

# **Apresentação**

## *Presentation*

### **Política e integração sul-americana**

#### *Politics and South-American integration*

Transcorridas mais de duas décadas desde a retomada da integração na América do Sul, é notável o quanto a proeminência da agenda social e política interna dos países e mudanças externas como o fim da hegemonia neoliberal e a crise mundial de 2008 têm condicionado escolhas não necessariamente coincidentes com o que seria mais favorável à progressão de tal processo.

No início dos anos 1990, o Mercosul prometia ser o pólo aglutinador de estratégias nacionais de busca do desenvolvimento e de inserção internacional via formação de um bloco regional. Hoje, apesar de sua relevância estratégica, o Mercosul apresenta dificuldades para cumprir satisfatoriamente essa meta básica.

Importantes crises internacionais atingiram em graus variados os países da região, pressionando os governos a buscarem soluções individuais que dispersaram os esforços de integração e aprofundaram os problemas internos. Os nefastos efeitos sociais de políticas de reestruturação econômica implementadas, em muitos casos acompanhados por agudas crises institucionais, propiciaram a chegada ao poder, no início do milênio, de forças sociais à esquerda do espectro político. Tais forças, comprometidas com maior justiça social e com a recuperação das perdas materiais sofridas na década precedente, estiveram voltadas sobretudo à operacionalização de uma agenda que atenda primordialmente às demandas internas.

Apesar disso, é importante mencionar que tem havido disposição política na região para retomar e manter o processo de integração mesmo que a consecução desse objetivo seja especialmente problemática devido aos percalços acima mencionados. Exemplos dessa disposição podem ser buscados em iniciativas como as que se seguiram ao programa de relançamento do Mercosul, em 2003. Vale mencionar, entre elas, o Consenso de Buenos Aires, subscrito por Lula e Kirchner em 2003; o Programa de Ação 2004-2006; a criação do Fundo

<i>Civitas</i>	Porto Alegre	v. 10	n. 1	p. 5-10	jan.-abr. 2010
----------------	--------------	-------	------	---------	----------------

para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem), em 2006; o Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul, de 2008, e o Programa de Integração Produtiva, do mesmo ano. Pode ser discutido até que ponto essas iniciativas têm sido exitosas, porém não se pode negar que evidenciam um consenso regional em torno da necessidade de fortalecer e ampliar o processo de integração.

Dos países que seriam os sócios maiores de uma possível integração sul-americana – Argentina, Brasil e Venezuela – o Brasil é o que se sobressai por sua performance econômica, particularmente após a crise financeira de 2008. O bom desempenho econômico e a estabilidade institucional do país têm dado margem a análises que o veem *descolando-se* de seu contexto regional. O relativo sucesso do país reforça o pragmatismo e acentua certa ambigüidade presente em sua política externa. Ao mesmo tempo em que o Brasil apóia decisivamente iniciativas relevantes como o Focem, por exemplo, deixa de impulsionar outras não menos importantes como a definição do código aduaneiro do bloco.

Diferentemente do Brasil, o menor engajamento da Argentina na integração regional decorre mais das enormes dificuldades econômicas e a crises políticas recorrentes que fragilizam a capacidade de iniciativa e compromisso externo daquele país do que de uma eventual indisposição do governo em relação ao processo. A Venezuela associa-se aos esforços de integração regional presa a objetivos de política externa fundamentados em valores com raros e frágeis correspondentes regionais, o que a torna de difícil consecução. Entre os sócios menores, Paraguai e Uruguai buscam encontrar suas vocações dentro do bloco, adequando suas economias e estratégias políticas e exigindo tratamento preferencial. Apesar de previsíveis em quaisquer experiências que reúnam situações tão díspares, essas realidades introduzem pressões que acabam por conformar e dar ritmo ao processo.

O *dossiê* deste número da Civitas, sobre política e integração sul-americana, reúne análises sobre alguns aspectos dessa complexa situação. Primeiramente, o artigo de Maria Izabel Mallmann analisa a integração sul-americana entendida como sendo o processo iniciado durante a 7ª Cúpula do Grupo do Rio, em 1993, seguido pelas Cúpulas de presidentes da América do Sul (2000, 2002, 2004), pela criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), em 2000, pela Comunidade Sul-Americana das Nações (Casa), em 2005 e pela União das Nações Sul-Americanas (Unasul) em 2007. A análise é feita à luz do que se considera recorrentemente como sendo as condições necessárias para o sucesso da integração. Conclui-se que as assimetrias regionais e a instabilidade política são as variáveis mais problemáticas, sobretudo porque não contam com soluções

de curto e médio prazo e repercutem sobre as relações regionais incidindo sobre a percepção e interesses dos atores de modo a alimentar a sinergia fragmentadora. Contudo, a autora evita uma conclusão pessimista e considera que, pela magnitude dos obstáculos, o processo de integração tende a ser mais longo e menos previsível do que poderia ser esperado, mas que se encontra numa espécie de fase inicial de implementação de mecanismos e de geração das condições básicas necessárias, o que envolve, inclusive, a conciliação de valores e a geração de confiança mútua.

Leandro Couto analisa comparativamente a performance da política externa do Brasil para a América do Sul dos governos Fernando Henrique e Lula da Silva. O autor considera que há evidências de continuidade identificáveis sobretudo a partir do último governo Cardoso, como bem demonstra o fato de que a opção pela América do Sul como prioridade do Brasil, reforçada no governo Lula, já fora esboçada no governo precedente através do Plano Plurianual, elaborado em 1999, para o período 2000-2003. Contudo, Couto observa inflexões substantivas na política de Lula da Silva para a região e se propõe a abordar algumas dessas mudanças. A principal delas é a opção por uma estratégia de institucionalização do multilateralismo regional, expressa na proposta brasileira de criação Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) e na posterior participação do país na institucionalização da Unasul.

Com o objetivo de lançar luz sobre o aparentemente errático desempenho do Brasil quanto à integração regional, Miriam Saraiva realiza uma análise das idéias que subjazem às iniciativas de integração, particularmente as idéias da diplomacia brasileira, dos anos 1980 até o presente. A autora constata que tem havido uma crescente preferência pela integração sul-americana em detrimento do Mercosul e por relações bilaterais com os sócios menores. Além disso, a autora chama a atenção para o fato de que “as crenças brasileiras na autonomia, no universalismo e na ascensão brasileira como potência global” continuam suscitando desconfianças nos parceiros do bloco. Ademais, as clivagens no corpo diplomático e no governo, o peso do Itamaraty, os avanços da economia brasileira e ações internacionais do Brasil não têm contribuído para gerar um ambiente propício à integração do bloco. Em síntese, o estudo permite notar que as divisões e percepções internas existentes no governo brasileiro podem explicar momentos de paralisia e limitações no que se refere ao estabelecimento de um marco mais institucional para a integração.

O artigo de Laura Vilosio analisa as possibilidades de sucesso da integração sul-americana a partir do estudo das atitudes da Argentina face ao Mercosul e a Unasul. A autora observa a performance do governo argentino em três eventos relevantes para as relações regionais: a adesão da Venezuela ao

Mercosul, a falta de articulação estratégica no plano comercial externo por parte de Argentina e do Brasil e o conflito entre Argentina e Uruguai sobre a questão das *papeleiras*. Vilosio conclui que a integração não ocupa um lugar prioritário na agenda externa dos governos envolvidos, a começar pelo da Argentina, mas também pelos demais; observa que os abundantes espaços de integração não são valorizados como âmbitos adequados para a elaboração de estratégias políticas, econômicas e comerciais comuns que potencializem a competitividade de todos e de cada um. A região, segundo Vilosio, possui uma grande capacidade para criação de instituições que carecem, contudo, de uso apropriado e freqüente por parte dos estados. O Mercosul com uma vocação mais econômica e a Unasul, mais de concertação política, tenderiam a dotar a região de governabilidade, em função da convergência dos objetivos das partes. Porém, segundo a autora, para tanto, necessitam tornar-se prioridade no desenho da política externa dos países membros e no momento de resolver seus conflitos.

José Briceño-Ruiz propõe compreender o desempenho externo do governo Hugo Chávez como condicionado pela situação política interna da Venezuela. O autor argumenta que a solicitação do governo Chávez para o ingresso da Venezuela no Mercosul deve ser contextualizada levando em consideração a influência das mudanças políticas ocorridas naquele país sobre a elaboração de sua política externa. Assim, a estratégia de integração do governo está subordinada, segundo o autor, a três objetivos básicos: combate à unipolaridade e ao imperialismo, rejeição ao neoliberalismo e ao capitalismo e promoção da integração bolivariana. As dificuldades de adesão ao Mercosul, decorrem, segundo Briceño-Ruiz, da incompatibilidade desses objetivos com a realidade política e estratégica do país e com o regulamento institucional do Mercosul cuja internalização pela Venezuela implica em custos econômicos elevados.

O artigo de Lincoln Bizzozero analisa a inserção do Uruguai nos processos latino-americanos de integração. O autor contextualiza historicamente o tema e analisa a performance do Uruguai em função das relações daquele país com seus pares regionais e com as potências mundiais. São esclarecidos, também, os condicionantes estruturais econômicos, geográficos e estratégicos da política exterior do Uruguai. Bizzozero considera que o Uruguai mantém os mesmos princípios que orientaram sua política exterior desde o início como pequeno país independente com vocação marítima – livre determinação, não ingerência em assuntos internos de outros estados, apoio à livre navegação, pacifismo – e que o levaram a um histórico de adesão aos processos de integração regional. Contudo, segundo o autor, as conseqüências do novo regionalismo dos anos 1990 e o regionalismo estratégico do século 21 colocam em outras bases tais

princípios e com isso também a estratégia do país em relação à integração regional.

Lucas Arce analisa o ingresso do Paraguai no Mercosul, as transformações institucionais pelas quais o país passou para adequar-se ao bloco e os aspectos ainda não resolvidos que o impedem de melhor usufruir das vantagens da integração. Segundo o autor, apesar do Paraguai ser a economia mais aberta do bloco, não se coaduna com o projeto de integração por ser excessivamente dependente de *commodities* agrícolas e do comércio de triangulação. O Paraguai possui baixo nível industrial, de infraestrutura e de qualificação da mão de obra. Dos países do Mercosul, é o que possui maiores desvantagens no processo integrador, aí compreendido, também, o baixo grau de reformas institucionais. As medidas tomadas para reverter esse quadro foram importantes e estiveram focadas em três linhas de ação: melhoramento da competitividade externa, diversificação das exportações, negociação de condições diferenciadas junto ao Mercosul. Contudo, os avanços propiciados por elas foram insuficientes por terem sido isoladas e não fazerem parte uma estratégia global de desenvolvimento econômico. Mesmo assim, o autor considera que a permanência do Paraguai no Mercosul proporciona mais vantagens do que desvantagens, tendo em vista as atuais limitações de um pequeno país mediterrâneo com problemas estruturais de desenvolvimento.

Esta série de artigos mostra as mais diversas visões da forma como se interpreta, nos países do Mercosul, o processo de integração da América do Sul, suas dificuldades e *déficits* e sua potencialidade na construção de um novo regionalismo que abarque todos os países da região.

Dois outros artigos, que abordam aspectos mais gerais das relações internacionais, compõem este número de Civitas. São textos inéditos de Axel Honneth e de Hauke Brunkhorst cuja publicação nos orgulha muitíssimo. *Reconhecimento entre estados: sobre a base moral das relações internacionais*, de Axel Honneth, apresentado no 4º Simpósio Internacional sobre Justiça, realizado em Porto Alegre, em 2009, introduz a dimensão do reconhecimento na explicação das relações internacionais e aborda as implicações normativas que daí decorrem. *Democracy under pressure: the return of Dialectic of the Enlightenment in the world society*, de Hauke Brunkhorst, uma das três conferências realizadas na 33ª Anpocs, em 2009, trata do retorno da Dialética do Esclarecimento que trouxe novas formas de dominação pós-nacional, hegemonia, opressão e exclusão, e a emergência de uma nova forma de dominação de classe transnacional, após a formação do estado-nação moderno ter resolvido temporariamente as crises européias do século 16. Segundo o

autor, as guerras e revoluções do século 20 levaram à reconstrução das leis nacionais e internacionais com base em um recém surgido direito mundial em que exclusão global das desigualdades tornou-se algo como um princípio orientador.

Esperamos que o conteúdo deste número de *Civitas* contribua para um debate de enorme atualidade em nossos dias.

*José Briceño-Ruiz*  
(*Universidad de los Andes, Venezuela*)

*Maria Izabel Mallmann*  
(*Pucrs*)

Editores convidados