



3.18 • Integração regional e multilateralismo

A integração latino-americana: uma panaceia para a região?

Nancy Gomes

NUM CONTEXTO DE LEVE RECUPERAÇÃO económica mundial e de redução significativa dos preços das matérias-primas, a região da América Latina e Caraíbas enfrenta vários desafios, entre os quais retomar o ritmo de crescimento, avançar mais energicamente no objectivo de reduzir a pobreza e a desigualdade, e melhorar os índices de produtividade, em matéria de inovação, ciência e tecnologia, assim como de investimento em infraestrutura, comércio, e cooperação intraregional¹.

A estratégia regional num mundo em transformação

Os factores a considerar quando nos referimos aos novos cenários (internacional e regional) são diversos e complexos, abarcando todas as áreas e determinando, reduzindo, nalguns casos, a margem de manobra dos Estados na definição das suas prioridades de política externa. Consideremos, por exemplo, 1) No âmbito mundial, a “guerra contra o terrorismo” e consequente securitização da agenda da política internacional, as zonas de tensão e conflito no Médio Oriente, o impacto da guerra nas sociedades daquela região e no resto do mundo, e o crescendo do peso estratégico, político e económico da região Ásia-Pacífico, particularmente do gigante chinês.

Ainda no âmbito mundial, ao mesmo tempo que vivemos numa conjuntura marcada pela crise económica e financeira que, desde 2008, tem afectado sobretudo os países mais desenvolvidos, como os EUA, e a Europa, processam-se novos projectos de parcerias, como o TPP (Trans Pacific Partnership) e o TAFIA (Trans Atlantic Free Trade Agreement), que podem vir a alterar significativamente a natureza do actual intercâmbio comercial e dos investimentos. 2) No âmbito europeu, o impacto da ampliação da União de quinze para vinte e oito membros sobre a estrutura, dinâmica interna e projecção externa da organização, e a crise da dívida externa que atravessam, sobretudo, os países do sul, entre os quais Espanha e Portugal.

3) Na América Latina, a emergência do Brasil como potência regional e global e o crescendo da heterogeneidade político-ideológica dos Estados que conformam a região, assim como das suas diferenças em termos de desenvolvimento e renda *per capita*. Os factores mencionados anteriormente foram determinantes para que, por um lado, o espaço latino-americano perdesse a sua anterior relevância estratégica, sobretudo para os EUA, e os temas de segurança, tradicionalmente associados à primeira, ficassem diluídos na agenda regional, sendo substituídos por assuntos considerados por alguns de menor alcance estratégico global, como o controlo do narcotráfico, dos fluxos migratórios, assim como as ameaças ambientais.

Assistimos também a um desinteresse crescente da União Europeia pela América Latina como bloco.

As negociações interregionais prosseguem, não obstante, a UE tem vindo a apostar mais entusiasticamente nos vínculos bilaterais em quase todos os âmbitos relevantes – incluindo o comércio, os investimentos, a cooperação para o desenvolvimento, e as relações socioculturais. A partir do ano 2000, com o México, a negociação com os países da região, de forma individual, parece avançar de forma mais rápida e eficaz numa “não excludente” dinâmica de interações transatlânticas².

Por outro lado, a globalização dos processos produtivos tornou imperativo que a região ainda na periferia dos principais circuitos económicos e comerciais internacionais diversificasse as suas trocas com o resto do mundo. A China, a Índia, e outros países asiáticos agregaram-se à presença tradicional do Japão na região. De igual forma, induzidos na maioria das vezes por países como o Brasil e a Venezuela, os latino-americanos têm promovido, e reforçado nalguns casos, vínculos de diversa natureza com outros países e regiões do mundo, como a Rússia, o Irão, e vários países do continente africano.

Os novos regionalismos

No início dos anos de 1990, depois do retrocesso da “década perdida”, reanimou-se o crescimento económico e deu-se um novo impulso à integração regional e sub-regional, sob o signo da liberalização comercial e abertura aos investimentos estrangeiros. É neste contexto que aparecem esquemas de cooperação/integração regionais, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991, o Mercado Comum das Caraíbas (MCC), em 1992, decide-se a criação de uma Associação de Estados das Caraíbas (AEC), em 1994, e o Pacto Andino evolui para a Comunidade Andina, em 1996.

Paralelamente, em 1994, um programa de intenções para a formação de uma área de comércio sem restrições nas Américas (ALCA) é aprovado na I Cimeira das Américas, em Miami, reunindo a totalidade dos países do continente, menos Cuba. O projecto norte-americano, considerado por muitos como a versão Clinton da Iniciativa Bush para as Américas, visava a criação de uma zona de livre comércio desde o Alasca até a Terra do Fogo.

No virar do século a orientação consistia, pois, na multiplicação dos mecanismos de cooperação/integração com o potencial de reconfigurar um espaço, através do alargamento do NAFTA (North American Free Trade Agreement) ou a partir do efeito gravitacional do MERCOSUL³.

A partir de 2001, as relações entre os EUA e os seus vizinhos do sul do continente deterioraram-se⁴. Em contrapartida, os vínculos, sobretudo políticos, entre os vários países latino-americanos aprofundam-se muito rapidamente sem que, contudo, se desenvolva um processo único e coerente de integração regional.

Em 2003, no contexto das negociações do ALCA, e perante as dificuldades encontradas, um novo acordo concede a flexibilidade necessária para que os países possam avançar bilateralmente consoante as suas necessidades, sensibilidades e capacidades específicas. Nesse sentido, países como o Panamá, Colômbia, Peru, Chile, alguns países da América Central e Caraíbas, subscrevem o acordo de livre comércio com os EUA.

Ao mesmo tempo que o projecto ALCA é posto de lado, dá-se início à criação de novas modalidades de cooperação política e de integração social e económica na América Latina, com a exclusão dos EUA e do Canadá, diferentes da Comunidade Ibero-Americana de Nações⁵. Estas novas formas de regionalismo são chamadas pós-neoliberais ou pós-hegemónicas⁶, reflectindo uma maior autonomia da região em relação às potências estrangeiras que tradicionalmente exerceram ou exercem alguma forma de hegemonia, nomeadamente, os EUA e a Espanha.

Encontramos, em 2004, a partir da assinatura do Tratado de Comércio entre os Povos entre Cuba e a Venezuela, a Alternativa Bolivariana dos Povos da América que mais tarde transformar-se-á na Aliança Bolivariana dos Povos da América (ALBA) como esquema assistencialista e de cooperação sul-sul, com forte conteúdo ideológico anti-EUA.

“
A maioria dos acordos que sustentam estes novos regionalismos privilegia o papel do Estado, da política, e do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, propõe uma nova agenda regional caracterizada pela priorização de novos temas no quadro de iniciativas predominante ou exclusivamente intergovernamentais.”

Em Maio de 2008, em Brasília, dando continuidade à experiência da Comunidade de Nações da América do Sul, e como continuidade política do MERCOSUL, criou-se a União de Nações da América do Sul (UNASUL) com a participação dos doze Estados que constituem a sub-região, incluindo a Guiana e Suriname, tradicionalmente vinculados à Comunidade das Caraíbas (CARICOM).

Em Fevereiro de 2010, na Riviera Maya (México), durante a realização da “Cimeira da Unidade da América Latina e do Caribe”, decidiu-se a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos

e do Caribe (CELAC) como um mecanismo de concertação política e de integração, incluindo os trinta e três países da América do Sul, América Central e das Caraíbas, e assumindo o “património histórico” do Grupo do Rio.

Finalmente, encontramos a Aliança do Pacífico, criada em Junho de 2012, e constituída por Colômbia, Chile, Peru e México, muito mais centrada na questão prática da expansão dos seus mercados para a região de Asia-Pacífico que no objectivo da concertação política regional.

A maioria dos acordos que sustentam estes novos regionalismos privilegia o papel do Estado, da política, e do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, propõe uma nova agenda regional caracterizada pela priorização de novos temas no quadro de iniciativas predominante ou exclusivamente intergovernamentais com um significativo peso da presença do executivo, e uma restringida participação de outros actores. Estes novos temas da agenda regional privilegiam os temas sociais, de segurança, energia, finanças, infraestrutura, e meio ambiente⁷.

As estratégias nacionais e a integração regional

Os países da América Latina e Caraíbas partilham um passado histórico e, naturalmente, a Língua e a Cultura impostas pelos colonizadores, junto com algumas instituições, valores e princípios jurídicos que, não obstante a separação política das respectivas ex-metrópoles, Espanha e Portugal, têm permanecido constantes ao longo dos tempos, e constituem o principal fundamento da maioria dos projectos de cooperação e ou integração que existem.

O argumento histórico-cultural é forte, contudo, à diversidade e heterogeneidade que caracterizam a região corresponde uma clara diferenciação entre projectos e políticas nacionais, para dentro e para fora. Veja-se o caso do México, actualmente muito mais vinculado aos Estados Unidos e ao Canadá.

Na região, a integração tende a ser vista como um meio para alcançar objectivos individuais, mais que colectivos, conjunturais ou a curto prazo, mais que permanentes ou de longo alcance, e quase sempre desprovida da ambição última de criar uma comunidade efectiva de Estados, por exemplo,

a) No âmbito comercial, apesar da existência de iniciativas regionais como a Aliança do Pacífico, ou das propostas que visam a complementaridade e convergência de algumas organizações (Aliança do Pacífico/

	Exportações globais	Exportações destinadas aos Estados membros da ALADI
MERCOSUL	433,205	61,943
CAN	137,454	10,013
ALBA (a) (b)	126,673	865
ALIANÇA DO PACÍFICO	556,723	19,347

Exportações globais e intraregionais ou destinadas aos Estados membros da ALADI em 2013.

(milhões de dólares, valores FOB) Fonte: ALADI (SICOEX) a) Não inclui Cuba b) Inclui só os países que também formam parte da ALADI Ver em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/indicado.nsf/vindicadoresweb/Exportaciones%20Globales> e <http://www.aladi.org/nsfaladi/indicado.nsf/vindicadoresweb/exportaciones%20a%20la%20ALADI>. NOTA: Formam parte da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela, Cuba, Panamá, e Nicarágua.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (estimativa)	2015 (previsão)
	- 1.3	6.1	4.2	2.6	2.7	1.1	2.2

América Latina e as Caraíbas: Crescimento do PIB. (Taxa de variação, em percentagem, sobre a base de dólares constantes em 2010). Fonte: CEPAL, sobre a base de dados oficiais. Ver: (http://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla-pib-balance-preliminar-2014_0.pdf).

MERCOSUL, MERCOSUL/CAN), o mercado interregional representa ainda hoje menos de 20% do comércio global da região, o que significa que os parceiros mais importantes para a maioria dos países latino-americanos, nomeadamente os EUA, a UE, e mais recentemente a China, permanecem fora deste espaço.

b) Na área da segurança, a falta de acordo no âmbito hemisférico (OEA / TIAR), e as alterações nas agendas nacionais de segurança – onde foram introduzidos temas novos como o meio ambiente, a imigração ilegal e o narcotráfico –, consoante os interesses em jogo, conduziram, em muitos casos, as negociações e as iniciativas de cooperação do multilateral ao âmbito bilateral. Veja-se o caso do relacionamento estratégico que nesta área, desde 1999, tem vindo a ser processado entre a Venezuela e Cuba.

c) Também é visível a fragilidade dos compromissos hemisféricos, regionais e sub-regionais, em relação aos preceitos fundamentais para a vida democrática estabelecidos nos acordos internacionais⁸. O silêncio e inação das instituições regionais, como a OEA e a UNASUL, perante as violações constantes das liberdades democráticas em países como a Venezuela, ilustram bem esta realidade.

d) Em relação aos temas da agenda global que se discutem nos diferentes foros multilaterais, existe um consenso regional quanto à importância dos temas financeiros, meio ambiente, e direitos humanos. Contrariamente, quando se procura alcançar uma concepção ou visão unitária sobre quais são as principais ameaças e desafios, e as melhores soluções de compromisso, as divergências reaparecem. A falta de coordenação que tem vindo a evidenciar-se entre a Argentina, o Brasil e o México no G20, em relação à crise financeira internacional, por exem-

plo, deve-se, em parte, à ausência de uma posição comum em relação a este tema.

Assistimos, pois, a um novo ciclo de integração regional que emerge cheio de incertezas, obedecendo, nalguns casos, a meras considerações do tipo político-ideológico de turno, em que os interesses individuais privam sobre os interesses comuns. A integração não é nem será certamente uma panaceia para a América Latina e Caraíbas mas, não havendo a concertação necessária entre as partes tendo em vista uma estratégia comum que responda adequadamente aos problemas e desafios que hoje enfrentam, os riscos da fragmentação e conflito entre os Estados e as suas implicações para o presente e futuro da região continuarão sendo perigosamente reais. A previsão do restabelecimento de relações diplomáticas entre norte-americanos e cubanos, em Dezembro de 2014, e a participação de Cuba, pela primeira vez, na VII Cimeira das Américas, faz-nos pensar, neste mesmo quadro de incertezas, que não é descabida a ideia de revitalização do sistema interamericano, sustentado pelas múltiplas parcerias bilaterais que foram sendo criadas entre os distintos países e o gigante do Norte. ■

Notas

¹ Discurso de Alicia Bárcena, secretária executiva da CEPAL durante a III Cimeira da CELAC, Costa Rica, San José (28 e 29/01/2015). Disponível em <http://www.cepal.org/es/discursos/iii-cumbre-de-la-celac>.

² Gomes, Nancy (2014) *A Política de Portugal para a Ibero-América, a partir de 1991*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Tese de doutoramento em Relações Internacionais.

³ Gomes, Nancy (1998), “América Latina e as Caraíbas” in *JANUS* (Anuário de relações exteriores). Lisboa: Público & Ual, p. 129. Disponível em http://janusonline.pt/1998/1998_4_19.html.

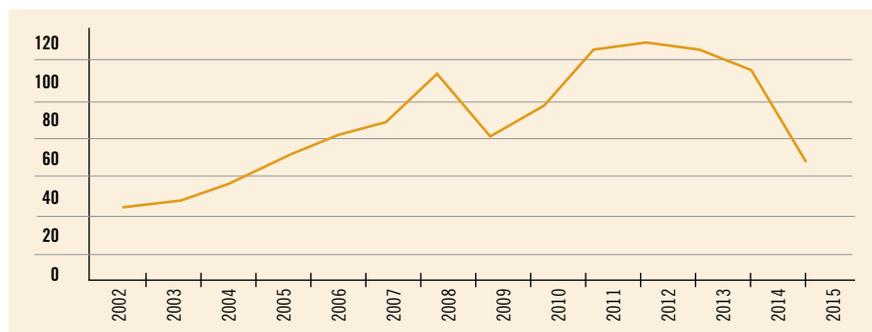
⁴ Há o que poderíamos chamar de “desentendimento estratégico”, a partir dos atentados terroristas sofridos pelos EUA, em 11 de Setembro de 2001.

⁵ A I Cimeira Ibero-Americana realizou-se em Guadalajara, em Julho de 1991, com a presença da Espanha e Portugal, do lado europeu, e dezanove países latino-americanos, reunidos pela primeira vez, sem a presença do vizinho do Norte.

⁶ Serbín, Andrés (2014), “Las relaciones transatlánticas y el nuevo regionalismo latino-americano en un entorno global en transformación” em Mesa, Manuela (coord.), *Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global* [Em linha]. Anuário CEIPAZ 2014-2015, p. 193. Madrid: Centro de educación e investigación para la paz. Disponível em <http://www.ceipaz.org/imagenes/contenido/ANUARIO%20CEIPAZ%202014-2015.pdf>.

⁷ *Idem*, p. 195.

⁸ Cardozo, Elsa (2007), “Integración, gobernabilidad y seguridad regional en la América Latina de los inicios del siglo XXI: bajo el signo de la fragmentación”. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigadores Sociales (ILDIS). Disponível em <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoIntegracionSeguridadGobernabilidadCardozo.pdf>.



Evolução dos preços do petróleo.

Fonte: CEPAL, sobre a base de quadros construídos a partir de inquéritos realizados às famílias dos respectivos países.

a) Estimativa correspondente a 19 países da América Latina, incluído o Haiti. Cuba não está incluída. b) Os dados de 2014 correspondem a uma previsão Ver: http://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/grafico_panoramassocial-2014_esp_0.pdf.