

O NOVO REGIONALISMO INTERNACIONAL DA TEORIA À PRÁTICA
Um Estudo de Caso de Integração Regional e Panregionalismo na Encruzilhada
Sulamericana

Elói Martins Senhoras¹ - Claudete de Castro Silva Vitte²

Instituto de Geociências (IG) - Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

 eloi@ige.unicamp.br¹ - clavitte@ige.unicamp.br²

Resumo

As numerosas e profundas mudanças no cenário internacional da globalização desvelam novas construções e velhas recomposições geoestratégicas que se destacam pela criação de *esquemas regionais* com dinâmicas geopolíticas e geoeconômicas nas relações internacionais.

As tendências de *regionalismos* e *panregionalismos transnacionais* se tornam latentes e tomam destaque no sistema internacional, respectivamente, com a criação de blocos findando formar áreas competitivas e desenvolvimentistas e com a formação de áreas de influência buscando a abertura de espaços para o exercício de hegemonia.

Diante desse arcabouço internacionalista, o presente artigo busca fazer uma revisão teórica e uma breve leitura sobre a temática geoestratégica do novo regionalismo transnacional por meio de um estudo de caso que manifesta a encruzilhada da América do Sul entre o fortalecimento da *integração regional*, com a convergência *sul-sul* entre os blocos do Mercosul e da Comunidade Andina e com a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações *vis-à-vis* às negociações estadunidenses *norte-sul* para a formação de uma *panregião* americana de livre comércio.

Palavras chaves: ALCA, América do Sul, *regionalismo transnacional*, *panregionalismo*.

Grupo de Trabalho 10: O Mercosul e o novo regionalismo sul-americano.

Introdução

Com o crescente processo de globalização, os tradicionais estudos regionais baseados em particularidades e localismos têm ampliado os seus espaços de discussões para novas “regiões” que são articuladas a escalas mais abrangentes de caráter internacional.

As tendências de regionalização das relações internacionais se tornaram latentes e tomaram destaque no sistema internacional, respectivamente, com a criação de blocos regionais findando formar áreas competitivas e desenvolvimentistas e com a formação de áreas de influência buscando a abertura de espaços panregionais.

“A regionalização transnacional deve ser vista como o resultado de múltiplos esforços para criar um regime regulatório de nível regional, uma escala espacial que seja potencialmente capaz de superar as limitações da escala estatal e, ao mesmo tempo, proporcione as vantagens de uma localização específica e limitada que possa reter em um espaço mais amplo aqueles aspectos da acumulação global que continuam concentrando-se nesse espaço (Niemann, 2000: 136).

Tabela 1 - Crescimento das exportações por regiões (1990-2000)

<i>Origem/ Destino</i>	<i>Mundo</i>	<i>América do Norte</i>	<i>América Latina</i>	<i>Europa Occidental</i>	<i>Europa Oriental</i>	<i>África</i>	<i>Oriente Médio</i>	<i>Ásia</i>
<i>Mundo</i>	6.21%	8.54%	10.35%	4.12%	6.76%	3.14%	4.78%	8.17%
<i>América do Norte</i>	7.33%	8.95%	12.00%	4.54%	1.91%	2.92%	5.19%	5.60%
<i>América Latina</i>	9.35%	12.69%	11.64%	3.74%	-8.57%	4.05%	1.82%	4.35%
<i>Europa Occidental</i>	4.08%	7.45%	6.45%	3.53%	7.64%	0.89%	2.71%	5.21%
<i>Europa Oriental</i>	9.90%	16.27%	7.09%	9.68%	11.13%	2.75%	8.99%	5.97%
<i>África</i>	3.35%	5.28%	11.01%	1.84%	-6.75%	5.97%	3.27%	11.92%
<i>Oriente Médio</i>	6.95%	8.17%	-4.41%	2.86%	-7.54%	9.69%	6.89%	8.94%
<i>Ásia</i>	8.36%	7.30%	11.76%	6.49%	0.82%	7.39%	7.14%	10.00%

Fonte: WTO (2001).

A integração dos Estados em processos de regionalização internacional se refere a uma nova representação do espaço com efeitos específicos sobre as práticas espaciais de construção, uma vez que, por um lado, as fronteiras dos Estados passam a ser consideradas mais como continuidades à limites, e por outro lado as políticas externas se pensam crescentemente em termos de uma interdependência complexa que cria sensibilidades e vulnerabilidades.

A partir destas discussões o estudo está dividido em duas seções que se complementam ao amalgamarem a teoria da regionalização internacional a um caso prático de exemplificação na América do Sul.

Na primeira seção, o texto irá fazer uma releitura teóricas das dinâmicas de regionalização das relações internacionais por meio da análise do regionalismo transnacional e dos panregionalismos.

Na segunda seção será introduzida uma discussão sobre a encruzilhada sul-americana entre o fortalecimento dos seus esquemas regionais no subcontinente e a adesão ao projeto panregional estadunidense.

Dinâmicas de regionalização transnacional

A escala do regionalismo transnacional tem sido referência ao espaço internacional construído multirecortado pela integração de blocos de países que compartilham os mesmos valores ou objetivos, a partir de ações engendradas pela ação econômica privada do mercado e pela intervenção política dos Estados-Nações soberanos ao estabelecerem voluntariamente instituições para governança coletiva.

O regionalismo transnacional tem se tornado um fenômeno centrípeto que envolve o movimento de países em direção a uma maior integração mútua, que tanto pode ser caracterizado enquanto um *processo informal*, guiado pelas forças microeconômicas que conduzem ao aumento dos fluxos comerciais e financeiros, ou enquanto um *processo formal*, dirigido por forças políticas em diferentes configurações institucionais que são hierarquizados por níveis de profundidade na integração, desde zonas de livre comércio até confederações políticas.

“A terminologia integração traz em sua essência a idéia de unidade, surgindo da necessidade de união de forças no combate a ameaças externas e no revivescimento do Estado, da economia e da sociedade, nos momentos em que demonstram sinais de enfraquecimento” (Beçak, 2000).

Para Fishlow e Haggard (1992), o conceito de regionalismo é utilizado para expressar dois diferentes fenômenos. O primeiro seria um processo econômico no qual os fluxos de comércio e de investimento dentro de uma dada região (intra-região) crescem mais rapidamente do que em relação aos fluxos da região com o resto do mundo. O segundo fenômeno seria a formação de grupos ou blocos políticos que objetivam a redução de barreiras intra-regionais para incentivar os fluxos de comércio e de investimento (cooperação política), via de regra, pouco significativos. A rigor, as duas definições podem ser complementares, uma vez que a partir de decisões políticas e da institucionalização do processo, cria-se um ambiente propício para o avanço da integração econômica.

Os espaços construídos pelas integrações regionais transnacionais tornam-se centrais para os estudos geográficos uma vez que nas relações internacionais praticamente todos os países do globo são membros de um bloco, e muitos pertencem a mais de um, conformando uma representatividade de quase dois terços do comércio mundial (Hilaire e Yang, 2003).

Quadro 1 - Visões sobre os Esquemas Regionais Transnacionais

<i>Realista</i>	As negociações regionais acontecem somente quando as expectativas de cooperação implicam na possibilidade de ganhos recíprocos, mas sem a alteração negativa dos equilíbrios alcançados previamente, cuja interpretação realista sugere que a situação de concentração de poder de ganhos e perdas acaba pondo em risco a sustentação do processo de integração no longo prazo. As integrações regionais só podem ser pensadas como uma alternativa temporária dos Estados perante as dificuldades de inserção internacional, sendo, portanto, somente plataformas intergovernamentais de diálogo e nunca estruturas supranacionais que impliquem em cessão de parcela da soberania.
<i>Liberal</i>	As interpretações liberais <i>intergovernamentais</i> e <i>supranacionais</i> colocam, respectivamente que os Estados e uma pluralidade de atores transnacionais buscam instrumentalizar os processos de integração regional para seus próprios objetivos políticos e econômicos, segundo um comportamento racional que busca maximizar as suas vantagens sem eliminar as vantagens de <i>partners</i> . O surgimento do regionalismo tem sido interpretado de forma bifurcada, por impulsos econômicos e comerciais de agentes privados e por impulsos de cooperação política interestatal; e quanto ao funcionalismo dos blocos regionais, a divisão se processa pelo formato institucional supranacional e pelo formato intergovernamental.
<i>Marxista</i>	Os fenômenos de regionalização internacional expressam formas de acumulação do capital e formas de distribuição do poder na configuração geopolítica e geoeconômica do sistema global em que os Estados e uma pluralidade de empresas transnacionais estão inseridos. A emergência de blocos econômicos traduz as transformações espaciais por meio de processos de desterritorialização e de reterritorialização do atual sistema-mundo, ambos movimentos fundamentados na lógica capitalista da competição global, diante da hipermobilidade do capital e da cessão de autonomia política dos Estados Nacionais ao mercado internacional.

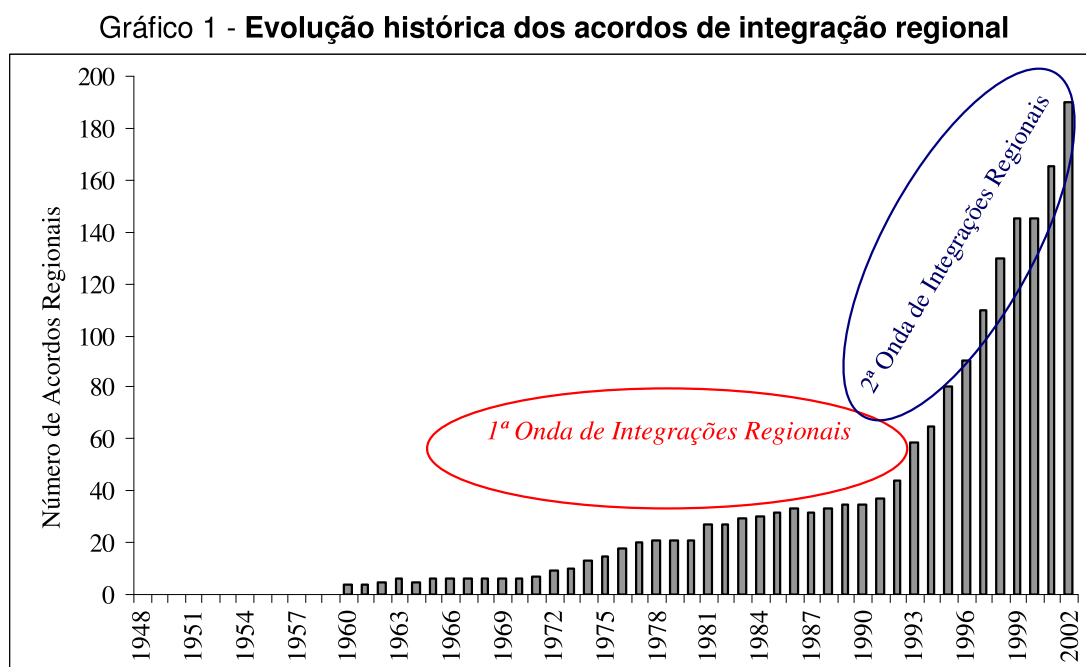
Fonte: Elaboração própria. Baseada em Vitte e Senhoras (2007).

Os esquemas de integração regional transnacional no mundo constituem espaços de conglomeração estatais que entraram definitivamente na agenda do sistema internacional no período após a Guerra Fria por meio de duas ondas de regionalização.

A primeira geração de regionalismos seria consequência da vontade dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento em diminuir a dependência política e econômica que possuem com relação aos países avançados. A adoção de acordos preferenciais seria um modo de desencorajar as importações e encorajar o desenvolvimento das indústrias nacionais. Este tipo de acordo, sem dúvida, levou ao desvio de comércio internacional.

Na primeira onda de integrações regionais, os acordos foram firmados entre países que possuíam quase o mesmo grau de desenvolvimento e que geralmente se encontravam muito próximos geograficamente uns dos outros. Além disso, estes

primeiros tipos de acordos concentravam-se na redução das barreiras tarifárias e não tarifárias para promover maior comércio entre os países, sendo utilizados basicamente como um instrumento de suporte das políticas nacionais de desenvolvimento, procurando superar a restrição de mercado ou a substituição de importações.



Fonte: Elaboração própria. Baseada em dados estatísticos da WTO (2003).

A segunda onda surgiu profundamente diferente da primeira, pois as novas iniciativas regionais representaram uma tentativa dos membros em facilitar a sua participação na economia mundial, ao invés de se isolarem, como no caso anterior. Estes novos processos regionais, que envolveram tanto países desenvolvidos como países em desenvolvimento, podem ser caracterizados como estratégias para liberalizar e abrir as economias através da implementação de políticas *export* e *foreign-investmente-led*, ao invés da promoção de estratégias de substituição de importações.

Se desde o final da Segunda Guerra Mundial, algumas iniciativas de integração regional foram desenvolvidas na Europa, América Latina e Ásia, somente, em uma segunda onda, na última década do século XX, é que se verificou uma verdadeira expansão da integração regional, envolvendo todos os continentes do planeta.

As panregiões transnacionais

Os panregionalismos são processos de integração regional transnacionais de grandes dimensões, que além de tradicionalmente resultarem da constituição de espaços

de conglomeração estatais, possuem a especificidade de estarem inseridos na luta pela hegemonia no sistema-mundo, pois resultam dos esforços de um país ou grupo de centrais de assegurarem uma base mais sólida para alcançar ou manter a hegemonia mundial por meio de panregiões.

Embora as teorias panregionais tenham destaque nas relações internacionais contemporâneas, suas fundamentações de constituição de grandes espaços integrados não são novas, uma vez que já estavam presentes no início do século passado.

“O desenvolvimento dos processos de integração regional desde a Segunda Guerra Mundial levou não somente à constituição de macrossistemas de integração, senão à aparição, no fim da ordem geopolítica da Guerra Fria, de uma tendência marcada pela criação de unidades panregionais. Os melhores exemplos desta tendência seriam os esforços na construção da ALCA no continente americano e da União Européia ampliada” (Carou, 2003: 45).

Tornou-se parte do sentido comum conceber a sociedade internacional conformando grandes regiões ou blocos econômicos, onde sobressaem a Europa, a América do Norte e o Pacífico Asiático, como as regiões mais integradas e avançadas na atualidade, onde se concentra o poder mundial, demonstrando que na ausência da oposição socialista, o capitalismo tendeu a radicalizar suas formas, com a aceleração dos processos de reestruturação econômica, de concorrência e rivalidade interpolos.

Têm sido recorrentes as afirmações que o mundo está caminhando para uma estrutura de organização em que as três grandes panregiões européia, pacífico-asiática e americana estão presentes como principais pólos de definição de uma geografia das relações internacionais que incorpora fluxos materiais e imateriais.

Entre os países da tríade capitalista, a globalização caracterizou-se por ser um processo seletivo de busca de uma integração regional para fortalecer o espaço de cada pólo na concorrência internacional financeira e comercial de suas empresas multinacionais, onde determinadas regiões e atores do globo foram incluídos e outros excluídos, conduzindo assim a uma diversificação cada vez maior do espaço mundial e agravando a concentração da riqueza.

“Juntamente com a globalização, aceleram-se as tendências à regionalização e à fragmentação, inerentes a este processo. Na medida em que a competitividade tornou-se a força motriz do capitalismo contemporâneo, a *fluidez* passou a ser um elemento indispensável para a atuação do capital financeiro e das empresas transnacionais em escala mundial, através da remoção dos entraves inerentes à soberania dos Estados-Nação. Neste contexto, produzem-se as integrações supranacionais em escala regional, precisamente quando o discurso livre-cambista torna-se dominante (Vizentini, 2002: 124).

Quadro 2 – **Panregiões no mundo atual**

Panregião Européia	Os processos de formação do regionalismo europeu iniciaram-se com os planos de reconstrução após a Segunda Guerra Mundial. Os acordos regionais originais evoluíram progressivamente em compromissos de cooperação e integração na Europa Ocidental, por meio de institucionalizações cada vez mais profundas, desde a comunidade européia, mercado comum, mercado único e união monetária. A fim de ser um contrapeso hegemônico em relação à evolução asiática e estadunidense, esta primeira panregião a ser construída sob bases institucionais continua crescendo e se aprofundando por meio da absorção de países periféricos no seu <i>continuum</i> geográfico. O <i>centro</i> União Européia tem contornos ampliados por países periféricos significativamente diferentes da representação da Pan Eurásia da geopolítica alemã, uma vez que têm incorporado os países do leste euroasiático.
Panregião Pacífico-Asiática	O centro da panregião pacífico-asiática tem suas origens na crescente convergência de interesses econômicos e na especialização produtiva do trabalho dos países do leste asiático em torna da dinâmica nipo-chinesa. A panregião como um todo é um espaço híbrido de conexão entre Ocidente e Oriente, onde o Oceano Pacífico via a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) toma destaque por ter se tornado o principal eixo de produção da riqueza no sistema capitalista. A especificidade desta panregião que está formada por alguns acordos ou tratados reside em uma <i>aliança estratégica regional</i> com uma trajetória comum de competição hegemônica frente às demais panregiões do mundo. Findando ganhar espaços comerciais e financeiros do Ocidente, esta panregião tem sido funcional por meio do <i>paradigma dos gansos voadores</i> , onde a divisão regional de trabalho e o comércio intra-regional seguem uma hierarquia tecnológica em “V” de países líderes (Japão e China) para países seguidores (tigres e dragões).
Panregião Americana	A panregião americana é um projeto estadunidense que se iniciou com a crescente interrelação entre Canadá e Estados Unidos e fora ampliada até o México, apontando como um experimento para a ampliação institucional de sua influência junto a toda a América Latina, que viera a fracassar parcialmente. Na panregião americana, a NAFTA pode ser interpretada como um esquema regional estratégico por ter sido o primeiro passo para os Estados Unidos ganhar terreno em sua panregião <i>vis-à-vis</i> a ALCA que fora uma meta dos seus interesses com o fim de preservar e aumentar a sua influência por meio da convergência de todos processos subregionais de integração em um único grande mercado regido sob sua égide. Entendida em sua totalidade, a panregião americana é uma resposta primária ou comercial frente à contestação hegemônica da panregião européia e asiática.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Garcia (2003).

A evolução e o fortalecimento desses três espaços regionais transnacionais demonstra que ao longo dos anos 1990 houve a construção de panregiões no globo, que responderiam desde a década de 1970 a uma lógica de círculos concêntricos, com *áreas centrais*, situadas no regionalismo da União Européia, nos Estados Unidos, no Japão e China, e com a associação de outras áreas periféricas e semi-periféricas (Carou, 2003).

As geoestratégias engendradas pelas integrações regionais demonstram que elas podem adquirir um *caráter latente*, como no caso da construção efetiva de uma União Européia ampliada que se tornou realidade, ou, um *caráter potencial*, como no caso do macrossistema da ALCA ou da APEC que tem um caráter prospectivo no continente americano e no quadrante híbrido Ásia-Pacífico.

Em definitivo as panregiões fazem parte de um consenso hegemônico gramsciano temporário na agenda política atual, pois não há países dentro das três grandes

panregiões que não tenham tomado uma posição frente a essa tendência, por meio de integrações sub-regionais ou acordos bilaterais de livre comércio.

A encruzilhada da regionalização na América do Sul: Entre o regionalismo Sul-Sul e o panregionalismo Norte-Sul

O papel do Estado no cenário internacional continua a ser dominante nas relações internacionais, mas perde poder frente à proliferação de *novos atores* imersos no surgimento dos *novos espaços* de organização temporária do capital das *panregionais* e de *multicortadas redes* originadas de um emaranhado complexo e simultâneo de negociações bilaterais, regionais e multilaterais.

Nesse complexo espaço internacional, os países periféricos têm uma propensão elevada a terem um desempenho inferior aos países centrais nas negociações internacionais devido à histórica cumulativa e dependente das políticas externas frente às constrições estruturais das institucionais políticas e econômicas ou frente ao poder inter-estatal assimétrico dos *Estados do Centro*, que se registra pela *unipolaridade militar* dos Estados Unidos e a *multipolaridade econômica* competitiva da tríade panregional (Nafta, União Européia e Ásia).

No início dos anos 1990 os Estados Unidos projetaram os primeiros sinais de reavaliação de suas relações no continente americano por meio do lançamento de dois fóruns intergovernamentais, a *Iniciativa das Américas* e as seriadas *Cúpulas das Américas*, quando reintroduziram o contato com sua área de influência e propuseram uma liderança panregional por meio de uma reestruturação do Sistema Interamericano e da construção de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

A geoestratégia panregional estadunidense para o continente Americano pode ser compreendida por meio de uma série de negociações nas Cúpulas das Américas e acordos bilaterais junto a blocos regionais e países latino-americanos a fim de avançar as projeções do poder nesse espaço preferencial para o exercício e manutenção de sua hegemonia mundial.

Segundo Valência (2003), o processo evolutivo das Cúpulas das Américas se converteu em uma instância funcional para a geoestratégia panregional estadunidense, uma vez que trabalhou com um projeto de reestruturação do Sistema Internacional que incorporava um componente estratégico-econômico de integração (criação da ALCA), um

componente estratégico-político (reforma da OEA¹) e um componente estratégico-militar (Superação do TIAR²).

A característica panregional da ALCA reside na configuração de um sistema continental onde os Estados Unidos ocupa o centro e controle da agenda de vinculação dos demais países periféricos, demonstrando ser um projeto geopolítico e geoeconômico sob um caráter mercantil que abriga uma crescente concorrência hegemônica com a panregião da União Européia ampliada e com a panregião pacífico-asiática .

Com a evolução institucional dos processos de discussão e negociação de formação da ALCA, os esquemas de integração regional na América Latina produziram diferentes respostas, demonstrando que passaram por momentos difíceis quanto à preservação de suas unidades e suas autonomias.

A partir da III Cúpula das Américas no ano de 2002, os esquemas regionais de integração na América Latina se encontraram em uma encruzilhada definitiva, quando realmente necessitaram tomar um posicionamento entre o aprofundamento dos acordos regionais e a diversificação de esquemas rasos.

Dentro desse complexo processo de negociações no continente americano, o projeto regional do Mercosul já demonstrava sinais de crise no final da década de 1990, mas foi com o processo evolutivo de discussão da Área de Livre Comércio das Américas que o processo regional de integração da América do Sul se encontrou ante uma encruzilhada histórica, deixando latente o dilema político crucial entre as integrações regionais autônomas e a integração continental dependente, o que fez com que as negociações lideradas pelo Brasil entre o Mercosul e a Comunidade Andina se acelerassem até a conformação de um acordo interblocos e o surgimento da Comunidade Sul-Americana de Nações.

Os esquemas regionais de integração na América do Sul se encontraram em uma encruzilhada histórica definitiva, pois realmente necessitaram tomar um posicionamento entre o aprofundamento da integração regional e a superficialidade comercial trazida pela

1 A Organização dos Estados Americanos (OEA) é um fórum internacional de diálogo multilateral econômico e político dos países do continente americano que foi criado em 1948, depois da Segunda Guerra Mundial, para garantir o respeito à soberania dos países americanos, consolidar a democracia e promover o desenvolvimento econômico e social.

2 O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) é um pacto de defesa mútua no continente americano que foi assinado em 1947 na cidade do Rio de Janeiro, embora nem todos os países membros da OEA tenham participado. Também conhecido como Tratado do Rio, a sua proposição partiu dos Estados Unidos enquanto braço multilateral dos seus interesses hegemônicos regionais frente a perigos extracontinentais. O TIAR foi o primeiro tratado de cooperação em Defesa Nacional depois da Segunda Guerra, antecedendo a própria Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

negociação da ALCA e pela diversificação de esquemas rasos negociados bilateralmente pelos Estados Unidos.

No caso da América do Sul observa-se que os países e os próprios blocos do Mercosul e da Comunidade Andina foram objetos de disputa em dois flancos panregionais para a formalização de acordos de livre comércio, por um lado junto às negociações intergovernamentais das Cúpulas Ibero-Americanas com a panregião da União Européia, e por outro lado junto às negociações da Cúpula da Américas no projeto estadunidense da panregião americana.

Quadro 3 - Evolução Histórica de Negociações sobre a ALCA

<i>Iniciativa das Américas (1991)</i>	Com o objetivo de apresentar uma proposta de substituição dos planos Baker (1985) e Brady (1988) de renegociação e redução da dívida externa dos países da América Latina, George Bush lançou a Iniciativa das Américas para declarar planos de reinvestimento por meio da criação de uma área hemisférica de livre comércio. Apesar da iniciativa ter sido bem recebida pelos países latino-americanos diante de um cenário econômico de autarquia, trazido pelas <i>crises de dívida externa</i> , a Iniciativa se mostrou ambiciosa demais no papel e pouco palpável na realidade.
<i>I Cúpula das Américas (1994) Miami</i>	A proposta de criação de uma Área de Livre Comércio nas Américas somente prosperou na gestão de Bill Clinton por meio do lançamento da I Cúpula das Américas, que incorporou as orientações da Iniciativa das Américas, embora tenha avançado de uma declaração descompromissada em relação ao período anterior para uma proposta de discussão sistemática dos meios para se chegar à ALCA.
<i>II Cúpula das Américas (1998) Santiago Del Chile</i>	Nessa Cúpula chegou-se à maturidade evolutiva das discussões com o acordo que dá início às negociações da ALCA, embora tenham acontecido tensões que as tenham emperrado devido ao congresso estadunidense, que só viria a dar o aval para a negociação rápida dos acordos internacionais (<i>fast track</i>), embora de forma incompleta, somente em dezembro de 2001.
<i>III Cúpula das Américas (2001) Quebec</i>	Apesar dos impasses iniciais das primeiras cúpulas, na terceira cúpula, pelo lado institucional da III Cúpula há um aceleração das negociações por meio de grupos temáticos, o que faz surgir uma bipolaridade latente de conflitos entre os interesses estadunidenses e os interesses do esquema regional do Mercosul.
<i>IV Cúpula das Américas (2005) Mar Del Plata</i>	Nessa cúpula as negociações da ALCA emperram definitivamente por tempo indeterminado, devido a falta de consenso e das pressões do Mercosul. De um lado, 29 países defenderam um cronograma para sua implementação, e de outro, o Mercosul e a Venezuela até então membro associado, preferiram esperar as negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC), também emperrada.

Fonte: Elaboração própria.

Ao longo das negociações entre os Estados Unidos e os demais países do continente para a construção da ALCA, observou-se a difusão de um *processo espacial de integração via fragmentação*, conhecido como *spaghetti bowl*, onde um emaranhado superposto de acordos bilaterais e preferenciais de trocas se intensificou pelas

espaço recortado por acordos de orientação comercial e de natureza neoliberal que tende a manter o avanço do panregionalismo, configurando a formação de um espaço à la carte da ALCA por todo o continente.

Por outro lado, as negociações da ALCA estando paralisadas momentaneamente, os interesses recíprocos persistem setorialmente em cada economia para a assinatura de um acordo de livre comércio entre os blocos, o que demonstra que uma possibilidade de volta de um renovado espaço de diálogo existe, seja em conjuntura mais favorável por meio da sinalização de vantagens ou concessões localizadas por uma das partes, seja por meio da pressão de grupos de influência nos meios de comunicação e em certas áreas dos governos.

Os esquemas regionais do Mercosul e da Comunidade Andina sob convergência na América do Sul

Apesar dos processos de regionalização transnacional terem progredido rapidamente no sistema internacional e na própria América do Sul ao longo de duas ondas regionalistas caracterizadas por uma multiplicidade de iniciativas e frentes negociadoras em que os países estiveram multiparticipando simultaneamente, hoje o subsistema sul-americano de relações internacionais pode ser facilmente dividido em dois espaços transregionais: o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Comunidade Andina de Nações (CAN).

Os países da América do Sul estiveram durante todas as etapas dos processos regionais embebidos pelos esquemas de subregionalização do Mercosul e da Comunidade Andina, o que conseqüentemente desfocou a totalidade da região enquanto uma integração sul-americana.

As negociações para a formação de um esquema de integração raso e assimétrico no continente representaram um marco fundamental para impulsionar o aprofundamento desses dois esquemas regionais mais avançados e funcionais da América Latina, uma vez que a proposta ALCA, apesar das indefinições estadunidenses ao longo das Cúpulas das Américas, se mostrou como um perigo eminente a continuação do Mercosul e da Comunidade, pressionando esses esquemas a saírem de um momento de crise institucional por meio de uma convergência na América do Sul.

Entre as negociações das Cúpulas das Américas liderada, pelos Estados Unidos para a formação de uma integração comercial no continente, e o surgimento das Cúpulas dos Chefes de Estado da América do Sul, liderada pelo Brasil para a formação de uma

integração sul-americana, os esquemas regionais do Mercosul e da Comunidade Andina tiveram que se posicionar entre uma concepção ampliada de Comunidade Sul-Americana de Nações frente à concepção panregional assimétrica da Área de Livre Comércio das Américas.

A posição brasileira foi decisiva por ter sido o único país na América Latina que resistiu à iniciativa assimétrica das negociações da ALCA e do acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia, mantendo firme seus objetivos simultâneos regionalistas e multilateralistas na política externa, ao trazer o resgate de uma *visão integrada de América do Sul* por meio da aproximação entre a Comunidade Andina e o Mercosul e ao assegurar a *atuação conjunta dos países do Mercosul* de maneira a não permitir a sua diluição diante das pressões externas ao bloco e dos diferentes interesses internos ao bloco, tal como registrado no caso argentino³.

As vantagens comerciais explícitas da convergência entre o Mercosul e a Comunidade Andina representam apenas uma das partes significativas das negociações entre ambos os blocos que foi liderada pelo Brasil para fortalecer a posição Sul-Americana frente ao projeto estadunidense de livre comércio continental.

A assimetria de poder na conformação de uma panregião americana conduziu à evidenciação de que a convergência dos esquemas regionais do Mercosul e da Comunidade Andina seria o instrumento mais apropriado para a preservação dos espaços de manobra dos países sul-americanos para engendrarem o desenvolvimento.

A despeito de um passado histórico assentado em ideais integracionistas da América Latina, a consideração de que a unidade geopolítica e econômica da América do Sul pudesse ser uma plataforma efetiva para o desenvolvimento dos países da região desvela uma série de discursos propositivos de formação de um espaço integrado sul-americano que estão embebidos por uma conjugação de mudanças geoestratégicas que impulsionam as condições internas a cada país e a própria evolução dos acontecimentos internacionais.

A centralidade da América do Sul no discurso geopolítico faz parte de uma estratégia regional no subcontinente que foi colocada em prática inicialmente pela liderança brasileira no lançamento em 1992 da Iniciativa Amazônica, ao delimitar a esfera geográfica da política regional diante da exclusão dos países da América Latina.

³A ambigüidade entre o Mercosul e o alinhamento com os Estados Unidos tem sido uma constante da posição argentina desde o surgimento do Mercosul, com as constantes divergências com o Brasil em torno dos objetivos do processo de integração subregional, até a declarada prioridade outorgada pelos governos argentinos a uma relação preferencial com os Estados Unidos e ao seu apoio à integração como um processo continental (González, 2003).

“O que se procurou não foi só consolidar o Mercosul, mas também constituir um ‘segundo círculo concêntrico’ mediante a celebração de acordos de livre comércio entre o Mercosul e outros países sul-americanos. A sinalização é de um duplo sentido. De um lado, indica que o Mercosul não se esgota em si mesmo, constituindo o núcleo de um processo maior de integração. De outro, reconhece que a realidade para o Brasil não é tanto a América Latina, mas sim, a América do Sul” (Batista Jr., 2005: XII).

O amadurecimento do discurso sul-americano evoluiu com a proposta ambiciosa de criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul, mas somente se efetivou com a consolidação dos esquemas do Mercosul e da Comunidade Andina.

A consolidação dos esquemas sub-regionais de integração (Mercosul e Comunidade Andina) e do projeto de integração sul-americano (UNASUR) despontam como geoestratégias econômicas de emponderamento nas relações internacionais por meio da cooperação econômica regional e da projeção internacionalizante de inserção nos grandes fluxos de investimentos e de comércio mundiais.

Os processos de integração dos esquemas sub-regionais do Mercosul e da Comunidade Andina e as negociações do projeto UNASUR de integração da América do Sul tendem, por um lado, a interferir nas *dinâmicas territoriais* dos países membros, ao ampliarem na escala dos mercados para as empresas nacionais e internacionais e ao reorganizarem a divisão regional do trabalho conforme os padrões de especialização trazidos pelos fluxos de investimento e comércio, e por outro lado, a aprofundar o grau de *interdependência entre os países* criando uma série de sensibilidades e vulnerabilidades diante dos impulsos estímulos regionais ou internacionais.

Diante da encruzilhada entre a crise de crescimento dos blocos regionais e o perigo da ALCA absorvê-los na América Latina, o Mercosul e a Comunidade iniciam um processo de aproximação institucional através de uma série de Cúpulas de Chefes de Estado sul-americanos que colocaram no centro das políticas exteriores a regionalização integral da América do Sul.

A evolução de discussões de integração da América do Sul tornou as Cúpulas dos Chefes de Estado em um fórum de efetiva centralidade institucional, que tem por um lado aprofundado a integração no continente por meio do lançamento de uma iniciativa regional de integração da infra-estrutura física (IIRSA), e por outro lado, convergido os blocos da Comunidade Andina e do Mercosul em um discurso único – sul-americano – com o surgimento de uma área de livre comércio interblocos e com a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações.

A convergência entre o Mercosul e a Comunidade na Conformação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) pode ser compreendida no marco do *novo regionalismo* por estar além de um marco de inclinações autárquicas, uma vez que busca termos mais favoráveis para a inserção internacional da América do Sul.

O processo de integração da América do Sul está associado a uma construção espacial dupla, por um lado enquanto um *fim* de desenvolvimento conjunto de Estados, e por outro lado, enquanto um *meio* de resistência à globalização ou às panregiões assimétricas, como contraespaço que reflete práticas espaciais de momentos de mudança geoestratégica ou de forças contra-hegemônicas (Niemann, 2000).

Quadro 4 - Explicações Geoestratégicas para Construção de um Espaço Sulamericano Integrado

Mudanças Geopolíticas	O fim das ditaduras militares em vários países da América do Sul permitiu a superação de rivalidades geopolíticas e de segurança e defesa nacional em função dos esquemas regionais econômicos de integração do Mercosul e da Comunidade Andina. Esses esquemas regionais se tornaram simultaneamente em plataformas internacionais de comércio e em plataformas nacionais de legitimação e garantia da democracia. De uma geopolítica conflitiva para a cooperação desenvolvimentista regional, surgiu um cenário de demanda de ampliação da própria escala de integração ao nível subcontinental, segundo formatos mais profundos e eficientes.
Mudanças Geo-econômicas	Com a proposição de uma integração rasa em todo o continente pelos Estados Unidos via a criação da Área de Livre Comércio das Américas, as uniões aduaneiras do Mercosul e da Comunidade Andina, enquanto esquemas de integração mais profundos, se encontraram em uma situação de eminente perda de suas funcionalidades, uma vez que elas já vinham sendo corroídas pelas crises que afetaram os blocos no final da década de 1990. Diante dessas mudanças geoeconômicas regionais e das pressões inerentes da globalização, começaram a surgir discursos para um fortalecimento dos países sulamericanos em uma escala de integração subcontinental a fim de enfrentar tais desafios assimétricos.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em González (2003).

Enquanto contraespaços regional, o processo de integração da Comunidade Sul-Americana de Nações pode ser interpretado como uma iniciativa de Estados periféricos ou semi-periféricos frente à imagem de inevitabilidade de processos de integração panregional levada a cabo pelo ator hegemônico Estados Unidos.

Em um espaço internacional complexo e assimétrico, a capacidade de autonomia para os países periféricos efetivarem seus planos de desenvolvimento, reside na eficiência deles garantirem seus interesses nos fronts simultâneos de negociação do tabuleiro internacional perante as conjunturas internacionais dos ciclos econômicos ou as inflexões estruturais dos ciclos hegemônicos.

Nesse cenário, a aproximação entre o Mercosul e a Comunidade Andina liderada pelo Brasil na conformação do projeto da Comunidade Sul-Americana de Nações pode ser interpretada enquanto um espaço de construção geopolítico e geoeconômico desenvolvimentista e enquanto contraespaço regional que responde ao neo-panamericanismo da proposta panregional da ALCA por meio de um resgate de uma idéia de integração neobolivariana.

O reconhecimento do espaço sul-americano como uma forma integral de conceber a convergência final dos esquemas regionais da Comunidade Andina e do Mercosul incorpora uma visão estratégica conjunta dos países que potencia uma melhor inserção nas relações internacionais.

Por outro lado a liderança brasileira pode ser interpretada pelos interesses estratégicos nacionais, uma vez que a intensificação de suas relações com os países da América do Sul em um projeto regional torna-se o suporte e catapulta de uma nova inserção internacional, realizada por meio de uma economia forte com múltiplos vínculos exteriores.

“Ainda que a velha geopolítica nacional, que exaltava as pretensões hegemônicas sobre determinadas áreas e supostos destinos manifestos com base geográfica, inspiradora dos governos das ditaduras militares das décadas de sessenta e setenta tenha sido deslocada com a volta da democracia na década de noventa por uma visão regional que facilita a análise das áreas de mútua influência e das possibilidades de cooperação, as visões tradicionais permanecem vivas no imaginário coletivo dos povos, das elites e dos quadros médios administrativos latino-americanos, persistindo as suspeitas e os receios que impedem uma verdadeira integração regional em função do desenvolvimento (González, 2003: 168).

A liderança brasileira nos processos de aprofundamento das integrações regionais na América do Sul por meio de uma série de discussões originadas nas Cúpulas Presidenciais Sul-Americanas desde 2000 tem confirmado a intenção de construir uma panregião sul-americana para assegurar uma base mais sólida para o seu projeto internacional e para consolidar uma hegemonia regional inexistente.

Referências Bibliográficas

- BATISTA Jr., P. N. **O Brasil e a Economia Internacional – Recuperação e Defesa da Autonomia Nacional**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- BEÇAK, P. **Mercosul – uma experiência de integração regional**. São Paulo: Contexto, 2000.

- CAROU, H. C. "Panregiones: viejas y nuevas ideas geopolíticas". In: VALENCIA, A. R. *et al.* **La Integración regional de América Latina en una encrucijada histórica**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003.
- GARCIA, E. V. "Los dilemas de la integración en el continente americano: ALCA y Mercosur". In: VALENCIA, A. R. *et al.* **La Integración regional de América Latina en una encrucijada histórica**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003.
- GONZÁLEZ, A. C. "Alcances de un Acuerdo de Libre Comercio entre la CAN y el Mercosur". In: VALENCIA, A. R. *et al.* **La Integración regional de América Latina en una encrucijada histórica**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003.
- HILAIRE, A. & YANG, Y. **The United States and the New Regionalism/Bilateralism**. Washington: IMF, 2003.
- NIEMANN, M. **A spatial approach to regionalism in the global economy**. Basingstoke: Macmillan Press, 2000.
- VIZENTINI, P. F. **Dez anos que abalaram o século XX**. Porto Alegre: Editora: Leitura XXI, 2002.
- WTO - World Trade Organization. **International Trade Statistics**. Geneva: WTO, 2001.
- WTO - World Trade Organization. "The changing landscape of RTAs". **Seminar on Regional Trade Agreements and the WTO**. Geneva: WTO, 2003.