais. Ademais, o presidente equatoriano, Rafael Correa, aproveitou o período de sua presidência temporária da UNASUL, a partir de agosto de 2010, para acelerar o processo de formalização e construção real do bloco. Foi assim que impulsionou a constituição de sua Secretaria Geral, que passou a ser ocupada pelo ex-presidente argentino, Néstor Kirchner.⁵⁷ Declarou, no momento de sua posse, que tentaria converter a UNASUL em organização de estados latino-americanos para a qual o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações deveriam convergir.

O objetivo não é apenas formar uma Área de Livre Comércio, como se esboçara nas negociações anteriores. Nas discussões, o governo da Venezuela insistiu que a integração meramente pelo comércio poderia significar desintegração, à medida que, na concorrência, os países mais frágeis sairiam perdendo. Por isso, o eixo deveria ser a realização de parcerias produtivas e na área de infraestrutura – particularmente em energia – como forma de desenvolver o conjunto da região e fortalecê-la no cenário internacional. O critério básico seria a cooperação, e não a competição.

No texto de Cuzco que formalizou a criação da Comunidade, fica evidente que o projeto pretende ir além de uma Área de Livre Comércio:

O aprofundamento da convergência entre o Mercosul, a Comunidade Andina e o Chile, através do aprimoramento da zona de livre comércio, apoiando-se, no que for pertinente, na Resolução 59 do XIII Conselho de Ministros da ALADI, de 18 de outubro de 2004, e sua evolução a fases superiores da integração econômica, social e institucional. Os Governos do Suriname e Guiana se associarão a este processo, sem prejuízo de suas obrigações sob o Tratado revisado de Chaguaramas (MRE, 08.12.2004).

O outro bloco em desenvolvimento na região com propostas diferentes das dos blocos tradicionais é a ALBA. Reúne países da América do Sul (Venezuela e Bolívia), da América Central (Nicarágua e Honduras) e Caribe (Cuba, São Vicente e Granadinas, Dominica, Antigua e Barbuda). Proposta originalmente apresentada por iniciativa do governo da Venezuela em 2004, a ALBA surgiu em 2005 em oposição à proposta estadunidense de criação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA. Os acordos iniciais para implementação do bloco foram firma-

57 Kirchner faleceria pouco depois.

dos em Havana, nos dias 27 e 28 de abril de 2005, entre os presidentes Fidel Castro e Hugo Chaves.

Assim, foi formada inicialmente entre Venezuela e Cuba. De um lado, a Venezuela garantia o suprimento de petróleo subsidiado a Cuba; de outro, médicos, educadores e cientistas cubanos ajudavam nos programas de saúde, educação e desenvolvimento tecnológico da Venezuela.

Com a denominação inicial de Alternativa Bolivariana para as Américas, transformou-se em outubro de 2009, por ocasião da VII Cúpula da ALBA, realizada em Cochabamba, Bolívia, em Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América. Ademais, constituiu como um dos seus instrumentos de integração o Tratado de Comércio dos Povos (TCP). O Equador, que estava fora da ALBA, assinou a Declaração de 2009, aderindo a seus princípios (DECLARACIÓN, 17.10.2009).

Há seis princípios fundamentais na formulação da ALBA: complementaridade, cooperação, solidariedade, respeito à soberania dos países, justiça e equidade. Ou seja, o objetivo é promover a integração por meio da cooperação, e não da competição. Por outro lado, o objetivo não é apenas viabilizar o desenvolvimento econômico, mas igualmente o desenvolvimento social, político e cultural (Ibid.).

Na VII Cúpula, aprovou-se um ambicioso programa de integração, que vai desde a instituição de um Sistema Unitário de Compensação Regional de Pagamentos (SUCRE) até a criação de empresas e projetos “grannacionais” nas áreas de energia, ferro, aço, prospecção geológica, mineração, metalurgia, alumínio, processamento de alimentos, turismo, alfabetização, pós-alfabetização, saúde, trabalho, habitação, cultura e esporte (DECLARACIÓN, 17.10.2009).

Ambos os projetos integracionistas – UNASUL e ALBA – se propõem, pela via da cooperação, a corrigir os problemas criados para o desenvolvimento econômico-social pela inserção subordinada da América Latina no mundo e pelo processo de integração regional baseado na competição. O projeto da ALBA tem claramente uma definição anti-imperialista.

Esse novo momento que vive o processo de integração latino-americana culminou na criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC, durante a “Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe”, realizada em fevereiro de 2010, em Riviera Maya, México. Para essa Cúpula, convergiram dois processos de aproximação dos países da região: a XXI Cúpula do Grupo do Rio, de natureza política, e a II Cúpula da América Latina e Caribe – CALC, que trata de integração e desenvolvimento.

Ao fundir essas duas iniciativas, o conjunto dos Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe, por meio da “Declaração da Cúpula da Unidade”, que criou a CELAC, decidiu, por consenso, “constituir um novo mecanismo de concertação política e integração, que abrigará os trinta e três países” da América Latina e Caribe (MRE, 21.11.2011). Assim, “a CELAC assumirá o patrimônio histórico do Grupo do Rio (concertação política), cuja Secretaria de turno é exercida atualmente pelo Chile, e da CALC (desenvolvimento e integração), cuja presidência temporária é venezuelana” (Ibid.). Essa convergência ocorrerá de forma gradual. Assim, o Grupo do Rio e a CALC manterão suas agendas e métodos de trabalho até a conclusão do processo de constituição da CELAC. A reunião decidiu convocar a III CALC para julho de 2011, na Venezuela, com o objetivo de concluir o processo de formação da CELAC⁵⁸.

Esse é um momento estratégico dentro do novo momento que atravessa o processo de integração latino-americana. Em primeiro lugar, porque é a primeira vez, desde que se iniciaram as negociações para criação da ALCA, que se reúnem os 33 Chefes de Estado e de Governo latino-americanos e caribenhos sem a presença dos Estados Unidos e Canadá, e com a presença de Cuba, para discutir o processo de integração regional. Lembre-se de que, durante as negociações da ALCA, o governo dos EUA exigiu a exclusão de Cuba; por sua vez, a OEA – mecanismo político que reúne o conjunto das Américas – havia decidido, por imposição dos Estados Unidos, realizar o bloqueio econômico à Ilha. Segundo, porque, em oposição clara aos interesses do governo e das corporações estadunidenses, que queriam criar a ALCA, decidiu-se criar um bloco regional apenas dos países latino-americanos e caribenhos. Terceiro, é a iniciativa de integração mais abrangente de toda a história da integração latino-americana; a ALALC e a ALADI nunca chegaram a abranger todos os países da região. Por último, a Cúpula inaugurou o retorno do México ao processo de integração latino-americana; esse país, como se sabe, há quase duas décadas, por meio do NAFTA⁵⁹, participa de um processo de integração com Estados Unidos e Canadá. Para marcar esse retorno, de forma simbólica, a Cúpula realizou-se no México.

A criação da CELAC significa, simbolicamente, o distanciamento da América Latina em relação ao pan-americanismo e seu retorno ao latino-americanismo,

58 A reunião não se realizou nessa data porque o anfitrião, presidente Hugo Chaves, foi acometido de um câncer, mas, após tratamento e melhora, a reunião foi realizada, com a presença dos 33 Chefes de Estado e de Governo da região, nos dias 2 e 3 de dezembro de 2011, em Caracas.

59 Sigla em inglês para Tratado de Livre Comércio da América do Norte.

que, em alguns momentos, chegou a ser implementado na região, mas, por razões analisadas neste texto, nunca conseguiu consolidar-se. Isso não significa que, desta vez, esse processo se consolidará, até porque, diante do fracasso da proposta de formação da ALCA, substituída pelos governantes latino-americanos por projetos como os da UNASUL e da ALBA e agora o da CELAC, o governo dos EUA tem procurado dividir o movimento integracionista mediante a oferta de acordos comerciais bilaterais com determinados países da região.

No entanto, as possibilidades de avanço da integração latino-americana agora são maiores do que das vezes anteriores. De um lado, porque, como assinalamos antes, esse período se caracteriza por um longo processo de declínio da supremacia econômica e política estadunidense; de outro, porque os governantes dos principais países da América Latina, desde o começo da década de 2000, vêm demonstrando, cada um a seu modo, compromisso com esse projeto integracionista. É evidente que, nesse processo, ocorrem conflitos⁶⁰, pois, como em qualquer processo de integração, existem contradições a serem superadas. Mas a decisão de levar adiante o projeto tem predominado.

Considerações finais: desafios da integração latino-americana

Da análise feita até agora, pode-se concluir que a integração latino-americana, para consolidar-se enquanto projeto que contribua para o desenvolvimento⁶¹ e a independência econômica da região, terá que enfrentar alguns desafios importantes. Alguns já começaram a ser enfrentados; outros nem tanto.

O primeiro desafio está relacionado com sua abrangência territorial. Existem vários projetos de integração sub-regional em andamento na região. Como vimos anteriormente, destacam-se dois novos projetos: o da UNASUL e o da ALBA. Essas experiências são fundamentais para ir construindo a aproximação entre os países com maior identidade. Mas esse processo pode servir de patamar para ala-

60 Haja vista o conflito entre Argentina e Brasil a propósito dos produtos da linha branca. Na gestão de Néstor Kirchner, quando as mercadorias brasileiras voltaram a inundar o mercado argentino, o governo daquele país elevou as tarifas de importação de vários produtos brasileiros, sobretudo os da linha branca. Esses fatos serviram para acirrar a crítica daqueles que se opunham à constituição de um bloco regional sul-americano e defendiam a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

61 Entendido como desenvolvimento econômico, social, política e cultural.

vancar a construção de um projeto que englobe o conjunto da região. Os primeiros passos nesse sentido já foram dados, com a constituição da CELAC.

O segundo desafio diz respeito à ênfase no que poderia chamar-se de visão “comercialista” que caracteriza os processos de integração que vinham sendo desenvolvidos, tais como o MERCOSUL e a CAN. Apesar de haverem aprovado a união aduaneira, têm funcionado basicamente como área de livre comércio dentro do regionalismo aberto. Enquanto tal, privilegia-se a competição, no lugar da cooperação. O resultado é que, na competição, fortalecem-se as empresas mais fortes sediadas nos países mais fortes, em detrimento das empresas mais frágeis dos países mais frágeis. Esse processo pode levar à desintegração, ao invés da integração, à medida que, ao destruir ou debilitar as economias mais débeis, reduz sua capacidade de compra e, conseqüentemente, as possibilidades de intercâmbio intra-regional.

O caminho alternativo seria retomar o ideário que privilegia a integração produtiva e infraestrutural por meio da cooperação em projetos de interesse comum. A ALBA, por sua proposta, acordos e práticas, recolheu de maneira mais profunda esse ideário da cooperação. A UNASUL, apesar de, nas discussões iniciais, ter estado sob a influência da visão “comercialista”, terminou, nos acordos firmados, privilegiando outras formas de integração, tais como a integração infraestrutural (destacando-se a energética), política, social e cultural.

O terceiro desafio está relacionado à situação de dependência externa das economias da região. A situação de dependência econômica tem caracterizado a América Latina desde a independência política, mas foi reforçada quando a divisão internacional do trabalho foi reconstruída à moda do sistema imperialista mundial, que se consolidou a partir do final do século XIX. Analisamos anteriormente que, nos momentos de reforço da dependência externa, prevalece na América Latina a desintegração. Por outro lado, nos momentos em que países da região chegaram a conquistar uma relativa independência econômica⁶², puderam avançar nos projetos de integração. Ao mesmo tempo, a integração é um importante instrumento a favor da conquista da independência econômica.

O quarto desafio tem a ver com o papel do Brasil no processo de integração regional. O processo de integração do MERCOSUL e mesmo do conjunto da América do Sul tem beneficiado, principalmente, às transnacionais e às grandes empresas

62 Destacam-se, entre essas mudanças, a retomada de um maior controle sobre seus recursos naturais, adotada por países andinos, como Venezuela, Equador e Bolívia.

instaladas no Brasil, nacionais ou estrangeiras. Isso se manifesta de três formas: a) nas relações comerciais entre os países do MERCOSUL, o Brasil tem sido sistematicamente superavitário; b) nessas relações, o Brasil tem exportado predominantemente produtos industriais⁶³ e importado produtos primários, reproduzindo, à escala regional, a divisão internacional do trabalho clássica; c) tem havido um importante processo de internacionalização de empresas brasileiras na região, muitas delas apoiadas financeiramente pelo Estado brasileiro, por intermédio do BNDES.

Vale ressaltar que a política recente adotada pelo governo brasileiro, particularmente durante a gestão Lula, tem procurado se contrapor, em muitos aspectos, a essa assimetria. Foi assim durante as negociações sobre a nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia⁶⁴, os conflitos com a Argentina a propósito das decisões daquele país no sentido de proteger seus produtos da chamada linha branca⁶⁵, a demanda paraguaia de corrigir a defasagem de sua receita oriunda de Itaipu⁶⁶.

O quinto desafio consiste em o processo de integração deixar de ser um projeto apenas dos governos nacionais para ser um projeto dos Estados nacionais e, mais que isso, dos povos latino-americanos. Aliás, para se transformar num projeto estratégico e estrutural dos Estados, independente do governante de turno, é imprescindível que se transforme num projeto dos povos. Para isso, no entanto, é importante que os povos da região sejam partícipes não apenas dos benefícios, mas também das decisões que envolvem o processo. Isso implicaria uma transformação estrutural: em lugar de privilegiar as grandes empresas instaladas ou não na região, priorizar o benefício dos povos.

No fundamental, os processos de integração ainda não beneficiaram os povos da região. Mas avanços sociais já ocorreram. No contexto da ALBA, por exemplo, a partir dos acordos realizados, erradicou-se o analfabetismo na Venezuela, Equador e Bolívia, recorrendo a educadores cubanos, e adotaram-se importantes programas de saúde, também com base nos médicos cubanos⁶⁷.

63 Aliás, os países do MERCOSUL constituem o principal mercado para produtos industriais oriundos do Brasil.

64 Quando o Presidente Lula, depois de reconhecer que a Bolívia tinha direito de defender seus recursos naturais, autorizou a Petrobras a negociar.

65 O governo brasileiro, depois de reconhecer o direito da Argentina de elevar as tarifas de importação para proteger sua indústria, chegou a um acordo com aquele país visando a atualização tecnológica dos setores defasados.

66 Nas negociações, o governo brasileiro concordou em multiplicar por três a receita paraguaia; ainda que insuficiente, é uma situação mais favorável que a anterior.

67 A participação popular no processo decisório é ainda incipiente, mas, em nível de MERCOSUL, existe uma articulação de centrais sindicais da região, a Coordenadora das Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS), que, principalmente por meio do Fórum Consultivo Econômico e Social do bloco, contribui para o processo decisório; pelo lado brasileiro, constituiu-se o MERCOSUL Social e Participativo, integrado pelos movimentos sociais.

Por último, mas não menos importante, a integração latino-americana de-freonta-se com o desafio de resolver adequadamente a questão cultural. Há muitas identidades culturais entre os povos da região, a começar pelas expressões linguísticas de raiz latina, mas predomina a diversidade cultural. O grande desafio consiste em realizar a integração cultural sem submeter uma cultura a outra ou sem borrar a diferença, mas preservando, como elemento criativo, a rica diversidade de culturas que caracteriza os povos latino-americanos. Para isso, é importante que cada povo ou etnia, ao mesmo tempo que valorize sua cultura, conheça e valorize a cultura do “outro”, que simultaneamente é parte do “nós”.

Referências bibliográficas

- BANDEIRA, L. A. M. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul*. Da Tríplice Aliança ao Mercosul. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BANDEIRA, L. A. M. *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos* (de Collor a Lula, 1990-2004). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
- BATISTA Jr. P. N. Os mitos da ‘globalização’. *Estudos Avançados*, v. 12, no. 32, jan.-abr. 1998.
- BATISTA Jr., P. N. *O Brasil e a economia internacional; recuperação e defesa da autonomia nacional*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005
- CARVALHO, M. A de & SILVA, C. R. L. da. *Economia internacional*. 2ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CEPAL. *Tendências econômicas e sociais na América Latina e no Caribe*, 1996.
- CEPAL. *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1994.
- COMUNIDADE ANDINA. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org>. Acesso em: 08.03.2005.
- COMUNIDADE ANDINA. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org>. Acesso em: 05.02.2005.
- CORAZZA, G. “O ‘regionalismo aberto’ da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização”. *Ensaio FEE, Porto Alegre*, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.
- DOBB, M. *A evolução do capitalismo*. 5.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- DOSMAN, E. J. *Raúl Presbisch (1901-1986); a construção da América Latina e do Terceiro Mundo*. Tradução Teresa Dias Carneiro, César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011.
- FARIA, J. A. E. *O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção*. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1993.

- FOLHA de S.Paulo, 24.09.2002.
- FURTADO, C. *A economia latino-americana; formação histórica e problemas contemporâneos*. 3. Ed. São Paulo: Editora Nacional, 1986.
- GAITE, A. S. *Integración; teorías y procesos; Bolívia y la integración*. Santa Cruz (Bolívia): Instituto Boliviano de Comércio Exterior, 2011.
- GALEANO, E. *As veias abertas da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- HERRERA, F. *A integração econômica em marcha*. Rio de Janeiro: APEC, 1966.
- HUBERMAN, L. *História da riqueza do homem*. Tradução de Mary Fonseca. 3. Ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- MACHADO, L.T. *As concepções políticas do Estado e da questão nacional nos séculos 19 e 20*. São Paulo: Mandacaru/CPC-UMES, 2000.
- MARTI, J. *Obras completas*. Havana: Editorial Lex, 1946. Tomo II.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em: <http://www.mre.gov.br>. Acesso em: 25.11.2004.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Assessoria de Imprensa do Gabinete. Textos aprovados por ocasião da III Cúpula de Presidentes da América do Sul. Cuzco, 8 de dezembro de 2004.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO. Secretaria de Comércio Exterior. *Intercâmbio comercial brasileiro; Mercado Comum do Sul – Mercosul*. 06.01.2009. Disponível em: www.mdic.gov.br. Acesso em: 22.02.2009.
- MRE. CELAC. Disponível em www.itamaraty.gov.br. Acesso: 21.11.2011.
- OLIVEIRA, C.A.B. de. *Processo de industrialização do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo: Unesp/Unicamp, 2003.
- OLIVEIRA, R. R. F. de. *Política externa brasileira – formação da Comunidade Sul-Americana de Nações*. Trabalho de Iniciação Científica, Curso de Relações Internacionais, Febasp. São Paulo, 2005.
- PINTO, L.F.S. As relações internacionais contemporâneas e a América Latina. In: SILVA, L. M. N. M., PINTO, L. F. S. & SOUZA, N. A. *Relações internacionais do Brasil e integração latino-americana*. Campo Grande: Editora UFMS, 2008.
- SANTOS, T. dos. *Economia mundial, integração regional e desenvolvimento sustentável*. As novas tendências da economia mundial e a integração latino-americana. Petrópolis: Vozes, 1993.
- SANTOS, T. dos. *A teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- SILVA, L. I. L. *Discurso pronunciado no National Press Club, Washington*, 10.12.2003.
- SOUZA, N.A. de. *Ascensão e queda do império americano*. São Paulo: CPC-UMES/Mandacaru, 2001.

- SOUZA, N. A. de. O conflito entre duas estratégias de integração econômica regional. In: SILVA, L. M. N. M., PINTO, L. F. S. & SOUZA, N. A. *Relações internacionais do Brasil e integração latino-americana*. Campo Grande: Editora UFMS, 2008.
- SOUZA, N.A. *Economia internacional contemporânea; da depressão de 1929 ao colapso financeiro de 2008*. São Paulo: Atlas, 2009.
- VALENTE, N. Aliança para o Progresso. Disponível em: <http://www.unibes.com.br/index>. Acesso em: 27.07.2006.
- VILABOY, S.G. Principales momentos en lá búsqueda de la integración latinoamericana. In: AYERBE, L. F. (Coord.). *Integração latino-americana e caribenha*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina; Imprensa Oficial do Estado, 2007.