



**DIMENSÕES DA
INTEGRAÇÃO
REGIONAL:**
Uma perspectiva
panorâmica

Orgs. Charles Pennaforte
e Marcos Antônio Fávaro Martins

DIMENSÕES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL:

Uma perspectiva
panorâmica



Reitoria

Reitor: *Pedro Rodrigues Curi Hallal*

Vice-Reitor: *Luis Isaías Centeno do Amaral*

Chefe de Gabinete: *Taís Ullrich Fonseca*

Pró-Reitor de Graduação: *Maria de Fátima Cossio*

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação: *Flávio Fernando Demarco*

Pró-Reitor de Extensão e Cultura: *Francisca Ferreira Michelon*

Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento: *Otávio Martins Peres*

Pró-Reitor Administrativo: *Ricardo Hartlebem Peter*

Pró-Reitor de Infra-estrutura: *Julio Carlos Balzano de Mattos*

Pró-Reitor de Assuntos Estudantis: *Mário Renato de Azevedo Jr.*

Pró-Reitor de Gestão Pessoas: *Sérgio Batista Christino*

Conselho Editorial

Presidente do Conselho Editorial: *Ana da Rosa Bandeira*

Representantes das Ciências Agrárias: *Guilherme Albuquerque de Oliveira Cavalcanti (TITULAR)*, *Cesar Valmor Rombaldi* e *Fabrício de Vargas Arigony Braga*

Representantes da Área das Ciências Exatas e da Terra: *Adelir José Strieder (TITULAR)*, *Juliana Pertille da Silva* e *Daniela Buske*

Representantes da Área das Ciências Biológicas: *Marla Piumbini Rocha (TITULAR)*, *Rosangela Ferreira Rodrigues* e *Raquel Ludke*

Representantes da Área das Engenharias e Computação: *Darci Alberto Gatto (TITULAR)* e *Rafael Beltrame*

Representantes da Área das Ciências da Saúde: *Claiton Leoneti Lencina (TITULAR)* e *Giovanni Felipe Ernst Frizzo*

Representantes da Área das Ciências Sociais Aplicadas: *Célia Helena Castro Gonsales (TITULAR)* e *Sylvio Arnoldo Dick Jantzen*

Representante da Área das Ciências Humanas: *Charles Pereira Pennaforte (TITULAR)*, *Edgar Gandra* e *Guilherme Camargo Massaú*

Representantes da Área das Linguagens e Artes: *Josias Pereira da Silva (TITULAR)* e *Maristani Polidori Zamperetti*



Filiada à A.B.E.U.

Rua Benjamin Constant, 1071 - Porto
Pelotas, RS - Brasil
Fone +55 (53)3227 8411
editora.ufpel@gmail.com

Direção

Ana da Rosa Bandeira
Editora-Chefe

Seção de Pré-Produção

Isabel Cochrane
Administrativo

Seção de Produção

Gustavo Andrade
Administrativo
Anelise Heidrich
Revisão
Ingrid Fabiola Gonçalves (Bolsista/Estagiário)
Design Editorial

Seção de Pós-Produção

Morgana Riva
Assessoria
Madelon Schimmelpfennig Lopes
Administrativo

Revisão Técnica

Ana da Rosa Bandeira

Revisão Ortográfica

Anelise Heidrich

Projeto Gráfico e Diagramação

Giovanna Higashi

Dados de Catalogação na Publicação:
Bibliotecária Leda Lopes -C RB-10/2064

D582 Dimensões da integração regional : uma perspectiva / organizadores Charles Pennaforte e Marcos Antônio Fávaro Martins. – Pelotas : Ed. UFPel, 2018.
100 p.: il.

1.2 MB, eBook (PDF)
ISBN: 978-85-517-0025-9

1. Relações internacionais. 2. Integração sul-americana.
3. Integração econômica. I. Pennaforte, Charles, org. II.
Martins, Marcos Antônio Fávaro, org. III. Título.

CDD 327

SUMÁRIO

6 INTRODUÇÃO

10 FATORES IDENTITÁRIOS NACIONAIS NA FORMAÇÃO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS EM BLOCOS REGIONAIS NO CONTINENTE AMERICANO:

TIPOLOGIAS E ANÁLISES

Felipe Moreira Kern

24 A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA EM DEFESA:

A LIDERANÇA DO BRASIL E SUAS CONTRADIÇÕES

Alexandre Fuccile

34 A INSTITUCIONALIDADE DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL:

O CASO DA UNASUL (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS)

Claudete de Castro Silva Vitte

46 MERCOSUR Y EL DESAFÍO DE ASEGURAR NUEVOS RUMBOS:

INTEGRACIÓN O UNA RE SIGNIFICACIÓN POLÍTICA. REFLEXIONES

Gloria Edel Mendicoa

56 JOSÉ INGENIEROS: EL ABANDONO DEL EUROPEÍSMO. DE LA HERMENÉUTICA

DE LA REVOLUCIÓN RUSA HACIA LA CONCIENCIA DE LA UNIDAD

LATINOAMERICANA

Roy Carlos Williams

67 PILARES DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA:

NACIONALISMO, HISTÓRIA, GEOPOLÍTICA E INSUBORDINAÇÃO

Helid Raphael de Carvalho

77 A UNASUL DIANTE DO REORDENAMENTO DO SISTEMA INTERNACIONAL

Ricardo Luigi

89 REGIONALISMOS EM CONFRONTO NA AMÉRICA DO SUL:

A DISCREPÂNCIA DE MODELOS E A POLÍTICA DOMÉSTICA DO BRASIL

Marcos Antônio Fávaro Martins e Charles Pennaforte

99 AUTORES

INTRODUÇÃO

Quase 70 anos nos separam da celebração do “Tratado de Montevidéu”, que fundou a “Área latino-americana de livre comércio” (ALALC) dando início, com isso, à primeira experiência efetiva de integração econômica do continente. O tempo nos convida para a reflexão: entre frustrações e expectativas, a integração latino-americana ganhou foro na academia, no meio jornalístico e no meio empresarial. Nessas seis décadas, o assunto ganhou um aspecto plurifacetado e interdisciplinar, ao mesmo tempo em que, pensada como empreendimento, o projeto de integração passou a ser concebido em torno de uma diversidade de modelos.

Foi pensando nisso que se lança ao público “Dimensões da integração regional: uma perspectiva panorâmica”. O objetivo desta coletânea de textos é apresentar ao seu leitor um estado da arte a respeito da pesquisa em integração sul-americana, mas também — diríamos que principalmente — apresentar ao público um rol de textos sobre temas centrais que podem ser debatidos em sala de aula para alunos dos cursos de Relações Internacionais, Geografia e Economia.

A integração da América Latina é, sem dúvida, uma das discussões mais importantes das Relações Internacionais de nossa época. Dizemos isso porque é este um assunto de contrastes indifarçáveis e complexos: por um lado a região possui um potencial para a integração sem igual no mundo; por outro, forças sociais retrogradas retardam o processo de integração, objetivando torná-lo proibitivo.

A integração é um antigo sonho de alguns setores da sociedade latino-americana. Simón Bolívar, El Libertador, é sempre citado como um importante pensador do processo. Outros líderes latino-americanos mais recentes, como Juan Domingos Perón, nos anos 1950, e mais recentemente Hugo Chávez Frías, defenderam a importância da união das nações da região e sua integração econômica e social para o seu fortalecimento frente às potências centrais.

Vale lembrar que em vários momentos a palavra “integração” é utilizada como a panaceia para os problemas da região. Ela pode ser usada tanto à “direita”, como uma solução nitidamente mercantilista, ou à “esquerda”, como um processo que possa atenuar as assimetrias existentes de modo a proporcionar maior autonomia à América Latina. Ou seja, como um instrumento que propicie o desenvolvimento social e econômico do continente e não somente a redução tarifária de produtos que permitam a alguns setores absorver os dividendos do processo sem o necessário reflexo social e econômico para a sociedade como um todo.

Esse é o principal desafio que a América Latina continua a ter em seu horizonte. Infelizmente a região continua oscilando entre os possíveis modelos de uma “integração interdependente” e outra que parece ser mais apropriada às assimetrias do nosso subcontinente, a “integração solidária”, tão bem analisada por Juan Carlos Puig.

Uma integração baseada exclusivamente em aspectos mercantilistas, como é defendido pelos liberais e neoliberais ao longo das últimas décadas, colabora para a manutenção das assimetrias históricas e estruturais das nossas economias, dificultando ainda mais o processo integracionista que nunca chega a alcançar a sua efetividade.

O fato é que o potencial para a integração da América Latina salta aos olhos até dos mais leigos à questão. A continuidade linguística proporcionada pela aceitação dos idiomas ibéricos transforma a América espanhola em um “Grande bloco”. Neste sentido as universidades se mostram como um vetor importante da integração cultural da região. Fora os aspectos idiomáticos, Simón Bolívar alertou, ainda no século XIX, que o cristianismo católico e o direito romano seriam outra força de integração continental.

Já as forças retrógradas residem no caráter das elites nacionais, localistas em sua concepção de poder político e subservientes ao poder imperial das grandes potências do capitalismo mundial. Em nossa opinião, tais forças têm um impacto estratégico e um impacto econômico social. Do ponto de vista político, a visão limitada dos caudilhos do processo emancipador fundou Estados de extensão territorial reduzida (particularmente na América Central) e economia dependentes do capitalismo central. Do ponto de vista social, a dependência com o centro dinâmico capitalista formou dentro de cada país latino-americano uma elite de consciência mercantil, e desenvolvedora de uma cultura ligada à posse de grandes extensões de terras como signo de status quo e da exploração do trabalho subvalorizado. Tais elites conduzem suas sociedades para atender ao seu interesse, vinculando as economias nacionais à lógica destrutiva da divisão internacional do trabalho e reprimindo os setores progressistas da sociedade que têm projetos de autonomia econômica e social.

Dado esse contraponto de forças sociais, o projeto de integração regional não é novo, data do início do século XIX. Os pais fundadores da independência da Espanha vislumbraram um continente integrado de organização federativa e economia unificada. Ninguém lutou mais por este projeto do que Simón Bolívar, mas o valor de suas ideias e o ímpeto do seu empreendimento se perderam frente aos conflitos fratricidas e balcanizantes do pós-independência. Naquele momento ficou claro que os aspectos da formação social latino-americana, baseada na posse de grandes extensões de terras por caudilhos patriarcais, era uma força suficiente para frear e obscurecer todo o potencial que aquelas sociedades possuíam para formar um grande bloco geopolítico.

Dada à balcanização dos vice-reinados, um novo mal se abateu sobre as repúblicas recém-independentes, mal este que esteve presente até pelo menos a segunda metade do século XX: as disputas territoriais entre os jovens Estados, que culminaram com conflitos internacionais de grandes proporções tais como a Guerra da Tríplice Aliança (1865-1870), a Guerra do Pacífico (1879-1883), a Guerra do Chaco (1932-1935) e a Guerra do Cenepa, de 1941. Esses quatro conflitos, e um grande número de conflitos de menores proporções na América Latina, não só consolidaram o processo de formação de Estados, como também deram dinâmica à conjuntura estratégica continental, marcada pela rivalidade, pelas reivindicações territoriais e por um esquema tácito de alianças, que se manifesta em períodos de hostilidades.

Esse acúmulo de questões estruturais se perpetuaram no tempo, algumas dessas questões ainda perduram como forças profundas no seio de nossa sociedade, desafiando as nossas melhores cabeças na busca de uma solução. Outras questões chegaram a soluções parciais, que tiveram seu custo social e ainda são passíveis a retrocessos.

Na intervenção estadunidense do México, em 1914, ficou evidente que a discrepância de poder entre os EUA e a América Latina poderia ter consequências desastrosas, mesmo para os grandes Estados latino-americanos. Formou-se com isso o primeiro grande pacto entre os Estados do Cone Sul, o Pacto do ABC (iniciais de Argentina, Brasil e Chile), que procurava pôr termo e balizar a corrida armamentista entre esses três Estados e fazer um contraponto à potência do norte.

O pacto do ABC foi extinto já no ano de 1916, muito pela postura do governo de Hipólito Yrigoyen (1852-1933), que acusou o pacto de ser imoral em virtude da assimetria de poder entre grandes e pequenos Estados na Bacia do Rio da Prata. É evidente que, se o pacto ABC frutificasse, a Argentina teria que aceitar o condomínio com o Brasil sobre Uruguai e Paraguai; e com o Chile, sobre a Bolívia. Por essa interpretação, os imperativos estratégicos surgidos do processo de formação de Estado foram mais influentes sobre o governo Argentino do que a questão hemisférica, que se mostraria a mais grave, com o passar do tempo.

Mesmo a postura conciliadora de Perón e Vargas, já nos final da década de 1940, foi sabotada por forças domésticas reacionárias, que impediram o projeto de uma união aduaneira na bacia do Rio da Prata, já no início da década de 1950.

Assim sendo, não é injusto, da nossa parte, apontar o Tratado de Montevidéu de 1960 como a primeira grande experiência de integração regional latino-americana. Longe de ser um sucesso, a ALALC tem um valor conceitual superlativo: ela evolui para a "Área Latino-Americana de Integração", em 1981, que não só representou o aprimoramento dos erros da ALALC, como também serviu de base institucional para o surgimento do Mercado Comum do Cone Sul, o MERCOSUL, que é a experiência de integração mais evoluída com que conta a América Latina.

O MERCOSUL não só representou a possibilidade de estabilização da rivalidade entre Brasil e Argentina, como representou a possibilidade de construção de um bloco geopolítico na América do Sul capaz de fazer contraponto aos grandes centros de poder do mundo multipolar.

Com efeito, no primeiro quartel do século XXI, o que se observa é a formação de uma constelação de polos de poder altamente tecnológicos e de consciência mercantilista, impondo uma ordem mundial ainda mais instável do que aquela que existiu entre 1947 e 1981.

Nesta nova ordem internacional, dois imperativos estratégicos aparecem para o Brasil: o primeiro deles diz respeito à ampliação de seus mercados, o que torna possível a sobrevivência do setor industrial de sua economia; o segundo é conseguir dimensões econômicas militares para existir sem escapar de ser um satélite dos Estados Unidos e da China. Esses dois objetivos se conseguem pela integração da América do Sul.

Na medida em que esses objetivos não se chocarem por completo com os outros Estados da América do Sul, e na medida em que houver uma padronização de mentalidade sobre os grupos envolvidos a respeito dos perigos da nova época, a integração da América Latina se tornará uma possibilidade histórica.

Nessa quadra conjuntural, as elites dirigentes brasileiras chegaram ao consenso de que o conceito estratégico brasileiro se delimitaria em torno do conceito de "América do Sul" e não de "América Latina", frente à presença histórica dos EUA na América Central e Caribe e da incorporação do México pelo NAFTA desde a década de 1990. Porém, ainda não existe um consenso a respeito do modelo de regionalização que se quer para o bloco sul-americano.

De um lado, temos um grupo empresarial, fortemente influenciado pelo liberalismo econômico e com franco apoio midiático, esse grupo quer um modelo de integração orientado pelos princípios liberais do GATT/OMC, que em seu artigo XXIV permite a existência de áreas de livre mercado e uniões aduaneiras; já o grupo nacionalista pensa em um esquema mais fechado e tradicional de regionalismo, com o objetivo de assegurar mercados e fomentar o surgimento de uma cadeia produtiva regional.

Dado esse quadro histórico conflituoso, que se contrasta com potencialidades que são ímpares no mundo; dadas essas novas questões, que parecem muito longe de terem chegado a um bom termo, é que se concebeu o livro que agora vem ao público. Muito evidente que contamos com inestimável apoio para levar à frente esta importante missão.

Os organizadores manifestam sua gratidão aos colaboradores que contribuíram com a apresentação de textos de excelência acadêmica. Estes autores, pesquisadores de forte vocação para a pesquisa avançada e para os estudos interdisciplinares, não mediram esforços para dar o peso e a relevância necessária para uma proposta como a nossa.

Felipe Kern Moreira lança uma proposta de tipologia que enquadra os fatores identitários internacionais dos três principais blocos econômicos das Américas: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Aliança do Pacífico e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). O texto faz mapeamento das diferentes clivagens ideológicas que dão sustento à integração continental em nossa época.

A importante relação que existe entre a integração da América do Sul e a problemática da defesa nacional e regional é debatida por Alexandre Fuccille em "A integração sul-americana em defesa: a liderança do Brasil e suas contradições". O autor debate os interesses do Brasil no processo de integração e o papel do MERCOSUL e da UNASUL nesse grande processo.

Um trabalho exploratório sobre a UNASUL é apresentado por Claudete de Castro Silva Vitte, da Universidade de Campinas, que se dedica a um estudo dos mais complexos: quais são os impactos sociopolíticos da Integração? Quais são as consequências da internacionalização do Estado Nacional? Essas são questões que a professora Vitte apresenta em seu artigo "A institucionalidade da integração regional na América do Sul: o caso da UNASUL (União de Nações Sul-Americanas)".

Um belo trabalho é apresentado pela professora Gloria Edel Mendicoa, da Universidade de Buenos Aires. A pesquisadora expõe os aspectos políticos do processo de integração, onde aventa os rumos possíveis desse importante processo histórico.

Roy Williams, da Universidade Nacional de Rosário, nos presenteia com um dos poucos textos produzidos no Brasil sobre a obra de José Ingenieros. Esse importante demiurgo do pensamento social latino-americano é comentado com maestria pelo pesquisador que ressalta as influências intelectuais e a influência do contexto.

Helid Raphael de Carvalho apresenta e debate sobre os componentes históricos da integração sul-americana. Na visão do autor, a integração nasce de uma vontade mais profunda de autonomia e de poder por parte dos Estados latino-americanos, que vai ter como elementos-chave o Nacionalismo, a História, a Geopolítica e a Insubordinação. Como esses quatro elementos se combinam em solidariedade ao processo de integração, o leitor poderá conferir neste bom artigo do professor Helid.

Uma análise da UNASUL em três escalas (a nacional, a regional e a continental) é apresentada por Ricardo Luigi em "A UNASUL diante do reordenamento do sistema internacional". O trabalho toca em temas complexos, como a ideologia e o papel da opinião pública no processo de integração latino-americano. O autor defende a oscilação entre posturas de "direita" e de "esquerda" dentro das políticas nacionais, o que produz impactos diretos sobre a política de integração.

Por fim, Marcos Antônio Fávaro Martins e Charles Pennaforte encerram o livro com um trabalho sobre o contraponto entre os modelos de integração regional que por hora se desenvolvem na América do Sul. O texto aborda a influência da mudança de conjuntura política ocorrida no Brasil em 2016 na pugna entre o neoliberalismo e o autonomismo enquanto doutrinas de integração continental.

Com esta coletânea de textos variados, que tocam tanto a doutrina como a política objetiva, espera-se que a contribuição do livro seja válida não só para este como também para os anos vindouros.

Boa leitura!

*Charles Pennaforte
Marcos Antônio Fávaro Martins*

FATORES IDENTITÁRIOS NACIONAIS NA FORMAÇÃO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS EM BLOCOS REGIONAIS NO CONTINENTE AMERICANO: TIPOLOGIAS E ANÁLISES.¹

Felipe Kern Moreira

Universidade Federal do Rio Grande,
Santa Vitória do Palmar (RS), Brasil

“Parece interessar ao vosso big business que continuemos a ser banana republics...”
(Erico Veríssimo, *O Senhor Embaixador*, p. 216)

INTRODUÇÃO

O propósito da presente contribuição é analisar tipologias de fatores identitários (inter)nacionais na constituição de parcerias estratégicas no âmbito de blocos regionais do continente americano. Os blocos regionais a serem analisados são MERCOSUL, Aliança do Pacífico e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). O artigo propõe tipologias de análise de identidade nas relações internacionais e evidencia que fatores relativos à identidade internacional interferem em decisões políticas relativas à definição de parcerias estratégicas na América.

A pesquisa apresenta resultados relativos aos conteúdos imagéticos de identidade (inter)nacional e interesses nacionais na formação de alianças estratégicas. Evidencia que fatores relativos à identidade (inter)nacional interferem nos interesses nacionais na América e que a ausência de coesão entre imaginário nacional e política de Estado interfere na consolidação de parcerias estratégicas. O propósito deste artigo não é provar causas eficientes ou demonstrar variáveis dependentes na relação entre parcerias estratégicas/ blocos regionais, de um lado, e identidades (inter)nacionais, de outro. Pretende, sim, evidenciar estes eixos relacionais e sistematizar dados a este respeito.

A grafia incomum – “(inter)nacional” serve para sintonizar com maior acuidade os termos metodológicos deste texto. Em relações internacionais, a identidade nacional de um dado Estado possui invariavelmente o elemento relacional, de alteridade, ou seja, que a identidade nacional é *constituída* no plano histórico a partir de um contexto sistêmico com outras sociedades. As identidades (inter)nacionais de Estados são *imagens* projetadas principalmente de dentro para fora de uma dada linha de fronteira, moldadas e dinamizadas em ambientes políticos e históricos e caracterizadas por equações que levam em conta autoimagens, estereótipos e percepções a partir de olhares distintos daquela suposta unidade identitária.

Este artigo adota dois recortes metodológicos:

- I. Considera como “*parcerias estratégicas*” as opções relacionais dos principais processos de integração na América, tais como: MERCOSUL, NAFTA e Aliança do Pacífico, e;
- II. Dentro destes processos de integração, faz considerações sobre a relação entre identidade (inter)nacional e a convergência de interesses nacionais, em torno de parcerias estratégicas. Considerações sobre outros blocos regionais (CARICOM, UNASUL, Comunidade Andina) deliberadamente não foram incluídas. As características da identidade (inter)nacional dos Estados mencionadas neste artigo são coletadas a partir de pesquisas

¹A primeira versão desta contribuição foi apresentada na forma de uma comunicação no 3º Seminário da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI, realizado na Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, em setembro de 2016.

dedicadas a este assunto. Em síntese, o método desta contribuição constitui em sistematizar amostras de características gerais de identidade (inter)nacional de Estados determinados (no contexto continental americano) que são Estados-parte dos blocos regionais mencionados.

A potencial contribuição deste artigo consiste em propor um conjunto de tipologias para a análise de identidade no campo científico das Relações Internacionais. Para tal, propõe cinco tipologias de identidade com as descrições de seus respectivos fatores conceituais:

- I. Estrutural;
- II. Conjuntural;
- III. Relacional;
- IV. Oscilante e;
- V. Formal/simbólica.

Nas considerações finais do texto, as tipologias são utilizadas para avaliar a qualidade das parcerias estratégicas nos blocos regionais, em termos de consonância e dissonância de fatores identitários. Esta análise final é feita em atenção às considerações qualitativas reunidas a partir das fontes de pesquisa.

Finalmente é necessário registrar que a tipologia formal/simbólica não foi utilizada no esquema final deste artigo em razão da distinta metodologia que teria que ser aplicada para a análise relacional sobre símbolos pátrios. Neste domínio, Vianna Moog, em seu *"Bandeirantes e Pioneiros"*, realiza um estudo comparativo entre a cultura brasileira e a norte-americana. Nesta obra, descreve a arquitetura *yankee* com particular referência a Washington, executada ao estilo grego (1989, pp. 186-188). A arquitetura de uma capital planejada — e das cidades em geral — é uma imagem identitária que revela traços político-históricos, exibe vontades e expressa mensagens estéticas ao mundo. Destarte, pode ser classificada como uma tipologia de identidade. No caso de Brasília, a mensagem parece apontar para o improvável, para a opulência, para o futuro. Uma capital que brota no cerrado; a metáfora concreta que “então o sertão virará praia e a praia virará sertão” (CUNHA, 1995, p. 186). A arquitetura de Oscar Niemeyer é a mensagem de um país do futuro, um *Abaporu* urbanístico. Imagem esta compartida por Stefan Zweig em seu *“Brasil um país do futuro”* (1941), autor este que não imaginou que um dia haveria uma Brasília. Inegavelmente Zweig (2008, p. 17) não fez previsões e profecias; por ‘futuro’, referia-se, inequivocamente, à convivência pacífica na diversidade de raças, classes, cores, religiões e convicções. A arquitetura comparativa — e assim também com outras semióticas pátrias — é uma possibilidade metodológica para pesquisas transdisciplinares indicadora do quanto o assunto *identidade* nas relações internacionais pode ainda avançar no âmbito dos esforços científicos do campo.

1 CONCEITOS INSTRUMENTAIS: IDENTIDADE E PARCERIAS ESTRATÉGICAS

Existe uma considerável quantidade de estudos preocupados com a interface entre identidade e relações internacionais. Richard N. Lebow (2008, p. 488) descreve a decisiva importância da alteridade, da definição do outro, para a constituição de uma identidade nacional. Neste contexto, além de um necessário contexto transdisciplinar para o exame destes objetos de pesquisa, com remissões à psicologia, literatura, ciência política, história etc., existe um reconhecido papel dos estereótipos e da ideologia.

Bernd Bucher e Úrsula Jasper desenvolveram pesquisas sobre a relação entre identidade nacional e política externa e, de forma geral, sustentam que *“processes and relations are the basic components for studying identification processes, rather than ‘identities’”* (2016, p. 18). Sem dúvida, recentes desenvolvimentos teóricos no campo das Relações Internacionais — particularmente construtivistas e pós-estruturalistas — reforçaram o interesse pelo tema da relação entre identidade nacional e política externa (BUCHER; JASPER, 2016, p. 02). Por isso, como será visto mais adiante, faz-se a opção metodológica por tipologias identitárias, as quais refletem processos relacionais, oscilações e conjunturas, no sentido de *“shifting articulations of the self”* (BUCHER; JASPER, 2016, p. 02).

Para além das pesquisas gerais, com maior grau de generalização e abstração, existem os estudos dedicados a temas específicos. O artigo de Hagström e Gustafsson debate a *mudança* na identidade nacional japonesa (em um

número da *The Pacific Review* dedicado a tal temática), em torno do antimilitarismo e pacifismo. Os autores insistem nos constrangimentos que a identidade ou que a vontade da formação de uma imagem nacional exerce na política externa japonesa (HAGSTRÖM; GUSTAFSSON 2015, p. 17). A contribuição de Gilberto Rozman apresenta resultados de pesquisa referentes aos impactos da identidade nacional chinesa sobre as relações internacionais no leste asiático. Neste caso, o cuidado da política externa chinesa com a 'demonização' dos EUA ou mesmo em repetir a imagem da URSS da era Brezhnev (1964-1982). A este respeito, a constituição e o cuidado com uma imagem internacional poderia influenciar diretamente na constituição de uma nova guerra fria (ROZMAN, 2011, pp. 94-95).

Amado Cervo desenvolve um conceito instrumental de parceiro estratégico: "quem é capaz de trazer algo substantivo para o desenvolvimento" (2008, p. 225). Esclarece que além da contribuição relevante ao desenvolvimento, existe o elemento diversificação e a ideia de compartilhar interesses em detrimento da obstrução do processo de desenvolvimento em nome de interesse unilateral do outro (CERVO, 2008, p. 225). Cervo desenvolve a gênese do conceito de *parceria estratégica* a partir da política exterior do Brasil. Na mesma obra, ao refletir sobre a formação do pensamento integracionista na América do Sul, aborda condicionamentos regionais que permitem estabelecer a relação entre parcerias estratégicas e integração ou mesmo entre parcerias estratégicas e identidades. Dentre os condicionamentos regionais que determinam a integração na América do Sul estão:

- I. As rivalidades;
- II. As ambições desmesuradas;
- III. Internalização de conceitos cepalinos;
- IV. Atitude diante dos Estados Unidos;
- V. do Brasil e;
- VI. A diplomacia distante da sociedade (2008, pp. 155-156).

Na exposição de cada um destes condicionamentos a questão da identidade é central: nacionalismos, autoimagens, imagens do outro, culto ao passado, interesses na sociedade, etc. Por isto, é possível estabelecer um eixo metodológico entre os conceitos de parceria estratégica e integração regional, não obstante existam parcerias estratégicas fora do contexto dos blocos regionais, como é exemplo da relação entre Brasil e Estados Unidos.

Tanto Rogério de Souza Farias quanto Danielly Becard procuram desenvolver referências conceituais para a terminologia "parcerias estratégicas". A partir de um recorte transdisciplinar, Farias sintetiza que parcerias estratégicas são articuladas em ambientes competitivos como uma solução para desafios estratégicos onde a atuação unilateral não é suficientemente eficiente (FARIAS, 2013, p. 31). A análise de Becard, com referências mais evidentes a questões identitárias (a exemplo da sistematização em parceiros essenciais, pivô, natural e 'pouco evidente'), incorpora à aproximação conceitual de parceria estratégica "as identidades que se adotam para perceber o mundo, em geral, e as relações bilaterais em particular" (2013, pp. 50-51 e pp. 60-61). No contexto do mesmo conjunto de estudos dedicados ao tema das parcerias estratégicas, Leandro Couto descreve a relação entre este conceito e a integração regional e caracteriza a adoção da região (América do Sul) como componente regional da identidade internacional do Brasil (2013, p. 213).

Estevão Chaves de Rezende Martins reflete, em "Cultura e Poder" (2002, p. 55), que existem quatro vias de construção de identidades (não excludentes e entrelaçadas): identidade por assimilação ou apropriação, identidade por contraste, identidade por rejeição e identidade por diferença. Nesta obra desenvolve reflexões sobre a questão da identidade no plano europeu e latino-americano. Sobre a identidade latino-americana, descreve o desafio de enunciar-se um ser próprio latino-americano diante da extraordinária diversidade histórica das comunidades culturais presentes nas Américas (CHAVES; MARTINS 2002, p. 147). Além dos diferentes itinerários 'nacionais' latino-americanos, Martins enuncia questões centrais para a consciência regional: a superação das visões eurocêntricas e criollas somada a uma falsa identificação entre os povos nativos (indígenas) e criollos na perspectiva da justificação da emancipação a partir do papel de vítimas da opressão (2002, p. 153). Disto, constata que, além da complexidade horizontal de certas coagulações sociais, em torno de elementos identitários, existem possíveis camadas verticais de pertencimento étnico e imagético indígena, criollo e europeu.

As pesquisas de antropologia da civilização de Darcy Ribeiro propõem recortes metodológicos complementares às reflexões de Estevão Martins. No segundo volume do conjunto da Antropologia da Civilização, sob o título de *“As Américas e a Civilização”*, Darcy Ribeiro desenvolve “uma tentativa de interpretação antropológica dos fatores sociais, culturais e econômicos que presidiram a formação das etnias nacionais americanas” (RIBEIRO, 1977, p. 09). É neste trabalho que desenvolve as categorias analíticas de povos-testemunho, povos-novos e povos transplantados que indicam a conformação e a direção societária desses agrupamentos nacionais. Nesta medida, Ribeiro trabalha, à sua maneira, o tema identidade, e oferece possibilidades metodológicas de análise de parcerias ou cooperação internacional.

Nos termos da Antropologia da Civilização é possível identificar os interesses comuns e as limitações refratárias de uma parceria estratégica (ou processo de integração) entre um povo-testemunho e um povo transplantado, como é o caso do México e Estados Unidos da América, no NAFTA. Existem blocos regionais na América que claramente reúnem povos nas mesmas categorias, como é o caso dos povos-testemunho andinos em torno da Comunidade Andina e os povos novos antilhanos em torno do CARICOM. Por outro lado, parece ser evidente que clivagens de todas as ordens dentro dos blocos como NAFTA e MERCOSUL possam ser resultantes de elementos relacionados à formação das etnias nacionais como é o caso das diferenças entre México (povo-testemunho) de um lado e EUA e Canadá (povos transplantados) de outro ou mesmo Brasil (povo novo) de um lado e Argentina (povo transplantado) de outro. A este respeito, Suzana Rodriguez e Rodolfo González (2010, p. 503) criticam a classificação feita por Darcy Ribeiro sobre o Uruguai ser uma *sociedade transplantada*, já que existem evidências da resistência e persistência da cultura guarani nos subúrbios de Montevidéu e cidades do interior.

Em termos de sistematização metodológica sobre identidade (inter)nacional é possível desenvolver o seguinte quadro no qual se organiza tipologias de identidade (inter)nacional com as respectivas submodalidades denominadas de fatores identitários. As tipologias e fatores identitários não são categorias científicas compartimentadas e estanques. É possível admitir transversalidades e relações entre elas.

TIPOS DE IDENTIDADE	FATORES IDENTITÁRIOS
Estrutural	Conformação geográfica (litoral, fronteiras naturais, recursos naturais); composição genética do povo, tipos de miscigenação; imaginários cosmológicos, religiões prevalentes; história e memória coletiva.
Conjuntural	Status quo político; imigrações (mobilidade populacional); desastres naturais (tsunami, terremotos) e acidentes não naturais (vazamento nuclear); conflitos civis, violência estrutural e guerras; golpes de Estado e mudanças/rupturas bruscas no status quo político.
Relacionais	Colonialismo; dependência; hegemonias; alianças históricas; memória/ressentimento; inimizade/hostilidade.
Oscilantes	Clivagens sociais; percepções sociais e midiáticas; propaganda; complementaridade de interesses; política externa desarticulada com os interesses nacionais.
Formal/Simbólico	Símbolos nacionais; hino nacional; bandeira; ceremonial; personalidades da pátria; festas nacionais; manifestações políticas formais e opinião jurisdicional.

2 PARCERIAS ESTRATÉGICAS E IDENTIDADE NAS AMÉRICAS

A formação dos blocos regionais por si só já reflete interesses nacionais comuns. Esta seção é dedicada à análise dos blocos regionais enquanto formalização política de parcerias estratégicas a partir do elemento identitário dos Estados nacionais.

2.1 MERCOSUL

O MERCOSUL pode ser compreendido a partir do eixo da relação argentino-brasileira assim como o da União Europeia é o franco-alemão (PATRÍCIO, 2006). Raquel Patrício denomina Paraguai e Uruguai de sócios menores (PATRÍCIO, 2006, p. 21) o que parece ser uma assertiva com foco mais econômico, já que, política e juridicamente, o princípio da igualdade jurídica entre Estados torna os países fora do *eixo* contrapesos fundamentais nas decisões *intrabloco*. Amado Cervo também utiliza a categoria de relações em eixo, as quais eleva à paradigma nas relações vicinais na América do Sul (CERVO, 2008, p. 211). Menciona um conjunto considerável de autores sul-americanos que adotaram esta categoria e enfatiza que o eixo Argentina/Brasil conduz-se prioritariamente pelos interesses econômicos (CERVO, 2008, p. 212).

O MERCOSUL representa a superação da rivalidade entre Argentina e Brasil e, não obstante as relações em eixo, o Uruguai é o Estado com os vínculos mais fortes com o Brasil, no vocabulário diplomático uma “relação paradigmática” (SOUZA-GOMES, 2015). Por outro lado, é difícil afastar o conceito de ‘ressentimento’ da relação do Paraguai com os outros três países membros. Identidade aqui não vista estritamente do ponto das conformações étnicas ou do direcionamento/modelo civilizatório senão sob a ótica relacional historiográfica, da constituição da memória das relações diplomáticas regionais.

Os domínios do que hoje é compreendido como Estado Uruguai possuem uma relação muito próxima com o Brasil que remonta primeiramente à perda da Colônia de Sacramento pelos Portugueses e depois à perda da Província Cisplatina por parte do Brasil (MENDONÇA, 2013, p. 74). A disputa entre Argentina e Brasil pela ‘Província Oriental’ prejudicara os interesses ingleses na região, principalmente por causa do bloqueio brasileiro ao porto de Buenos Aires. A partir de 1827, as tratativas de paz foram mediadas pela Grã-Bretanha que propôs como solução a independência da Província (NAHUM, 2011, pp. 21-22). A ideia de independência já havia ganhado a maioria dos ‘orientais’, que “*no eran ni seriam jamás argentinos ni brasileños*” (NAHUM, 2011, p. 22).

É significativo que no início do século XX houve uma reaproximação entre Brasil e Uruguai a partir da definição de determinadas fronteiras (ANTÓN, 2011, p. 19), em particular, a formação de um condomínio sobre o rio Jaguarão e a Lagoa Mirim que concedeu ao Uruguai necessários canais fluviais. Desta reaproximação, até hoje o Brasil registra com gratidão que a cidade-fronteira de Jaguarão tenha recebido o nome de Rio Branco (SOUZA-GOMES, s/d).

Muito embora, no ano de 2016, tenha havido declarações desarmônicas entre as chancelarias do Uruguai e Brasil em torno do *imbróglio*acerca da presidência do MERCOSUL, até então exercida pelo Uruguai; no âmbito do MERCOSUL, as mais estáveis relações bilaterais seguem sendo entre estes dois países. Em termos de identidade, corrobora para este cenário o fato de Uruguai e Brasil já terem sido um dia um único povo e território e que as negociações territoriais tenham ocorrido de forma amistosa.

Na obra *Uruguayos: quien somos, cómo somos, dónde estamos* (2013), Daniel Vidart busca desenvolver reflexões sobre a identidade uruguai, onde o que fica mais evidente é a dificuldade de se chegar a padrões de uma consciência coletiva *durkheimiana*. No sentido desta busca, expressa que um uruguai contemporâneo pode expressar: “yo me siento charrúa”, no sentido de que “el paisano ecuestre de nuestro país encarnó una etnicidad ejemplar, verdadeiramente representativa del pueblo oriental” (VIDART, 2013, p. 529). A ausência de uma miscigenação ampla ou de características distintivas de brasileiros ou argentinos talvez faça com que uruguaios se identifiquem profundamente com os povos vicinais, muito embora tentem ancorar uma singularidade nacional em aspectos atávicos, remetendo a identidade aos povos originários, pelos quais cientistas sociais parecem ter renovado interesse (RODRIGUEZ; GONZÁLEZ, 2010, pp. 11 e 511).

Relativamente ao Paraguai, persevera a memória da guerra que culminou na limitação das forças produtivas do país por um longo tempo. É sintomático que Nazareno Godeiro, pesquisador do Instituto Latino-Americano de Estudos Socioeconômicos (Ilaese), afirme que o povo brasileiro está em dívida com o povo paraguaio, já que a Guerra do Paraguai determinou a localização atual do Paraguai no mundo (apud NÚÑEZ, 2011, p. 11). A memória da grande guerra sul-americana é o sucedâneo para se afirmar que “Cargill, Bunge, ADM, Nestlé e Monsanto são novos tentáculos do imperialismo na moderna guerra da Tríplice Aliança” (NÚÑEZ, 2011, p. 10). A memória das atrocidades – particularmente cometidas pelos combatentes brasileiros – e uma interpretação de perdas e ganhos persevera até os dias de hoje, o que pode ser

sintetizado na frase lapidar de Eduardo Galeano n'*As veias abertas da América Latina*: "A Tríplice Aliança continua sendo um êxito total" (GALEANO, 1983, p. 213).

Em 2012 o Paraguai foi suspenso do MERCOSUL por questões de ordem interna e em atenção à cláusula democrática de *Ushuaia*: o *impeachment* do presidente Fernando Lugo foi percebido pelos Estados partes do MERCOSUL como um processo relâmpago de dois dias, em 21 e 22 de junho de 2012. O Paraguai dependia de um ato internacional para voltar plenamente ao bloco: reconhecer a Venezuela como Estado membro (FRIZZERA, 2013). Dado que a entrada da Venezuela no bloco era vetada pelo Paraguai, "alguns analistas compreendem que houve uma jogada política na retirada do Paraguai do MERCOSUL" (RAMBO; PEREIRA; SÖTHE, 2014). As eleições paraguaias em 2013 elegeram o presidente Horácio Cartes e, em dezembro do mesmo ano, o Paraguai aprovou o ingresso da Venezuela no bloco. Em fevereiro de 2014 o Paraguai retornou ao MERCOSUL como membro pleno, sem exigir a contrapartida inicialmente acenada de presidência *pro tempore*, numa articulação com a participação direta da presidente Dilma Rousseff (idem).

Além de uma memória de ressentimentos por parte do Brasil, existem também registros historiográficos de percepções paraguaias relativas à Argentina de excessiva dependência, insensibilidade às necessidades paraguaias e admiração pelo progresso material e cultural argentino (DORATIOTO, 2012, p. 523). A continuidade da ditadura Stroessner no Paraguai, após as transições democráticas brasileira e argentina, não sofreu críticas do lado brasileiro, com Sarney, mas Alfonsín esfriou as relações bilaterais (DORATIOTO, s/d, p. 09). Francisco Doratioto registra que a construção de uma nova relação com o Paraguai deu-se a partir da longa ditadura de Stroessner (1954-1989), quando o Brasil desenvolveu uma política bilateral permanente de libertar o país da dependência geopolítica da Argentina, com obras estruturais e Itaipu, e contribui para sua estabilidade política (s/d, 8).

O Paraguai retorna ao MERCOSUL no início de 2014 e, em agosto de 2017, a Venezuela é suspensa por "ruptura da ordem democrática". Para Doratioto, na suspensão do Paraguai, o governo brasileiro orientou-se pela convergência ideológica com Lugo e com os governos da Argentina e da Venezuela (s/d, p. 12). Há que se considerar se a suspensão da Venezuela é um fato circunstancial resultante de um novo *status quo* regional com Temer, Cartes, Macri e Vasquez; nos termos das tipologias desenvolvidas neste artigo, um *fator identitário conjuntural*. Em 2016, Brasil e Argentina tinham manifestado discordância acerca da presidência venezuelana do bloco, em virtude de supostas violações da cláusula democrática de *Ushuaia*. E o Uruguai, até então na presidência, manifestou a posição de se manter o critério alfabético adotado para a rotatividade, dando lugar à Venezuela. Rafael Arraíz Lucca afirma que se pode dizer que a história política venezuelana está determinada por dois fatores principais: o militar e o petróleo, que o primeiro dificultou a democracia e que foi expressão de um espírito autoritário na história e, o segundo, fez da Venezuela um Leviatã com cada vez menos espaço para a iniciativa privada e para a diversificação da economia (LUCCA, 2011, p. 221).

Relativamente aos processos de integração, Briceño Ruiz, em uma avaliação dos cenários do ingresso da Venezuela no MERCOSUL, descreveu os impactos do então *status quo* venezuelano, quanto ao eventual antiamericanismo e bolivarianismo na condução do bloco (RUIZ, 2011, p. 202). Rodrigues (2011, p. 144) contribui com a sistematização de conteúdos imagéticos que os parceiros Brasil e Venezuela fazem do outro, para além das lentes momentâneas ou circunstanciais dos partidos políticos ou ideologias: Brasil visto como *continuidade e fronteira em expansão* e Venezuela como *ruptura e heroísmo dos libertadores*. Briceño Ruiz oferece a análise pragmática em política externa e interesses nacionais e Francilene Rodrigues imagens supostamente mais profundas do imaginário social. Ambas anuem na dimensão decisiva das imagens do outro (EUA e Brasil) e no bolivarianismo enquanto componente interno delineador de política internacional venezuelana.

2.2 NORTH AMERICA FREE TRADE AGREEMENT – NAFTA

O Acordo de Livre Comércio da América do Norte foi a rápida resposta norte-americana à contemporanização brasileira relativa à proposta de uma Área de Livre Comércio das Américas. Os dois grandes povos transplantados da América do Norte – Estados Unidos da América e Canadá – possuem muito em comum: uma colonização anglo-saxã e o predomínio religioso reformado. Existem também elementos distintivos: a presença francesa na província de Quebec (a maior província do país e a segunda mais habitada), a pouca densidade populacional canadense contrastada com a

grande densidade norte-americana e um Canadá relativamente menos tributário aos pais fundadores da pátria.

O antropólogo Eric Wolf elaborou o estudo *"A virgem de Guadalupe: um símbolo nacional mexicano"*, no qual desenvolve, em termos etnológicos, traços conhecidos da identidade nacional mexicana: o colonialismo espanhol mal resolvido e simbioses entre cosmologias dos povos originários e do catolicismo europeu. Para Eric Wolf, a Virgem de Guadalupe pode ser compreendida como um *símbolo multifuncional*, uma representação coletiva entre o passado colonial e presente independente (FELDMAN-BIANCO; RIBEIRO, 2003, pp. 225-226). Na mesma linha da busca pelos elementos identitários mexicanos, o estudo feito a partir da obra literária *"La muerte de Artemio Cruz"* (1962) de Carlos Fuentes, indica os símbolos míticos que se projetam no México:

- I. A ideia de sacrifício para manter a ordem do cosmos;
- II. A dualidade do bem-mal representada de diferentes formas pela ideia de regeneração e uma nova época e;
- III. Uma imagem de imobilidade do tempo que se repete ciclicamente, uma cultura de repetição que exclui a renovação histórica (FUENTES, 2012, pp. 85-86).

A partir destas sistematizações tão diferentes (uma de análise literária e outra etnográfica) e, paradoxalmente, semelhantes entre si (a imanência do domínio colonial e das culturas mesoamericanas), é possível notar traços convergentes em uma compleição de personalidade (inter)nacional.

Existem inúmeros estudos identitários sobre os norte-americanos dentre os quais é possível destacar dois esforços no campo das relações internacionais, desenvolvidos por Samuel Huntington e Walter Russel Mead (2002).

Huntington (2004) descreve que a identidade nacional americana surge com a guerra da independência, na perspectiva de uma identidade descolada da britânica e colonial (2004, p. 139). Daí, a afirmação da identidade americana está ligada à figura do inimigo: primeiro os índios, com os quais fizeram guerra até a década de 1890, depois a velha ordem europeia caracterizada pela monarquia, aristocracia e os resquícios de feudalismo e, então, a Guerra do México (1846-1848), que eliminou este país como ameaça potencial (HUNTINGTON, 2004, p. 140). Uma vez dissipados os inimigos circunstanciais, os americanos “passaram a ser mútuos destinatários de seu próprio ódio (...) e se precipitaram pela senda da guerra civil” (HUNTINGTON, 2004, p. 147).

Huntington desenvolve um quadro complexo sobre a identidade norte-americana. É possível destacar elementos que de uma forma geral sintetizam a afirmação da identidade norte-americana: o individualismo e a ética do trabalho, o moralismo e a reforma protestante. Huntington também sistematiza desafios a esta identidade como a imigração e, em particular, a hispanização ou mexicanização da sociedade americana (2004, p. 259). De fato, imigração e eleitorado hispânico passaram a ser temas de primeira ordem na agenda política americana, interna e externa.

O estudo de Walter Russel Mead (2002), em *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*, adota o recorte do estudo das tradições em política externa *yankee*, em termos de imaginários e agendas políticas: *wilsonians, jacksonians, jeffersonians, hamiltonians*. O objetivo é saber *como e por que* a política externa americana funciona (MEAD, 2002, p. XI). Neste estudo, constata que os americanos parecem, a partir do século 18, ter essas quatro maneiras de ver a política externa (MEAD, 2002, p. XVII).

A metodologia de Mead pode ser apropriada ao exame da política externa americana, compreendida a partir de tradições de ideias políticas. Poderia ser aplicada ao Brasil? A este respeito, um estudo indica que em comparação com alguns países sul-americanos (Venezuela, Argentina, Uruguai, Bolívia) o Brasil não possui, atualmente, caracterização de ser um país de exaltação de heróis históricos que geram tradições políticas (OPPENHEIMER, 2010, p. 32). No Brasil, em análise de política externa, parece não existir *tradições*, no sentido de Mead, senão a contribuição de estadistas e diplomatas para determinado padrão de comportamento.

Sobre a identidade (inter)nacional do Canadá, Darcy Ribeiro oferece uma perspectiva latino-americana: um país escondido detrás dos Estados Unidos, bipartido em franco e anglo-canadenses. É possível ainda se perguntar se o Canadá continuará uma feitoria industrial ianque com uma classe dominante gerencial (RIBEIRO, 1977, p. 460). Em seus aspectos de identidade estrutural o Canadá é uma sociedade cristã, refratária à mimetização, o que Ribeiro atribuiu à resistência escocesa (idem). É um país que parece estar coordenado com os Estados Unidos da América em temas decisivos: participou da força de coalizão no Iraque, acatando a tese da legítima defesa preemptiva e invadindo um

Estado soberano sem a autorização da ONU e, em 2007, foi um dos quatro países (com EUA, Austrália e Nova Zelândia) que não votaram a favor da Declaração das Nações Unidas para o Direito dos Povos Indígenas (posição articulada com a preocupação de secessão francófona), o que transparece a comunhão política ainda em vigor nos domínios culturais da *Commonwealth*. A política externa canadense não compartilhou o isolacionismo norte-americano e inclusive vê a si mesma como internacionalista, muito embora o reconhecimento da influência neorrealista e liberal (RIOUX, HAY, 1997, p. 37), com grande atração gravitacional dos EUA, seja mais do que um determinismo geográfico.

A influência do elemento identitário é evidente na ALCA: o sentido civilizacional das formas societárias do Canadá e Estados Unidos contrastam gritantemente com a mexicana. Richard Morse desenvolveu as implicações epistemológicas e societárias das tradições religiosas católicas e reformadas em seu *"Espelho de Próspero"*: a racionalidade formal-objetiva do tomismo e a dialética-pessoalda teologia protestante; o partidarismo da doutrina e ordem-social dos ibéricos e o partidarismo do pragmatismo e da regeneração ou autotranscendência dos anglo-americanos; e a mente compreensiva e unificadora latina e a empírica anglo-saxã (1988, 47-48). Para tal, basta comparar as fronteiras de México e Canadá com os EUA. Na tradição da política externa americana, a tradição jacksoniana idealiza a marcha para oeste com o consequente extermínio e subjugação cultural dos povos indígenas. Na América do Sul fenômenos semelhantes ocorreram com os Guaranis e Charruas no Uruguai e com quase a integralidade dos ameríndios no Chile (RODRIGUEZ; GONZALEZ, 2010, p.420; LUGON, 2010, p.211).

2.3 ALIANÇA DO PACÍFICO

A Aliança do Pacífico é um bloco comercial latino-americano criado em 2012 e formado por Chile, Peru, Colômbia, México e Costa Rica com o objetivo de proporcionar livre comércio e integração econômica. Duas caracterizações identitárias são evidentes neste bloco: a abertura para a Ásia e suas potencialidades da costa pacífica dos países membros, e uma estratégia nitidamente diferente das opções regionais do MERCOSUL. Quanto à franja litorânea, voltada para o Pacífico, pode-se falar em um fator identitário *estrutural* geográfico.

Camilo López Burian (2015, p.146) indica atendência, na América Latina, de governos de esquerda adotar o enfoque na política externa, em privilegiar a região com o foco territorial em países emergentes como aliados estratégicos enquanto, por outro lado, nas ideologias mais à direita se encontram preferências de abertura para o mundo e a consideração de países desenvolvidos como aliados estratégicos. Nos termos de Burian, existem preferências em política externa resultantes de um fator identitário conjuntural, referente ao *status quo* político constituído. Nestes termos também se pode falar que o fortalecimento/enfraquecimento dos blocos regionais é uma variável dependente da conjuntura política que é um dos fatores identitários do Estado.

O amálgama da mestiçagem chilena é particular: uma maioria indígena que gradualmente foi dizimada misturou-se com uma minoria hispânica. Darcy Ribeiro menciona que Jorge Ahumada — a quem descreve como representante da típica intelectualidade chilena alienada — afirma: "Gostamos de pensar que somos ingleses da América morena" (1977, p. 380). Carlos Huneeus examina as pesquisas do *Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea*, que, desde 1985, desenvolve análises de mudanças e continuidade da opinião pública no Chile (2003, pp. 24-26). Um dos dados que merecem destaque nesta pesquisa é acerca do *economicismo*. Nenhum outro país latino-americano possui tanta informação economicista na imprensa (protagonismo das autoridades e dos parlamentares neste setor) quanto o Chile e, nestes debates, predominam as propostas neoliberais com pouco espaço para ideias dissidentes (2003, p. 243). Avalia que apesar do Chile ser um país dividido em muitos aspectos e das profundas mudanças institucionais e sociais nos últimos anos, a mentalidade chilena continua sendo estatizante, no sentido do Estado cumprir uma variedade de funções (2003, p. 163). Paradoxalmente, Huneeus conclui que a mentalidade chilena continua estatizante, conforme a tradição democrática anterior a 1973. Por outro lado, transformações na política econômica após 1973 são de matriz neoliberal e aceitas por um amplo setor da elite econômica e política, pela *Concertación* (coalizão de centro-esquerda, contrária à permanência de Pinochet no poder, criada em 1988, que reúne diversos partidos chilenos, dentre estes PPC, PS e PPD) e pelo principal partido do Chile, UDI, que quase chegou ao poder em 1999 (HUNEEUS, 2003, pp.163-165).

Talvez a mentalidade economicista no Chile possa ser explicada pelo fato que suas riquezas minerais não foram exploradas no período colonial, senão depois da independência, muito embora o capital estrangeiro (ingleses, alemães e norte-americanos), na contemporaneidade, domine as riquezas minerais do país (RIBEIRO, 1977, pp. 393-396). É um Estado que não guarda, na memória e na identidade, a espoliação de uma metrópole. Não é de se estranhar que o Chile participe do MERCOSUL na qualidade de membro associado, e que, além de apoiar uma pluralização dos parceiros estratégicos, priorize uma proposta alternativa de inserção internacional com a Aliança do Pacífico.

As reflexões de Huneeus aproximam-se das de Argemiro Procópio. Na visão deste, os chilenos tentam em vão dar *bye-bye* para a América Atlântida, porque embora busquem o acoplamento à APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation), assim como seus associados mercosulinos, não conseguem desenvolver uma política de *commodities* eficiente para seu cobre e vinho (PROCÓPIO, 2011, pp.63-64). Ressalta que o Chile, depois do México, tornou-se o segundo país latino-americano a integrar a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) (PROCÓPIO, 2011, p. 64), o que, juntamente com a iniciativa de pluralização de parcerias estratégicas, aproxima os comportamentos internacionais destes dois países. O Chile possui um histórico de oscilação entre direita e esquerda. A direita tentava chegar a La Moneda desde 1958 pelas eleições, o que só conseguiu com a vitória em 2009. Em termos de política internacional, significa um acoplamento com a economia internacional (HUNEEUS, 2011, p. 65).

A Grã-Colômbia ora reuniu o que hoje compreende a Colômbia, Venezuela, Equador, Panamá e Guyana Essequiba (e partes do Peru, Brasil e Nicarágua). É notável o quanto Colômbia e Venezuela tomaram caminhos distintos. Andrés Oppenheimer compara que, apesar da Colômbia enfrentar décadas de conflitos armados internos, apresenta uma média de 68 pedidos de patentes anuais; e que a Venezuela, com maior capacidade de investimento em pesquisa, em virtude dos *royalties* do petróleo, apresenta duas solicitações de patente por ano (2010, p.359). A influência dos Estados Unidos da América nesta região moldou a história recente dos países grã-colombianos. Os investimentos americanos no petróleo venezuelano e o *american way of life* que caracterizaram o período de Pérez Jiménez parecem ter influenciado nas percepções refratárias aos yankees.

O Plano Colômbia, que fora uma das principais preocupações em matéria de segurança internacional norte-americana antes do 11 de setembro, aproximou sobremaneira os dois países. O clima econômico de bonança (6% de crescimento da economia em 2006) foi um fator que favoreceu a reeleição de Uribe (BUSHNELL, 2007, p. 401). A proximidade com os Estados Unidos neste período reuniu uma fórmula que delinearia as alianças estratégicas da Colômbia nos últimos anos. Na área do comércio exterior, Gavíria quase eliminou as taxas de importação e a abertura comercial, fortemente de cunho neoliberal, foi acompanhada de privatizações de estatais (idem, p. 402). Estes itinerários aproximam fortemente as políticas econômicas da Colômbia e Chile que também possuem semelhanças na conformação racial. A Colômbia, que possuiu recorrentes iniciativas de purificação da raça (TURBAY, 2009, p. 192), é um país que se concebe branco e em um processo acelerado de branqueamento da raça e curiosamente, a integração (interna) na Colômbia se fez mais com base no mercado do que na miscigenação (TURBAY, 2009, p. 205). Os laços de amizade crescentes entre Colômbia e EUA são coerentes com a distância das chancelarias do MERCOSUL ou dos países latino-americanos com tendências políticas à esquerda ou ao regionalismo sob liderança do eixo Brasil-Argentina.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esquema abaixo busca sintetizar as principais ideias esboçadas neste texto: o entrançamento de dados entre os fatores de identidade (inter)nacional e a formação de parcerias estratégicas em torno dos blocos regionais. O quadro é autoexplicativo e evidencia fatores consonantes e dissonantes nas estruturas políticas das iniciativas de integração regional.

Teorias descritas precisamente e que fazem previsões específicas são melhores justamente porque mais facilmente podem ser avaliadas como erradas (KING, KEOHANE, VERBA, 1994, p.20). Assim, quanto maior o potencial preditivo da teoria, maior a confiança nela (KING, KEOHANE, VERBA, 1994, p. 24). A proposta de tipologias de análise de identidade (inter)nacional esboçada neste artigo não é uma teoria em sentido estrito; possui, contudo, potencial de validade preditiva. Se fatores identitários importam na definição de parceiros estratégicos em blocos regionais,

o Acordo de Livre de Comércio das Américas (ALCA) possui, no México, um foco de dissonância política decisivo de difícil superação. A aproximação entre o MERCOSUL e Aliança do Pacífico, meta da política externa de Michel Temer a partir do anúncio da nova política externa do Chanceler José Serra (SERRA, 2016; MRE, 2017), também está fadada a dificuldades relativamente maiores do que as já existentes no MERCOSUL.

Em sentido semelhante, Danielly Becard (2013, p.51) fala em *racionalidade estratégica pouco evidente* (em respeito à UE e Canadá, Japão, México e África do Sul), resultante mais de jogos políticos e institucionais do que da reflexão. Em continuidade a estudo anterior (MOREIRA, 2015), esta contribuição argumenta que para além da reflexão estratégica pragmática (por exemplo, a reconhecidamente existente no caso do México no NAFTA) existem fatores a serem considerados, em camadas mais profundas que o nível da decisão político-burocrática em relações internacionais, aspectos estes subjacentes à decisão racional em política externa.

BLOCOS REGIONAIS		FATORES IDENTITÁRIOS
MERCOSUL	Consonante	Estrutural: 1) regional platino; 2) miscigenação semelhante; 3) colonização católica e ibérica; 4) memória coletiva (ditadura e abertura democrática).
		Conjuntural: 1) status quo (governos centro-esquerda).
		Relacional: 1) aliança histórica (Tríplice Aliança).
		Oscilante: 1) países em desenvolvimento (Argentina, Brasil e Uruguai).
	Dissonante	Estrutural: 1) regional amazônico (precariedade estrutural); 2) memória coletiva índios (Chile e Uruguai, maior ressentimento).
		Conjuntural: 1) status quo (política econômica Chile); 2) imigração/trabalho escravo boliviano no Brasil; 3) ruptura em política externa (Bolívia, caso das nacionalizações e asilado político-diplomático).
		Relacional: 1) rupturas no status quo político (Paraguai e Brasil); 2) rivalidade histórica (Brasil/Argentina); 3) ressentimento (Paraguai).
		Oscilante: 1) clivagens e assimetrias sociais (Bolívia e Paraguai, classificação ALADI ²); 2) política externa desarticulada (Chile na Aliança do Pacífico).
NAFTA	Consonante	Estrutural: 1) protestantismo (EUA e Canadá).
		Conjuntural: 1) articulação em política externa (EUA e Canadá).
		Relacional: 1) alianças históricas (EUA e Canadá).
		Oscilante: -
	Dissonante	Estrutural: 1) miscigenação mexicana; 2) língua espanhola; 3) catolicismo e cosmo visão indígena no México.
		Conjuntural: 1) imigração mexicana nos EUA; 2) violência e narcotráfico (México).
		Relacional: 1) hegemonia assimétrica americana; 2) ressentimento (México).
		Oscilante: 1) desenvolvimento social assimétrico (México); propaganda (México na cultura americana).

² A ALADI classifica Bolívia, Equador e Paraguai como países de menor desenvolvimento econômico relativo dentre as três categorias de países estabelecidas para efeitos da aplicação dos tratamentos diferenciais previstos no Tratado de Montevidéu de 1980, arts. 3 e 15. (Fonte: <http://www.aladi.org/nsfaladi/vbasico>).

BLOCO REGIONAL	FATORES IDENTITÁRIOS	
ALIANÇA DO PACÍFICO	Consonante	Estrutural: 1) propósito geográfico (saída para o pacífico).
		Conjuntural: 1) status quo (tendência centro-direita).
		Relacional: 1) colonialismo espanhol.
		Oscilante: 1) complementaridade de interesses (alternativa MERCOSUL e comércio no Pacífico).
	Dissonante	Estrutural: -
		Conjuntural: 1) violência estrutural e narcotráfico (Colômbia e México).
		Relacional: 1) memória: Guerra do Pacífico (Chile vs Peru/Bolívia).
		Oscilante: 1) política externa desarticulada (México na AP e NAFTA); 2) política externa desarticulada (Chile no MERCOSUL e AP).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTÓN, Romeo Pérez. *Política Exterior Uruguaya: siglo XX*. Montevideo: Ediciones de la Plaza, 2011.

BUCHER, Bernd; JASPER, Ursula. Revisiting 'identity' in International Relations: From identity as substance to identifications in action. In: *European Journal of International Relations*. May 13, 2016.
Disponível em <http://ejt.sagepub.com>. Acessado em setembro de 2016.

BUSHNELL, David. *Colombia: una nación a pesar de sí misma: Nuestra historia desde los tiempos precolombinos hasta hoy*. 18ª edición. Bogotá: Editorial Planeta Colombiana S.A., 2007.

BURIAN, Camilo López. Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay (2010-2014). *Colombia Internacional*, n.83, pp.135-169, 2015.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional do Brasil: a formação dos conceitos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

COUTO, Leandro. Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Parcerias estratégicas do Brasil: a dimensão multilateral e as parcerias emergentes*. Volume I. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2013, pp. 195-218.

CUNHA, Euclides da. *Os Sertões*. 37ª ed. Rio de Janeiro: F. Alves, 1995.

DORATIOTO, Francisco. *Relações Brasil-Paraguai: afastamento, tensões e reaproximação (1889-1954)*. Brasília: FUNAG, 2012.

DORATIOTO, Francisco. *Evolução das relações Brasil-Paraguai: síntese histórica*. s/d.

Disponível em http://www.kas.de/wf/doc/kas_42306-1522-5-30.pdf?150820200103. Acessado em novembro de 2017.

FARIAS, Rogério de Souza. Parcerias estratégicas: marco conceitual. In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Parcerias estratégicas do Brasil: a dimensão multilateral e as parcerias emergentes*. V. 01. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2013, pp. 15-36.

FELDMAN-BIANCO Bela; RIBEIRO, Gustavo Lins. *Antropologia e Poder: contribuições de Eric R. Wolf*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Campinas: Editora Unicamp; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

FRIZZERA, Guilherme. A suspensão do Paraguai no MERCOSUL: problema interno, solução externa. *Conjuntura Global*, Curitiba, v.02, n.03, pp. 156-164, 2013.

FUENTES, Carlos. *La muerte de Artemio Cruz*. 10 ed. Madrid: Ediciones Catedra, 2012.

HAGSTRÖM, Linus; GUSTAFSSON, Karl. Japan and identity change: why it matters in International Relations. *The Pacific Review*, v. 28, n. 01, pp. 01-22, 2015.

HUNEEUS, Carlos. *Chile un país dividido: la actualidad del pasado*. Santiago: Catalonia, 2003.

HUNTINGTON, Samuel. *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*. 1ed. Buenos Aires: Paidós, 2004.

KING, Gary; KEOHANE, Robert; VERBA, Sidney. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

LEBOW, Richard Ned. Identity and International Relations. *International Relations*, v.22, n.04, pp. 473—492, 2008.

LUCCA, Rafael Arráiz. *Venezuela: 1830 a nuestros días. Breve historia política*. 2 ed. Caracas: Editorial Alfa, 2011.

LUGON, Clovis. *A República Guarani*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MARTINS, Estevão Chaves de Rezende. *Cultura e Poder*. Brasília: IBRI, 2002.

MEAD, Walter Russel. *Special Providence: American foreign policy and how it changed the world*. New York: Knopf, 2002.

MENDONÇA, Renato. *História da Política Exterior do Brasil: do período colonial ao reconhecimento do Império (1500-1825)*. Brasília: FUNAG, 2013.

MOOG, Vianna. *Bandeirantes e Pioneiros*. 17ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1989.

MORSE, Richard. *O espelho de próspero: cultura e ideias nas Américas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Reunião ministerial MERCOSUL-Aliança do Pacífico: Comunicado Conjunto*. 07 de abril de 2017.

NAHUM, Benjamín. *Breve História del Uruguay Independiente*. 8^a edición. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2011.

NÚÑEZ, Ronald León. *Guerra do Paraguai: revolução e genocídio*. São Paulo: Sundermann, 2011.

OPPENHEIMER, Andrés. *!Basta de historias: la obsesión latinoamericana con el pasado y las claves del futuro*. Buenos Aires: Debate, 2010.

PATRÍCIO, Raquel. As relações em eixo — novo paradigma da teoria das relações internacionais? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v.49, n.02, pp. 05-24, 2006.

PROCÓPIO, Argemiro. *Diplomacia e Desigualdade*. 2^a edição. Curitiba: Juruá Editora, 2011.

RAMBO, Bruna; PEREIRA, Everton Cândido; SÖTHE, Thiago. *A delicada saída e reingresso do Paraguai no MERCOSUL*. In: Observatório de negociações internacionais na América Latina.

Disponível em: <<https://onial.wordpress.com/2014/04/10/a-delicada-saida-e-reingresso-do-paraguai-no-MERCOSUL>> Acessado em novembro de 2017.

RIBEIRO, Darcy. *As Américas e a Civilização: estudos de antropología da civilização: processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos*. Petrópolis: Editora Vozes, 1977.

RIOUX, Jean-François; HAY, Robin. *Canadian Foreign Policy: from internationalism to isolationism?* Discussion Paper, n. 16, 1997. Disponível em: http://www3.carleton.ca/csds/docs/occasional_papers/npsia-16.pdf. Acessado em setembro de 2016.

RODRIGUES, Francilene. O que faz o Brasil *Brasil* e a Venezuela *Venezuela*: uma descrição comparativa do pensamento social brasileiro e venezuelano. In: MARTINS, Estevão Chaves de Rezende; MOREIRA, Felipe Kern. *As Relações Internacionais na Fronteira Norte do Brasil: coletânea de estudos*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2011.

RODRIGUEZ, Suzana; GONZÁLEZ, Rodolfo. *En busca de los Orígenes Perdidos: los guaraníes en la construcción del ser Uruguayo*. Montevideo: Editorial Planeta, 2010.

ROZMAN, Gilbert. Chinese National Identity and Its Implications for International Relations in East Asia. In: *Asia-Pacific Review*. Vol. 18, No. 1. United Kingdom: Routledge Publishing Taylor & Francis, 2011, pp. 84-97.

RUIZ, José Briceño. Venezuela no MERCOSUL: os novos cenários do processo de integração. In: MARTINS, Estevão Chavez de Rezende; MOREIRA, Felipe Kern. *As Relações Internacionais na Fronteira Norte do Brasil: coletânea de estudos*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2011.

SERRA, José. *Discurso de Posse como Ministro de Relações Exteriores*.

Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasiao-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acessado em outubro de 2017.

TURBAY, Emilio Yunis. *¿Por qué somos así? ¿Que pasó en Colombia? Análisis del mestizaje*. 2d. Bogotá: Editorial Temis S.A., 2009.

VIDART, Daniel. *Uruguayos: quiénes somos, como somos, dónde estamos*. Montevideo: Ediciones B Uruguay, 2013.

ZWEIG, Stefan. *Brasil: um país do futuro*. Porto Alegre: L&PM, 2008.

A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA EM DEFESA: A LIDERANÇA DO BRASIL E SUAS CONTRADIÇÕES.

Alexandre Fuccille

Universidade Estadual Paulista,
Franca (SP), Brasil

INTRODUÇÃO

O cenário político, econômico e social da América do Sul passou por importantes transformações ao longo do período em que Luiz Inácio Lula da Silva foi presidente do Brasil (2003-2010). A motivação do intercâmbio econômico enquanto elemento central da cooperação regional, prevalecente nos anos 1990, deixou de ser a única força motriz do diálogo entre os países sul-americanos, embora continue presente, como evidenciado pela criação da Aliança do Pacífico. A dimensão política e a ênfase no fortalecimento da autonomia nacional e regional passaram a ser questões centrais de alguns desses processos, fruto também da percepção que o estreitamento do diálogo regional exige determinadas ações que o regionalismo aberto, alicerçado no paradigma neoliberal, não seria capaz de suprir adequadamente. Neste contexto, surgiram dinâmicas que, apesar de suas diferenças, apontam para estas transformações como se pode observar através da emergência da *Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América* (ALBA); da *União de Nações Sul-Americanas* (UNASUL); e de órgãos acrescidos ao MERCOSUL como o *Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL* (FOCEM), o *Tribunal Permanente de Revisão* (TPR) e o Parlamento do bloco (PARLASUL). O entendimento da dimensão e da razão dessas mudanças, assim como das suas consequências em termos de governança regional é um desafio de relevância analítica e política.

A busca da expansão geográfica da cooperação do Cone Sul para a América do Sul tem sido uma característica central da política brasileira desde o início dos anos 1990.³ O privilégio dado a expansão geográfica relaciona-se, entre outros fatores, com o peso do tema da autonomia na ação externa do Brasil e com a constante preocupação em manter o formato intergovernamental do concerto regional. Essa orientação se apresenta na política brasileira desde a formação do MERCOSUL (MARIANO; RAMANZINI JUNIOR, 2012.). Do ponto de vista da estratégia brasileira de cooperação sul-americana, a consolidação da UNASUL desempenha papel importante na articulação com países que consideram a posição de membro associado, por meio de uma área de livre comércio, adequado para suas relações com o MERCOSUL.⁴ São os casos de Chile, Colômbia e Peru, que têm tarifas externas muito baixas ou acordos de livre comércio com os Estados Unidos. É importante observar que do ponto de vista institucional, a UNASUL, apesar das diferenças em relação ao MERCOSUL, mantém o mesmo padrão institucional, qual seja, o intergovernamentalismo. Deste modo, se as elites políticas brasileiras e dos demais países da região, persistentemente, constroem modalidades pouco institucionalizadas de governança regional, é relevante verificar as razões e se essas configurações contribuem para a consecução dos objetivos que motivam o seu surgimento.

Segundo os termos de seu tratado constitutivo, a UNASUL é uma iniciativa que associa os 12 países da América

³ Em 1993, por exemplo, o Brasil propôs, em um contexto de pressão dos EUA para a instauração da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) — que englobaria os doze países da região. Tal proposta não foi levada adiante.

⁴ O membro associado do MERCOSUL estabelece com os membros plenos uma área de livre comércio que deve ser implementada de acordo com o calendário firmado entre os Estados envolvidos. São membros associados: Chile (1996), Peru (2003), Colômbia (2004), Equador (2004), Guiana (2013) e Suriname (2013).

do Sul a partir do fortalecimento da soberania e da autonomia nacional destes países membros.⁵ Entre seus objetivos está o fortalecimento de mecanismos de concertação regional para aumentar a conexão do espaço econômico e político sul-americano.

A UNASUL se articula com outras experiências regionais como o MERCOSUL e de maneira mais estrita e rigorosa não pode ser considerada um processo de integração regional, é melhor caracterizada como um fenômeno de cooperação regional dotado de alguns mecanismos que conectam diversos setores dos seus Estados membros. A UNASUL escapa do enquadramento tradicional de integração econômica regional que aponta, basicamente, quatro etapas deste processo: área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica. Este enquadramento se conecta com outros mecanismos sul-americanos como, por exemplo, o MERCOSUL, a Comunidade Andina e fenômenos novos como Aliança do Pacífico. A UNASUL está inserida em outra lógica centrada na concertação política e sendo dotada de alguns mecanismos que articulam esforços dos governos em busca do encaminhamento de soluções para os problemas em comum como, por exemplo, na área de Defesa.

Esse desenvolvimento se deu em um cenário onde era patente a crise de um modelo de segurança hemisférico (ou pan-americano), que apresentava problemas já há tempos. A crescente erosão da legitimidade do modelo de segurança coletiva do período anterior, confirmado por exemplos como a pouca efetividade do *Tratado Interamericano de Assistência Recíproca* (TIAR), a *Junta Interamericana de Defesa* (JID) e até a própria *Organização dos Estados Americanos* (OEA), combinada a um crescente desengajamento dos EUA na região, bem como a novas prioridades por parte do Departamento de Estado estadunidense pós-11 de setembro de 2001, acabaram por consolidar um imaginário na América do Sul de espaço geográfico possível e passível de desenvolver políticas mais independentes, advindas de uma maior margem de autonomia.

Particularmente, a instituição do *Conselho de Defesa Sul-Americano*, pensado e entendido como *conditio sine qua non* à construção de uma vigorosa comunidade de segurança ou, até mesmo, para a transformação do Complexo Regional de Segurança – na linha proposta por Buzan e Wæver (BUZAN; WÆVER, 2003.) – em direção a um modelo centrado, passou a nortear muitas das reflexões e estudos envolvendo esta temática. Antes de qualquer coisa, vale destacar que, entre a apresentação da proposta iniciada em conversas bilaterais de bastidores ao longo de 2006-2007 e a exposição pública e aprovação do CDS na Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL em dezembro 2008, diversas foram as articulações para superar as diferenças de forma e conteúdo entre seus 12 membros, bem como sepultar a ideia de que tal instrumento visava a consolidar a hegemonia brasileira na região. Ainda: desde seus primórdios, o CDS foi pensado e idealizado como *locus* de concertação e interlocução entre seus integrantes, capaz de fomentar o intercâmbio nos campos da segurança e defesa, cujas decisões só têm validade se acordadas por consenso e com previsão de ao menos um encontro anual ordinário entre seus ministros da Defesa.

Contudo, ao analisarmos a cronologia dos temas que compunham a agenda prioritária (e também a não prioritária) a ser enfrentada neste esforço integrador sul-americano, nenhuma menção à temática segurança e defesa – exceto de forma marginal – aparecia com destaque. O que terá mudado para que tal assunto ganhasse tamanho protagonismo?

Para alguns atores deste processo, a acelerar a conformação deste arranjo – pelo menos do ponto de vista brasileiro – estavam:

A possibilidade de transbordamento das chamadas *novas ameaças* a outros países, como o narcotráfico colombiano para o Brasil e a contenda envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela pela morte de Raúl Reyes;

- I. Os conflitos sub-regionais, como os contenciosos envolvendo Peru e Equador, Bolívia e Chile, entre outros;
- II. Os movimentos autóctones difundindo um sentimento separatista, como ilustram Bolívia e Paraguai;

⁵ O artigo 2º do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas afirma: “a UNASUL tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no contexto do fortalecimento da soberania e independência dos Estados” (UNASUL, 2008).

- III. Frear os ímpetos bolivarianos na região, sobretudo via isolamento da Venezuela e/ou dos países integrantes da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA);
- IV. Frear os ímpetos bolivarianos na região, sobretudo via isolamento da Venezuela e/ou dos países integrantes da Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA);
- V. Evitar uma corrida armamentista na região, com a adoção crescente de medidas de confiança mútua (CBMs);
- VI. Solidificar o Atlântico Sul como uma área de paz, livre de armas nucleares e vital de projeção de poder ao Brasil, não permitindo a presença de potências extrarregionais (como o caso do Reino Unido e a questão Malvinas/Falklands);
- VII. Impedir a materialização de uma política estratégica de segurança hemisférica definida a partir dos Estados Unidos para o subcontinente;
- VIII. Rearticular a Base Industrial de Defesa (BID) com a América do Sul enquanto espaço primeiro à colocação de seus produtos; e último, mas não menos importante;
- IX. Concretizar os objetivos estratégicos da Política Externa Brasileira de consolidação de um processo de integração sul-americano.⁶

Efetivamente, mais do que nunca, para que o desenvolvimento do Brasil se acelerasse e se consolidasse seu desejo de *player global*, a estabilidade jogava um papel fundamental não apenas para o florescimento pleno de suas potencialidades, mas igualmente para mostrar ao mundo seu desempenho como fiador de uma importante estabilidade regional. O comando da *Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti* (MINUSTAH), desde 2004 até seu término em 2017, não tinha outra razão, para além das justificativas protocolares de ajuda humanitária, etc.

Aqui é importante ficar claro que, para além dos arroubos triunfalistas que por vezes assaltam a Política Externa Brasileira no período recente, só se foi possível erigir uma estrutura como o CDS pela opção de não confrontação aberta com Washington. Ciosa de suas muitas limitações no campo das *capabilities*, Brasília optou por uma espécie de *low profile* na construção de sua liderança (que não é percebida e nem recebida como natural na região ao contrário do que muitos defendem) com respeito à temática aqui abordada. Indiretamente, sem querermos sugerir qualquer relação mecânica centro-periferia/Washington-Bogotá, os Estados Unidos souberam se valer dos estreitos vínculos político-ideológicos com o país andino e a colaboração na área castrense via o Plano Colômbia para assegurar o que não pretendiam para a região. Amparando-se no receio de uma Colômbia insulada, cercada de governos esquerdistas, o presidente George W. Bush soube utilizar-se da ascendência e outros laços com o presidente Álvaro Uribe para a criação de uma estrutura *suavizada* (não operativa), como o é o CDS.⁷ Na prática, a não participação da Colômbia – como chegou a ser aventada – esvaziaria de substância e sentido o Conselho de Defesa Sul-Americano. Esse cenário seria problemático para a tentativa brasileira de liderar uma coadunação das percepções de securitização dos Estados da região dos dois subcomplexos regionais da América do Sul (Norte-Andino e do Cone Sul). Com a demanda colombiana contemplada, chegamos a um texto final onde, com respeito à natureza do CDS, propugnava-se sua criação como uma “instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa” nos marcos da institucionalidade e princípios da UNASUL. Conforme seu documento constitutivo, seus objetivos gerais são:

- I. Consolidar o subcontinente como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e desenvolvimento integral dos povos sul-americanos, além de contribuir para a paz mundial;
- II. Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, tomando em conta as características sub-regionais e nacionais e contribuindo para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe;
- III. Geração de consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. Para além destes objetivos gerais, foram definidos 11 objetivos específicos (ver *Apêndice 01*).

⁶ Notas pessoais a partir de conversas *off the record* com membros do Itamaraty e Ministério da Defesa brasileiro.

⁷ No outro extremo, tínhamos uma Venezuela histriônica que defendia a criação de um instrumento militar operacional comum – leia-se, uma aliança militar – chamado Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS, nos moldes da Organização do Tratado do Atlântico Norte/OTAN). Na grande mídia, esta proposta ganhou a alcunha de “OTAN do Sul” ou ainda “OTAN dos pobres”.

1 SINAIS DE ENTUSIASMO

De forma sumarizada, em anos recentes tivemos a instituição de importantes mecanismos como a Zona de Paz Sul-Americana/Comunicado de Brasília (2000), a inauguração das Reuniões de Ministros da Defesa da América do Sul (a primeira ocorrendo no Rio de Janeiro em 2003), além do crescente adensamento das relações bilaterais entre Brasil e Argentina, que vinham em um crescente desde a década de 1980, culminando no Acordo Bilateral de Cooperação em Matéria de Defesa, firmado em 2007.⁸ Enfim, uma não desprezível tradição de se procurar distensionar o ambiente de segurança e defesa regional,⁹ além de servir para o propósito de aproximar os subcomplexos regionais de segurança Norte-Andino e do Cone Sul, destacando o papel central do Brasil nesse processo.

Para além do grande interesse brasileiro, autor da iniciativa de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, idiossincrasias locais, regionais e extrarregionais parecem ter fornecido alento para a concretização deste arranjo. Em um breve périplo pelo subcontinente percebemos que o CDS poderia vir a cumprir diferentes desígnios, com todos tendo eventualmente algo a ganhar: da perspectiva argentina interessava aglutinar novos atores ao pleito de que “as Ilhas Malvinas são argentinas” e todos os desdobramentos que esta questão encerra; passando por um Paraguai acossado por problemas internos, fato que culminou no surgimento do grupo guerrilheiro Exército do Povo Paraguaio (EPP); uma Venezuela que, ainda que aquém do modelo desejado pelo comandante Chávez, o enxergava como um importante instrumento para evitar o encapsulamento ou até mesmo uma ação direta por parte dos EUA; aos outros bolivarianos da região, Bolívia e Equador, que interessavam buscar garantias ante as ações desestabilizadoras, do tipo que se passou com e após o episódio de Angostura; para a Colômbia, ainda que reticente a princípio e temendo o isolamento, a possibilidade de um maior comprometimento e compreensão dos países vizinhos com o flagelo do conflito interno vivido por este; o Peru e Chile, com preparos e capacidades militares bastante distintos, buscavam reforçar a solução dos litígios por vias diplomáticas e eventualmente por meio de tribunais internacionais; ao norte Guiana e Suriname enxergando uma possibilidade para o aprofundamento de sua “sulamericanização” (em contraste com a histórica vocação caribenha); e, finalmente, com o CDS o Uruguai conseguia superar suas ressalvas a uma preocupante colaboração militar MERCOSULina entre Brasil e Argentina que causava grande desconforto em Montevidéu. Enfim, por diferentes leituras e compreensões, parecia que o CDS não seria o tipo de estrutura que tolheria ou dificultaria o exercício das soberanias nacionais na América do Sul e os países concordavam quanto à oportunidade e à conveniência.

Concretamente, estavam abertas as portas à passagem de um modelo obsoleto de segurança coletiva a uma nova forma mais dinâmica de segurança cooperativa. Mas, será o Conselho de Defesa Sul-Americano um mecanismo multilateral estável útil e eficaz em situações conflitivas?

Nos seus anos iniciais, o CDS tem aparecido como um importante espaço de concertação onde, a despeito das idiossincrasias regionais/ideológicas entre a *Comunidade Andina de Nações* (CAN), o *Mercado Comum do Sul* (MERCOSUL), ou ainda a *Aliança Bolivariana para as Américas* (ALBA), importantes avanços têm sido registrados, como a definição de Planos de Ação comuns na temática de segurança e defesa, o estabelecimento de medidas de confiança mútua, a criação do *Centro de Estudos Estratégicos de Defesa* (CEED) na cidade de Buenos Aires, a instituição da *Escola Sul-Americana de Defesa* (ESUDE) para altos estudos em Quito, a construção de uma metodologia comum de medição dos gastos em defesa, um importante intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar, entre outros pontos igualmente meritórios. Não obstante, desafios permanecem.

Passada essa fase embrionária de estruturação e pactuação de conteúdos mínimos, a grande questão é seguir avançando com base em uma metodologia que impõe, obrigatoriamente, a necessidade de concordância unânime

⁸ A esses poderíamos somar as iniciativas brasileiras (todas deste século) dos Acordos Bilaterais-Quadro com Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai, além dos Acordos-Quadro de segurança regional assinados pelo MERCOSUL com Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

⁹ Alguns veem nestas iniciativas, que auxiliaram na ausência de guerras no último século, o surgimento de uma comunidade pluralística de segurança na região. Neste particular, ver Hurrel, 1998; e Kacowicz, 2005. Em oposição a esta leitura otimista, Mares propugna a existência de uma “paz violenta”, caracterizada, entre 1884 e 1993, por 127 disputas interestatais militarizadas (DIMs) na esfera sul-americana, algumas delas já em diádes democracia/democracia (MARES, 2001, pp. 39-43).

entre seus membros — ou, ao menos, não objeção explícita por qualquer um dos integrantes. A regionalização da arquitetura de segurança e defesa no subcontinente prossegue, mas com novas interrogantes: O que temos assistido? Corrida armamentista ou reaparelhamento? E os históricos contenciosos fronteiriços, foram superados? Os espaços e identidades nacionais crescentemente são respeitados reciprocamente? Como se evitar desequilíbrios onde a economia/PIB — bem como os gastos na área de defesa — de apenas um dos participantes representa mais da metade de todos os outros somados? Podemos — definitivamente — falar em superação da dicotomia Pacífico (arco de instabilidade/Subcomplexo Norte-Andino) *versus* Atlântico (arco de estabilidade/Subcomplexo do Cone Sul)? O risco de balcanização de países da região é coisa do passado? A tutela estratégica norte-americana foi contida?

Apenas a resposta a uma das questões acima colocadas (por exemplo, corrida armamentista ou reaparelhamento?) abriria uma fecunda discussão que ultrapassaria os limites deste capítulo. Senão vejamos: de modo bastante breve e de certa forma como desafios à implementação do mandato do CDS a partir de 2009, tivemos “uma proposta peruana, recomendando desarmamento, desmilitarização, um pacto de não agressão e a criação de uma Força de Interposição de Paz; uma proposta chilena, recomendando uma Força combinada de Defesa Sul-Americana; e uma proposta equatoriana, propugnando um código de conduta e mecanismos de redução de gastos militares” (ABDUL-HAK, 2013, pp. 179 e sgs.). Enfim, uma considerável heterogeneidade de pontos de vista para a região tida como a mais desmilitarizada do mundo, que evidencia as dificuldades para a consolidação do CDS, seu aprofundamento (dada à atual baixa institucionalização), lança dúvidas acerca de sua eficácia e efetividade e explicita a polissemia que marca os conceitos de segurança e defesa na região, além das disparidades e assimetrias nos campos social, econômico e militar que caracterizam os países membros.

Contudo, a partir da análise das ações do Conselho de Defesa Sul-Americano até o momento, observa-se um posicionamento diferente do apresentado durante as Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDAs, em vigor desde 1995). Os países do subcontinente parecem compartilhar determinados interesses e valores acerca da segurança e defesa regional em que o papel das Forças Armadas deveria ficar restrito às ações de sua competência, não atuando no âmbito de segurança pública. Esse posicionamento ficou claro na I Reunião de Ministros de Defesa do Cone Sul em setembro de 2014 (Buenos Aires, Argentina), onde se adotou uma política de defesa contrária à utilização das Forças Armadas nas questões de segurança interna. Essas seriam acionadas diante de agressões externas à região, as quais possuíssem um caráter militar-estatal.

Essa posição sul-americana é refletida no Conselho de Defesa da UNASUL. Não se encontram nos documentos do órgão referência ao conceito de “segurança multidimensional”, ao contrário, o que se percebe é um esforço em separar as políticas de defesa dos assuntos de segurança pública. A ação brasileira é particularmente relevante nesse sentido. Do mesmo modo, o próprio Estatuto do CDS, no seu Artigo 1 sobre a sua natureza, afirma que *“Créaseel Consejo de Defensa Suramericano como una instancia de consulta, cooperación y coordinaciónenmateria de Defensa enarmonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo de UNASUR en sus Artículos 3º letra s, 5º y 6º* (UNASUR, 2008).

2 SINAIS DE TIBIEZA

Na verdade, o CDS ainda não passou por nenhuma prova de fogo capaz de pôr em xeque a eficácia e eficiência desta estrutura institucional. Em paralelo, a chamada *agenda negativa* que caracterizou o relacionamento EUA-América do Sul no período pós-Guerra Fria, centrada no combate ao tráfico de drogas, terrorismo e outros delitos de natureza policial, foi parcialmente superada. A despeito disso, os Subcomplexos Regionais de Segurança do Cone Sul e Norte-Andino vivenciam dinâmicas ainda bastante díspares entre si, que carecem de maior articulação e organicidade.

Não obstante, a tentativa de dar vigor às novas estruturas em paralelo à perda de viço do sistema interamericano demonstra que as perspectivas postas podem ser alvissareiras. Na ausência de uma comunidade de segurança na América do Sul e para além do permanente *“dilema de segurança”* que segue colocado, a coadunação de esforços na temática de defesa e uma maior capacidade dissuasória regional poderia ser do interesse de todos os países do subcontinente, desestimulando aventuras e/ou ações hostis de forma isolada ou em conjunto.

Apropriadamente, a nosso ver, temas complexos e que não devem ser afeitos à defesa nacional, como emprego dos militares na segurança pública, combate ao narcotráfico e outras tarefas de polícia, têm ficado de fora das atribuições do Conselho de Defesa Sul-Americano, em que pese este não explicitar *defesa contra quem ou o quê*. Contudo, embora condição necessária, isto é insuficiente.

Como bem salientado por Saint-Pierre e Palacios Junior,

O hiato entre as declarações políticas e as ações de cooperação em Defesa é agravado pelo fato de que não foram elaboradas e assimiladas novas doutrinas para a cooperação sul-americana. Em linhas gerais, os desenhos estratégicos ainda refletem anacronicamente as expectativas anteriores ao fim da Guerra Fria (SAINT-PIERRE; PALACIOS JUNIOR, 2014, p. 35).

Em várias circunstâncias o Brasil não tem sido feliz, para dizer o mínimo, em erigir um discurso coerente e que pareça crível aos demais parceiros regionais, tendo como consequência um perfil identitário ainda não claramente delineado. Ao falar sobre o subcontinente e a relação do Brasil para com este, enquanto o presidente FHC destacava que “só teremos êxito se formos capazes de ser companheiros dos outros países. Não podemos sufocar, tirar vantagem desnecessária. A vantagem é estratégica, não é para o dia de amanhã”, por vezes temos afirmações como a do presidente Lula de que “é impressionante como todos esses países estão quase a exigir que o Brasil lidere a América do Sul”. Em que pese os esforços envidados por Lula da Silva para que a integração regional saísse do papel e a ação que o *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) passou a jogar para concretizar a *Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana/IIRSA* e como um dos braços da política externa brasileira, em larga medida há um sentimento generalizado do Brasil como umahegemonia, gigante e subimperialista, permeando corações e mentes de boa parte de nossos vizinhos sul-americanos.¹⁰ Para que tal percepção se esvaiia, é preciso que se avance, reduzindo efetivamente as importantes assimetrias que ainda caracterizam os países da região e apostando na integração regional para valer (e não apenas como mecanismo de salvaguarda a ameaças externas comuns de diferentes tipos e/ou um tipo de *soft balancing*). Não só os vizinhos menores, mas também o Brasil seria enorme beneficiário se tal processo ocorresse, dissipando definitivamente a imagem de um “gigante egoísta”.

A construção de uma ativa e altiva comunidade de segurança com vistas à estabilidade regional aparece como um tema e tarefa central nos marcos mais amplos desse processo, uma vez que mesmo com a decisiva participação brasileira em dirimir desconfianças, criar entendimentos e facilitar o diálogo, a tanto propalada identidade sul-americana em matérias de defesa até este momento é uma promessa não realizada. Porém, as políticas integracionistas avançam em diferentes velocidades, por vezes de forma mais acelerada no campo político — vide o Conselho de Defesa Sul-Americano —, porém seguidas de um descompasso no campo econômico e outros, bem como de uma arquitetura institucional mais sólida capaz de dar suporte a uma integração mais profunda e profícua.

Ao lado disso, o Brasil reiteradamente tem se apresentado de forma ambivalente nos marcos mais amplos desse processo, ora liderando-o e pretendendo-se apresentar no papel de *paymaster* (que não se cinge apenas ao aspecto econômico), ora retraindo-se e secundarizando esta opção que, de nosso ponto de vista, mais do que uma oportunidade é uma necessidade. Não obstante, é forçoso reconhecer que, seja a sociedade brasileira, seja suas elites, no mais das vezes não tem claro a importância da integração e, neste particular, os grandes meios de comunicação,normalmente, jogam um papel antipedagógico, expondo as relações bilaterais no subcontinente praticamente como gestos de altruísmo desinteressado, compaixão e generosidade emanados a partir de Brasília, que negligenciaria e descuraria da proteção dos “*interesses nacionais*”. Mais ainda: não é exagero afirmar que o Brasil parece se caracterizar por uma atitude instrumental ante os esforços de concertação em Defesa na América do Sul. Preocupa-lhe, sobremaneira, somar forças e valer-se da região como plataforma de projeção internacional e garantidor da estabilidade em seu

¹⁰ Falar de Brasil no contexto sul-americano, necessariamente implica falar em números grandiosos: 48% da área total do subcontinente, 50% de sua população, 59% de sua economia/PIB (detendo cerca de 75% da base industrial e 2/3 de sua agricultura), 42% da produção de petróleo, responsável por quase 3/4 dos desembolsos voltados à infraestrutura da integração regional, entre outros indicadores igualmente superlativos.

entorno, bem como auxiliar-se da escala regional para seus esforços de rearticulação de sua *Base Industrial de defesa* (BID).¹¹

Assim, apesar de ser o articulador da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, carece de coerência e se apresenta inúmeras vezes de forma diacrônica a atuação brasileira. Se por um lado, no mais alto nível político, Brasília trabalha pela concretização deste arranjo institucional (que já representa 2/3 do destino de nossas exportações em armamentos), inclusive em uma espécie de liderança aquiescida por parte de Washington e sem confrontá-la no nível global; por outro, descuida-se de engajar o Ministério da Defesa e, mais particularmente, os militares brasileiros, a atuarem de forma mais decisiva e decidida pela concretização desta importante iniciativa e de seus mecanismos operativos. Na prática, vários altos oficiais e oficiais-generais veem com muita reserva este empreendimento, não poucas vezes classificando-o como uma extravagância, fruto de devaneios de um governo esquerdista, que não encontra correspondência na realidade. Resumidamente: uma política de governo e não uma política de Estado, que não sobreviverá à alternância de poder. Aqui, precisamente, reside um problema, para além do recalcitrante controle civil democrático sobre os membros da caserna, uma vez que o CDS tem deixado de ser crescentemente uma instância de cooperação em Defesa, tornando-se cada vez mais um espaço de cooperação militar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se ineludivelmente a integração regional tem funcionado como uma estratégia para garantir mais voz (e força) aos pleitos da região em um mundo de crescentes assimetrias de poder, isto não pode eclipsar a absoluta fragilidade que tal instrumentalização deste importante processo representa para uma cooperação mais sistêmica – em particular, em Defesa –, não obstante avanços pontuais. A passagem da segurança coletiva à segurança cooperativa é um fato. Enfim, a semente foi lançada, mas, para que esta viceje, será preciso muita atenção, cuidado e dedicação. O sentimento cultivado por parte da elite brasileira acerca de seu país como um “queridinho” na região é rarefeito em sua fundamentação. Se o Brasil de fato quiser liderar, é preciso desejo e mobilização para tanto e que esteja ciente de que isto tem um preço.

Como definiu um especialista,

(….) amplio en materia de propósitos y limitado en concreciones, el Consejo representa la decisión de un grupo de países integrantes de un nuevo bloque o proyecto de integración regional, UNASUR, de sentarse a hablar sobre una cuestión de interés común y sobre la cual nunca habían conversado: la defensa (UGARTE, 2011, s.p.).

Isso não significa negar a existência de diversidades de toda índole: de conceitos a maneiras de se entender a defesa, interesses estratégicos, capacidades, tendências políticas, vinculações com a superpotência global, entre outros pontos.

Ao longo de toda a primeira década do século XXI, as reuniões não só aumentaram de periodicidade, bem como novos arranjos institucionais foram pensados e implementados. Como resultado final, é possível perceber que o atual processo de integração é marcado por várias ambivalências, inconsistências, quando não abertas oposições. Mais: a cooperação em segurança e defesa, ainda que louvável, se mostrará um “*gigante de pés de barro*” se não for acompanhada de uma nova cultura estratégica, e o respectivo aprofundamento e criação de novas institucionalidades nos planos econômico, social, cultural, entre outros. É um caminho, é longo, tortuoso e movediço, mas com o CDS uma vereda foi aberta, não obstante os desafios que persistem. O sensível momento político brasileiro não permite ver com clareza o destino que está reservado à cooperação em Defesa na América do Sul. De toda sorte, é pedagógica a lembrança da problemática fronteira de pouco mais de 3.000 Km entre EUA e México e a securitização dos assuntos a ela afeitos, sem resultados satisfatórios, contrastando com os mais de 6.000 Km da fronteira EUA-Canadá, de relativa

¹¹ Vale recordar que nos anos 1980 o Brasil chegou a figurar entre os 10 maiores exportadores de armas do planeta. Estes esforços, em linha com o exposto pela Estratégia Nacional de Defesa (END), encontram-se ameaçados uma vez que as grandes construtoras brasileiras que criaram seus “braços” na área de Defesa, como a Andrade Gutierrez, Camargo Correa, OAS, Odebrecht e Queiroz Galvão, atualmente são atingidas centralmente na chamada “*Operação Lava Jato*”. Para maiores detalhes, ver Fuccille, Mariano, Ramanzini Júnior e Almeida, 2017.

tranquilidade. Ou seja, não será o Brasil, com uma fronteira terrestre com seus vizinhos mais de cinco vezes superior do que a dos EUA-México que, pela via da militarização (ou da vivificação, como já foi defendido em um passado recente), irá resolver seus problemas de segurança e defesa. Isto é fundamental para compreendermos muitos dos movimentos de integração regional liderados pelo Brasil aqui no espaço sul-americano e seus *spillovers*. Novos desafios se colocam e avolumam e, uma vez mais, seu correto equacionamento necessariamente passa pelo mundo da política e o aprofundamento do debate sobre os alcances e limites das iniciativas integracionistas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves. *O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil (CDS)*. Brasília: FUNAG, 2013.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HURRELL, Andrew. An emerging security community in South America?. In: ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Ed.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

FUCCILLE, Alexandre; MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JR, Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro de. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). *Colombia Internacional*, n.92, pp. 43-72, 2017.

KACOWICZ, Arie. *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2005.

MARES, David. *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press, 2001.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. Structural limitations of the Mercosur: an analysis based on the Brazilian foreign policy positions. *The LatinAmericanist*, v. 56, n.2, 2012.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). *Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas*, 2008.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; PALACIOS JUNIOR, Alberto Montoya Correa. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009-2012). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.57, n.01, pp. 22-39, 2014.

UGARTE, José Manuel. *El Consejo de Defensa Suramericano: Balance y perspectivas*. s.d., 2011.

APÊNDICE 01

Segundo o Artigo 5 do Estatuto do CDS, são eles:

- I. Avançar gradualmente na análise e discussão dos elementos comuns de uma visão conjunta em matéria de defesa;
- II. Promover o intercâmbio de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o propósito de identificar os fatores de risco e ameaça que possam afetar a paz regional e mundial;
- III. Contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa, no marco do artigo 14 do Tratado Constitutivo da UNASUL;
- IV. Avançar na construção de uma visão compartilhada a respeito das tarefas de defesa e promover o diálogo e a cooperação preferencial com outros países da América Latina e do Caribe;
- V. Fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e difundir as lições aprendidas;
- VI. Promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa;
- VII. Fomentar o intercâmbio em matéria de formação e capacitação militar, facilitar processos de treinamento entre as Forças Armadas e promover a cooperação acadêmica dos centros de estudo de defesa;
- VIII. Compartilhar experiências e apoiar ações humanitárias como desminagem, prevenção, mitigação e assistência às vítimas de desastres naturais;
- IX. Compartilhar experiências em operações de manutenção de paz das Nações Unidas;
- X. Intercambiar experiências sobre os processos de modernização dos Ministérios de Defesa e das Forças Armadas;
- XI. Promover a incorporação da perspectiva de gênero no âmbito da defesa. Para maiores esclarecimentos sobre os princípios, estrutura e funcionamento que norteiam o CDS.

Informação retirada de:

http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=82:consejo-suramericano-de-defensa&id=329:estatutos-de-creacion-consejo-de-defensa-suramericano(acessado em 25set. 2015).

A INSTITUCIONALIDADE DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: O CASO DA UNASUL (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS).

Claudete de Castro Silva Vitte

Universidade de Campinas,
Campinas (SP), Brasil

INTRODUÇÃO

Este trabalho objetivou contribuir na discussão sobre alguns dos processos de integração que vêm ocorrendo na América do Sul, considerando a integração regional supranacional sul-americana enquanto institucionalidade e como espaço sociopolítico em construção, ressaltando o caso da UNASUL (União de Nações Sul-Americanas).

Os processos de integração regional envolvem uma contínua interação entre os países-membros internamente a uma organização regional e a harmonização dos marcos regulatórios entre os países envolvidos. Ao mesmo tempo em que a integração regional se processa, com os Estados dialogando e interagindo entre si, eles precisam proteger seus mercados internos e a sua sociedade de ameaças e perdas diversas (CRUZ E CREUZ, 2009, pp. 212-213), o que internamente poderia ter um custo eleitoral e de manutenção do poder político.

Essa tensão entre a integração regional e a autonomia para regular a vida nacional aponta para dois aspectos que Boaventura de Sousa Santos (2002) chama a atenção: a *internacionalização do Estado nacional*, com o aumento dos impactos externos na atuação dos Estados e a *desnacionalização dos regimes políticos*, que se dá com a transição da ideia de governo (*government*) - na qual o Estado exerce o papel central na regulação – para a ideia de governança (*governance*) – na qual a regulação é compartilhada com outras organizações – cabendo ao Estado o papel coordenador, como no caso da criação de agências reguladoras, muitas delas já nascidas “esvaziadas” (SANTOS, 2002, pp. 37-38). Assim, são transformações que se dão no âmbito interno e no âmbito externo da atuação dos Estados, ressaltando a sua participação em organizações internacionais e regionais.

Este estudo teve caráter exploratório e como metodologia de pesquisa foram feitos levantamentos em periódicos especializados, em documentos oficiais de organizações regionais, instituições financeiras regionais; na imprensa, que é sempre uma fonte importante de vocalização das ideias e opiniões de diversos agentes; além de consultas a sítios eletrônicos, buscando diferentes interpretações sobre a organização regional em questão. Este artigo deriva de pesquisa mais ampla na qual foram estudados o *Acordo Estratégico Transpacífico*, a ALBA, o MERCOSUL, a UNASUL e a CELAC. Neste trabalho destacaremos a UNASUL, privilegiando a escala regional¹².

1 A UNASUL (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS): SURGIMENTO, OBJETIVOS E TEMAS RELEVANTES DE SUA AGENDA

A UNASUL (União de Nações Sul-Americanas), criada em 2008, tem 12 países sul-americanos como membros: Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela.

Para Marcelo Passini Mariano, Haroldo Ramanzini Júnior, Rafael Augusto Ribeiro de Almeida (2014), “diferentemente do MERCOSUL, a UNASUL surge num contexto onde os estados participantes apresentam orientações

¹² Parte modificada da Pesquisa relativa à Bolsa Produtividade do CNPq intitulada “Geografia das Relações Internacionais: Estado, Economia, Formação Territorial e integração regional na América do Sul”, PQ 10/2012, Processo nº 305692/2012-7.

político-ideológicas diversas, havendo a necessidade de conciliar concepções diferenciadas a respeito do modelo de integração a ser construído" (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR; DE ALMEIDA, 2014, p. 126).

Primeiramente, cabe uma breve apresentação desta jovem organização regional sul-americana. Tullo Vigevani e Haroldo Ramanzini Júnior (2014) são as referências teóricas desta parte do trabalho. Eles afirmam que segundo seu Tratado Constitutivo, a UNASUL busca fortalecer a soberania e a autonomia nacional dos países-membros. Sua criação teve forte protagonismo do Brasil em iniciativas a partir do governo de Itamar Franco (1992-1994) e que foram continuadas nas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010)¹³ (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR; 2014, p. 519).

Um dos principais objetivos da UNASUL é "o fortalecimento de mecanismos de cooperação regional, buscando articular um espaço econômico e político sul-americano, *preservando os espaços nacionais de formulação de política*" [sem grifos no original] (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 519). A partir deste objetivo invocado por esta Organização Regional, Tullo Vigevani e Haroldo Ramanzini Júnior (2014) defendem como tese que:

É relevante observar que o conceito de integração regional, diferentemente da cooperação, segundo parte da literatura, remete a um processo de transferência de lealdades das elites do Estado nacional para o âmbito regional. Em outras palavras, trata-se de uma dinâmica de transferência de parte das funções que eram desempenhadas pelo Estado para o âmbito regional [...], com consequente diminuição da margem de ação nacional autônoma. Argumentaremos que o que se observa na América do Sul e, em particular, na política brasileira é diferente. O fortalecimento do Estado continua a dar-se do ponto de vista de seu fortalecimento nacional e a autonomia é um elemento definidor da ação externa, sendo objeto de intensa discussão o seu grau de relativização. Em outros termos, na sociedade e nas elites não há consenso no que tange à transferência de funções para o âmbito regional, o que não é diferente do que acontece nos outros países da região [sem grifos no original] (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 519).

Assim, os autores acima citados entendem, a partir do caso brasileiro, que falta consenso sobre o grau de aprofundamento da integração regional, sendo que a UNASUL se trata de "uma instituição de índole intergovernamental, que encerra elementos de uma nova força não necessariamente articulada com a diplomacia, ainda que em alguns casos convergente com ela" (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 533).

No que tange à discussão sobre o grau de autonomia, a citação acima mostra que há um fortalecimento do papel estatal no Brasil e outros países do subcontinente, cabendo discutir se é uma marca dos governos Lula da Silva e de Dilma Rousseff, como de governos dos outros países da região, caracterizados por forte ativismo presidencial, especificamente no que diz respeito a temáticas de integração regional, e "com peculiaridades no que tange à mais clássica diplomacia presidencial" (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 533-534), cabendo refletir se a UNASUL representa uma nova dimensão da integração, "uma lógica que consegue compatibilizar o conceito de autonomia com o objetivo da cooperação e de aspectos setoriais de integração" (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR; DE ALMEIDA, 2014, p. 125).

Em contextualização histórica recente, observa-se que no início do século XXI novos temas ganharam centralidade no debate regional sul-americano, certamente temas próprios de novas dimensões da integração:

- I. A integração física e da infraestrutura;
- II. A agenda de segurança e defesa;

¹³ Em breve retrospectiva: "as primeiras iniciativas brasileiras contemporâneas que remontam ao tema deram-se no governo Itamar Franco. A primeira manifestação foi o anúncio da ideia de Associação de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), em 1993, durante a VII Cúpula do Grupo do Rio. Tiveram continuidade anos depois, no segundo governo Cardoso, com a realização de cúpulas presidenciais sul-americanas em Brasília, em 2000, e em Guayaquil, em 2002. Em dezembro de 2004, na cidade de Cuzco foi realizada a Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul, quando foi redigido um documento, conhecido como Declaração de Cuzco, que criou as bases para a UNASUL. O projeto criado naquela reunião foi denominado Casa (Comunidade Sul-Americana de Nações). Em 2007, durante a Primeira Reunião Energética da América do Sul, realizada na Venezuela, o nome foi modificado para UNASUL. Em maio de 2008, em Brasília, representantes dos 12 países assinaram um tratado para a criação da UNASUL, que com este tratado passa a ser um organismo internacional" (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 533).

III. As migrações;

IV. A integração produtiva;

V. A necessidade de tratamento das assimetrias no subcontinente (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 534)

Um dos principais objetivos da UNASUL é "o fortalecimento de mecanismos de cooperação regional, buscando articular um espaço econômico e político sul-americano, *preservando os espaços nacionais de formulação de política*" [sem grifos no original] (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 519). A partir deste objetivo invocado por esta Organização Regional, Tullo Vigevani e Haroldo Ramanzini Júnior (2014) defendem como tese que:

É relevante observar que o conceito de integração regional, diferentemente da cooperação, segundo parte da literatura, remete a um processo de transferência de lealdades das elites do Estado nacional para o âmbito regional. Em outras palavras, trata-se de uma dinâmica de transferência de parte das funções que eram desempenhadas pelo Estado para o âmbito regional [...], com consequente diminuição da margem de ação nacional autônoma. Argumentaremos que o que se observa na América do Sul e, em particular, na política brasileira é diferente. O fortalecimento do Estado continua a dar-se do ponto de vista de seu fortalecimento nacional e a autonomia é um elemento definidor da ação externa, sendo objeto de intensa discussão o seu grau de relativização. Em outros termos, na sociedade e nas elites não há consenso no que tange à transferência de funções para o âmbito regional, o que não é diferente do que acontece nos outros países da região [sem grifos no original] (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 519).

Assim, os autores acima citados entendem, a partir do caso brasileiro, que falta consenso sobre o grau de aprofundamento da integração regional, sendo que a UNASUL se trata de "uma instituição de índole intergovernamental, que encerra elementos de uma nova força não necessariamente articulada com a diplomacia, ainda que em alguns casos convergente com ela" (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 533).

No que tange à discussão sobre o grau de autonomia, a citação acima mostra que há um fortalecimento do papel estatal no Brasil e outros países do subcontinente, cabendo discutir se é uma marca dos governos Lula da Silva e de Dilma Rousseff, como de governos dos outros países da região, caracterizados por forte ativismo presidencial, especificamente no que diz respeito a temáticas de integração regional, e "com peculiaridades no que tange à mais clássica diplomacia presidencial" (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 533-534), cabendo refletir se a UNASUL representa uma nova dimensão da integração, "uma lógica que consegue compatibilizar o conceito de autonomia com o objetivo da cooperação e de aspectos setoriais de integração" (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR; DE ALMEIDA, 2014, p. 125).

Em contextualização histórica recente, observa-se que no início do século XXI novos temas ganharam centralidade no debate regional sul-americano, certamente temas próprios de novas dimensões da integração:

I. A integração física e da infraestrutura;

II. A agenda de segurança e defesa;

III. As migrações;

IV. A integração produtiva;

V. A necessidade de tratamento das assimetrias no subcontinente (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 534)

Tullo Vigevani e Haroldo Ramanzini Júnior (2014) defendem que são temas importantes para cooperação e que lidar com eles é imperativo, pois são fundamentais para a cooperação em si e para a conexão entre os países. Os autores são assertivos ao afirmarem que esta organização surgiu em um contexto de reconhecimento das diversidades na América do Sul, com uma postura de superar diferenças e de incentivar a associação entre os países para tratar problemas comuns, ainda que em graus diferenciados, como a redução da pobreza e das desigualdades sociais. Esses são compromissos presentes no Tratado Constitutivo da UNASUL, e que exigem esforços para a construção de instrumentos que tragam confiabilidade nas relações entre os países-membros e que fortaleçam "a

ideia de segurança regional combinada com a *preservação da autonomia nacional dos Estados*" [sem grifos no original] (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014 p. 539).

No entanto, fica claro que a UNASUL não tem como objetivo a integração econômica, estando descartada a proposição de um mercado comum. Tullo Vigevani e Haroldo Ramanzini Júnior (2014) defendem este posicionamento ao considerarem que:

na perspectiva brasileira, de diplomatas e funcionários formuladores de políticas, é importante a UNASUL configurar-se como um espaço em que se atenua ou mesmo deixa de existir polarização focada fora da região, nos Estados Unidos particularmente. Não se trata de contraposições, mas de adensar capacidades propositivas próprias, isto é, os governos no Brasil acreditam na possibilidade da focalização de poder em termos regionais, focalização própria, não determinada pela antítese adesão/contraposição (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 535).

Os autores acima citados destacam alguns temas novos e que exigem da UNASUL coordenação: "a absorção da iniciativa da IIRSA pela formação do Cosiplan, assim como a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano e o apoio à formação do Banco do Sul" (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 540). Mas, a peculiaridade desta organização, nos dizeres dos autores, é:

observar que o elemento que articula as questões de segurança e defesa, integração da infraestrutura e financiamento da integração é a ideia de autonomia nacional, neste caso, articulada com a ideia de cooperação e integração setorial. Ou seja, os esforços de cooperação e integração relacionados com essas três dimensões fundamentam-se no objetivo de fortalecimento da autonomia dos Estados, seja do ponto de vista de aumento das margens de manobra no sistema internacional, seja do ponto de vista de exercer efetivamente a soberania sobre o território nacional (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 541).

Em suma, baseando-nos em Tullo Vigevani e Haroldo Ramanzini Júnior (2014), procuramos apontar alguns aspectos relevantes da institucionalização da UNASUL. Assim, demonstramos que na criação da UNASUL houve protagonismo do Brasil. Na implementação da organização regional ocorreu certo tensionamento entre as ideias de integração regional para a cooperação e a de autonomia dos países. Também se observou que a integração regional ocorrida se deu de forma setorializada, com destaque da infraestrutura produtiva e segurança e defesa, estando descartada na atualidade sua implementação para fins de mercado comum. Foi apontado, também, que os estados participantes apresentavam orientações político-ideológicas diversas, bem como concepções diferenciadas do papel da integração regional, em um ambiente regional marcado por forte ativismo presidencial, sombreando a institucionalização da UNASUL.

2 A BUSCA DA AFIRMAÇÃO DE UM PAPEL POLÍTICO E ALGUMAS CONTROVÉRSIAS NA INSTITUCIONALIDADE DA UNASUL

Há autores que compartilham da visão de que a UNASUL tem um projeto de integração diferenciado de outros existentes no subcontinente. Raúl Bernal-Meza (2013, p. 12) é um deles. Para este autor, há três características que dão identidade a esta Organização:

- I. No pragmatismo ideológico e flexibilidade comercial, aceitando um leque de políticas tarifárias diferentes (na CAN, Caricom e no Chile);
- II. Na incorporação de uma agenda de Segurança e Defesa;
- III. Na capacidade política de resolução de problemas intrarregionais entre países e de problemas nacionais de

ordem político-institucional que possam colocar em risco a estabilidade regional.

Para Raúl Bernal-Meza (2013), a UNASUL tem sido competente em seu papel político e tem tido uma participação decisiva na resolução de conflitos na região, podendo-se lembrar, entre eles, a crise interna boliviana; o conflito fronteiriço entre o Equador e a Colômbia sob ataque das FARCs no Equador; de derivações do acordo militar entre a Colômbia e os EUA para instalação de bases militares norte-americanas na Colômbia; o conflito entre a Colômbia e a Venezuela; na tentativa do golpe militar no Equador (um tipo de “cláusula democrática” e a condenação na forma de destituição do presidente paraguaio Fernando Lugo feita pelo Congresso paraguaio (BERNAL-MEZA, 2013, p. 12).

A despeito de uma atuação bem-sucedida no campo político, a UNASUL apresenta alguns problemas, ressaltando-se sua debilidade institucional, pouca representação internacional assumida pela Secretaria Geral e uma Presidência *pro-tempore*¹⁴ (cada país assume, por período de um ano, a presidência da UNASUL) e que tem de lidar com grande número de presidentes em cada Cúpula. Assim, segundo Bernal-Meza (2013):

sin embargo, para consolidar la UNASUR no basta con un liderazgo sostenido ni con la mera voluntad política, frecuentemente débil y poco convincente, cuando no contradictoria, de los Estados miembros. Se requiere también una estructura institucional sólida y eficiente. En este marco, la consolidación de la UNASUR y del liderazgo brasileño en la región, como parte del proceso de consolidación de América del Sur como un polo relevante en el mundo, confronta una serie de retos, tanto políticos como institucionales (BERNAL-MEZA, 2013, p. 12).

Raúl Bernal-Meza (2013) observa que é fato notório que as principais agendas da UNASUL são vinculadas ao desenvolvimento econômico, tais como a integração energética, a infraestrutura física (amadurecida por meio dos projetos herdados da IIRSA), bem como a questão de financiamento, temáticas candentes na época da implantação da Organização, mas que perderam dinamismo por causa da mudança de interesses e de objetivos do Brasil¹⁵ (BERNAL-MEZA, 2013, p. 12). Em defesa da UNASUL, Raúl Bernal-Meza (2013) argumenta que:

no obstante, UNASUR es, actualmente, el foro sudamericano más reconocido por sus miembros y el que ha demostrado la mayor eficacia para enfrentar los problemas políticos de la región y resolver los según sus propias decisiones. Al excluir a Canadá y Estados Unidos e incorporar la agenda de Seguridad, UNASUR es un desafío al orden norteamericano en el hemisferio occidental; área de influencia de la potencia hegemónica. Es un desafío a todo el sistema interamericano (incluyendo el TIAR— Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) y a la OEA en particular, aun que algunos analistas intentan relativizar esta perspectiva (BERNAL-MEZA, 2013, p. 13).

Para Raúl Bernal-Meza (2013) paira sobre a UNASUL a dúvida da possibilidade de a instituição apresentar-se internacionalmente, vocalizando um único ponto de vista em diversas temáticas e um único posicionamento em questões internacionais. Um exemplo que indica falta de unidade refere-se às atitudes de oposição por parte de alguns países-membros a alguns temas que tenham relação com os EUA, temas esses que não têm unanimidade

¹⁴ O presidente *pro tempore* da UNASUL desde abril de 2017 (até abril de 2018) é o presidente argentino Mauricio Macri. O ex-presidente colombiano Ernesto Samper Pizano foi secretário-geral até janeiro de 2017 em mandato prorrogado e no momento que este texto está sendo revisto o cargo estava vago. Segundo o sítio eletrônico da UNASUL, “el Secretario General es el representante legal de la Secretaría General de UNASUR, no solicita ni recibe instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena al organismo”. Cabendo esclarecer, também de acordo com o sítio eletrônico da UNASUL, que esta organização “está conformada por cuatro órganos que toman decisiones, de acuerdo a su nivel jerárquico: Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; Consejo de Delegados y Delegadas y la Secretaría General” (UNASUL, SD).

¹⁵ Segundo Raúl Bernal-Meza (2013), “la consolidación de la UNASUR y del liderazgo brasileño en la región, como parte del proceso de consolidación de América del Sur como un polo relevante en el mundo, confronta una serie de retos, tanto políticos como institucionales. Si bien la UNASUR expresa una voluntad política que ha faltado en la OEA, la misma, aunque necesaria, puede resultar insuficiente, sobre todo si nos guiamos por la experiencia del MERCOSUR. Algunas de las agendas más importantes, vinculadas con el desarrollo económico, como la integración energética, la infraestructura a través de los proyectos de la IIRSA y el área financiera, que estuvieron en la mente de los Presidentes desde la transición de la CSN, perdieron su dinamismo, como consecuencia del cambio de intereses y objetivos del Brasil, a partir del escenario negativo que siguió al arribo al gobierno boliviano de Evo Morales, de los conflictos con Ecuador y Paraguay y también como resultado de la profundización de las diferencias entre Lula y Chávez respecto de los modelos energéticos a seguir, pero que, en el fondo obedecían a problemas derivados de las rivalidades por el liderazgo regional” (BERNAL-MEZA, 2013, p. 12).

entre os países-membros. Raúl Bernal-Meza também observa que certamente a UNASUL pode agir de forma mais efetiva contra um Estado pequeno, tal como o caso da destituição do presidente Fernando Lugo do Paraguai, mas ele vê como impensável a organização agir contra países de maior protagonismo na região, como a Argentina, o Brasil ou Venezuela, por exemplo (BERNAL-MEZA, 2013, p. 13).

Andrés Malamud, em entrevista a Rogelio Núñez (2014), faz um julgamento severo sobre o papel da UNASUL como organização de integração regional. Ele advoga que

la Unasur no es un proceso de integración, aun que la palabra esté mencionada en el tratado constitutivo. Su principio rector es el "irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados", y soberanía irrestricta es lo contrario de integración. UNASUR constituye un foro de concertación política en el que estados soberanos dialogan y coordinan pero no se funden. Integración es fusión de soberanía: perder la capacidad de actuar sólo... los verbos que utilizas lo expresan con claridad: busca, busca, busca, quiere. *Retórica, no integración*" [sem grifos no original] (MALAMUD apud NUÑEZ, 2014, s/p).

Elsa Lhenderrosas (2015) defende a tese, da qual compartilhamos, que as organizações regionais sofrem estagnação em vez de prosperarem em períodos de turbulências políticas e, acrescentamos, de crise econômica. A sua explicação é dada nos termos do caráter intergovernamental que os regionalismos possuem, caráter esse que depende da estabilidade dos governos, da sua solidez e principalmente de vontade política para avançar na integração. A autora defende que "la historia de la integración regional en América Latina, nos muestra numerosos ejemplos de estancamiento o incluso de retroceso de mecanismos regionales ante escenarios de crisis políticas o económicas" (LHENDERROSAS, 2015, p. 199).

De fato, o quadro político-econômico no subcontinente não está favorável: há instabilidade política causada por corrupção ou problemas de governabilidade no Brasil, no Chile, Peru e na Argentina e deterioração de liberdades democráticas em países como a Venezuela e o Equador, entre outros problemas.

Há também, segundo Elsa Lhenderrosas (2015), algumas questões irresolutas como: escassez institucionalidade, falta de avanços concretos em diversos campos da integração, a superposição de esquemas de integração, casos da UNASUL e CELAC, por exemplo, e a recorrente falta de recursos para financiar iniciativas de integração, em especial para projetos de infraestrutura, para projetos na área de defesa e de saúde (com uma pauta preocupante com a disseminação do vírus Zika), iniciativas que ficam estancadas com as crises econômicas de alguns países da região, em especial do Brasil, principal economia da América do Sul (LHENDERROSAS, 2015, p. 199).

Alguns outros constrangimentos para o avanço da UNASUL são trazidos à luz por Elsa Lhenderrossas (2015), para quem essa Organização é um projeto inconcluso de formação de uma identidade sul-americana e possui um caráter defensivo de integração regional. Ela diz:

según sus directrices generales, la UNASUR se creó sobre una base de principios que son parte del acervo regional y constituye la estructura de ideas y valores comunes, presentes en las propuestas regionales de los últimos 70 años. Desarrollo, autonomía, integración, "patria grande" son ideas que fueron dando contenido al proyecto sudamericano. Esta entidad regional se construyó principalmente en base a una identificación geográfica, a la definición de um espacio sudamericano (que hace a la inclusión de Guyana y Surinam) y está anclada en el pensamiento de um proyecto inconcluso de unidad latinoamericana. Desde su comienzo, las decisiones y las prácticas le dieron al proceso un carácter principalmente defensivo y cerrado (LHENDERROSAS, 2015, pp. 199-200).

Elsa Lhenderrosas (2015) também considera que a UNASUL carece de uma perspectiva estratégica e de uma projeção externa definida, já que ela não se constituiu uma plataforma de inserção internacional para o conjunto da região. Para a autora,

los intereses estratégicos de UNASUR se decodifican a partir de las definiciones de política externa de los países considerados individualmente. De algún modo, los modelos de inserción internacional divergentes y en particular las relaciones de distinto carácter que

cada estado tiene com la potencia hemisférica, introducen diferencias en el seno del bloque que dificultan la construcción de um posicionamiento externo regional. [...] En realidad, esta proyección más limitada se corresponde con los objetivos geopolíticos y estratégicos iniciales de los países miembros. Desde su creación, la UNASUR se orientó "a soluciones sudamericanas frente a problemas sudamericanos" (LHENDERROSAS, 2015, p. 203).

Em suma, nesta parte do trabalho procuramos mostrar que a UNASUL buscou construir uma identidade, considerando pragmatismo ideológico e flexibilidade comercial. No entanto, a Organização apresenta problemas institucionais que são reforçados pelo forte protagonismo dos presidentes dos países-membros. Também apontamos que as principais agendas da UNASUL são vinculadas a aspectos do desenvolvimento econômico, mas elas, com a recente perda de dinamismo na região e a falta de recursos para financiamentos, não têm avançado, de forma que a UNASUL permanece como um projeto inconcluso.

3 BREVES NOTAS SOBRE O PAPEL DO BRASIL NA UNASUL

Miriam Saraiva (2016) discute o papel do Brasil na UNASUL e a relevância desta organização para a política externa brasileira. Vamos destacar alguns aspectos discutidos brilhantemente pela autora privilegiando a gestão Dilma Rousseff, mais afeita ao período que esta pesquisa englobou. Assim, no início de seu primeiro mandato a então presidente do Brasil deu indicações de que na política externa daria continuidade à gestão de seu antecessor, Luís Inácio Lula da Silva, do mesmo Partido dos Trabalhadores, apontando, no nível do discurso, a manutenção da priorização da América do Sul no cenário externo. Porém, observa a autora:

(...) embora as estratégias e visões de mundo tenham seguido formalmente em vigor, assim como os *policymakers* da política externa e as perspectivas anunciadas para a região, o comportamento brasileiro [no governo de Dilma Rousseff] para o exterior de forma geral e, na mesma medida, para o entorno regional, experimentou mudanças e uma visível redução na proatividade (SARAIVA, 2016, p. 296).

Na gestão em questão, a perda do protagonismo brasileiro se deu tanto na esfera regional como na política global, com o governo Rousseff assumindo uma postura mais reativa do que proativa. Miriam Saraiva (2016, pp. 299-300) aponta algumas razões para esta mudança de papel, tais como a conjuntura da crise econômica internacional e principalmente a política doméstica, com a crise econômica global chegando tardiamente, mas de forma muito intensa, com rápida deterioração dos fundamentos econômicos (PIB, geração de emprego, reservas cambiais, superávit).

Há, sobretudo, os efeitos de processos judiciais contra dirigentes de empresas de infraestruturas, as chamadas construtoras, acusadas de corrupção e pagamentos de propinas para políticos e funcionários de empresas estatais e que haviam atuado de forma efetiva em vários países da América do Sul e em Cuba com a contrapartida de recursos do BNDES (*Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*). Tal cenário levou a "uma visível redução do ativismo regional" (SARAIVA, 2016, p. 302).

Diferentemente de Dilma Rousseff, o governo Lula da Silva priorizou a liderança brasileira na integração regional, tendo feito a opção de articular a cooperação regional com pouca ou com baixa institucionalidade, escolhendo a UNASUL como principal instrumento para atingir este objetivo, aceitando atuar como "paymaster assumindo parcialmente os custos da cooperação regional, e introduzindo uma rede de cooperação com países vizinhos nos campos de assistência técnica e financiamento de obras de infraestrutura com recursos do BNDES" (SARAIVA, 2016, p. 298).

Mas a política externa do governo Lula, conforme foi dito, não teve sequência no governo de Dilma Rousseff e o Brasil perdeu influência no cenário regional. Miriam Saraiva resume as principais mudanças no governo Dilma Rousseff:

o projeto desenvolvimentista brasileiro de alavancar tanto obras de infraestrutura no Brasil e na América do Sul (com recursos do BNDES), quanto empresas brasileiras que começaram a se internacionalizar durante o período de Lula, foi mantido inicialmente, mas sofreu com a difícil situação econômica e diversas iniciativas não foram concluídas (SARAIVA, 2016, p. 300).

Ademais, “a presidente Rousseff mostrou sua preferência pela solução dos problemas internos, junto com seu pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos e simbólicos, não tangíveis no curto prazo” (SARAIVA, 2016, p. 300). Ainda segundo esta autora, “o discurso do governo brasileiro ficou muitas vezes mais alinhado com governos de tendência à esquerda” (SARAIVA, 2016, p. 304), alguns deles chamados de bolivarianos, e alguns episódios mostraram, como a crise política vivida na Venezuela no Governo de Nicolás Maduro, que a UNASUL apresentou poucos resultados no curto prazo, mas, segundo Miriam Saraiva (2016, p. 304), ao menos a atuação da UNASUL serviu para firmar o compromisso de agendamento das eleições legislativas naquele país (SARAIVA, 2016, p. 304), mas que, infelizmente, vêm se mostrando tumultuadas e sendo muito criticadas pela opinião pública internacional.

Esta autora conclui sua reflexão sobre o papel do governo brasileiro na integração regional, considerando a UNASUL como referência, que

(...) a tradição brasileira de não intervenção; as dificuldades do Brasil em construir uma liderança em um tema aonde há divergências; o fato de, frente a situações de crise na região, as lideranças do PT terem sido atores importantes do governo; e a falta de interesse da Presidência da República em empenhar-se em construir um consenso substantivo, tem dificultado o exercício, por parte do Brasil, do papel de liderança (SARAIVA, 2016, p. 304).

Nestas breves notas sobre o papel do Brasil na UNASUL, assim como discutido por Miriam Saraiva (2016), destacamos um legado de liderança do Brasil na integração regional sul-americana no governo Lula da Silva e delineamos um legado ainda a ser mais bem esclarecido da gestão Dilma Rousseff, que foi interrompida pelo *impeachment* de 2016. O governo Rousseff foi uma gestão a qual se imaginava que daria continuidade à política externa de seu antecessor, mas a difícil situação econômica que o País enfrentou, em especial no segundo mandato, foi uma das causas de diversas iniciativas regionais em andamento não terem sido concluídas. Some-se às dificuldades econômicas e de um ambiente político interno fortemente adverso, o fato da presidente Rousseff mostrar sua preferência pela solução dos problemas internos, com pouco interesse por temas externos. Também foi criada uma visão de alinhamento de seu governo com a ideologia bolivariana, sendo o seu governo um período no qual se confirmou a dificuldade do governo brasileiro em manter liderança em temas nos quais há divergências na UNASUL.

4 INTERDEPENDÊNCIA REGIONAL VERSUS SOBERANIA. UM REGIONALISMO PÓS-HEGEMÔNICO?

Vivemos em mundo interdependente. Esta constatação leva às discussões sobre as recentes transformações no papel dos Estados e sobre processos de integração regional e multilateral que trazem para o centro da cena a necessidade de um exame nos conceitos de soberania e de capacidade regulatória dos Estados-nação, escala de referência na geografia das relações internacionais, como o próprio adjetivo *internacional* explicita.

Tomando alguns pressupostos da Escola da Interdependência Complexa das Relações Internacionais, pode-se considerar que tem havido nas últimas décadas um aprofundamento nos padrões de interconexões globais, que resultam em um crescente processo de interdependência entre os diversos países do sistema-mundo.

Essa interdependência significa que as relações entre nações envolvem custos e alguns benefícios recíprocos, mas tal interdependência não significa que não haja assimetria de poder nas relações internacionais, mesmo porque os países menos dependentes ou vulneráveis têm maior capacidade de negociação e de barganha nas suas transações.

Segundo Robert Keohane (1992), as relações de interdependência *versus* poder colocam dilemas para os Estados, já que a interdependência restringe a capacidade dos governos de controlar certos eventos, principalmente em situação de vulnerabilidade, já que a interdependência não é compreendida como interconexão, mas como “efeitos de custo das transações”, ou seja, em situações em que os atores são afetados de formas potencialmente custosas pelas ações de outro (KEOHANE, 1992, pp. 165-167).

Diversos Estados-nação ao participarem de instituições multilaterais e regionais, submetem-se às suas normas e estruturas e passam a fazer parte do chamado *regime internacional*, em uma tentativa de melhorar a sua capacidade de lidar com certos problemas e, supostamente, essas instituições multilaterais ou regionais reduziriam as discrepâncias e evitariam a formação de hierarquias. Para muitos, então, as instituições multilaterais e regionais seriam um poderoso instrumento de negociação entre Estados, constituindo-se em uma opção para os países pobres e fragilizados barganharem com os países ricos (KEOHANE, 1992, p.167).

Vinculando a discussão da soberania, da autonomia dos Estados-nação com a integração regional supranacional, Marcelo A. Medeiros (2003) assevera que

(...) as sociedades nacionais procuram reduzir o impacto do fenômeno de globalização através do reforço dos espaços integrados, que devem assumir, doravante, um papel reivindicado outrora pelos Estados nacionais, estes se encontrando, na realidade, ultrapassados [sic] por uma construção econômica indo além de suas fronteiras. Constatase, pois, a conformação progressiva de uma defasagem entre o político e o econômico, o Estado não sendo mais capaz de exercer suas prerrogativas históricas. Todavia, na sua dupla missão — a de formulador e a de agente de implementação de políticas públicas — os espaços integrados hesitam entre uma cooperação com traços confederais e uma integração com vocação federal. Em razão de um exercício absoluto de soberania que perdura há séculos, o Estado-nação tem dificuldades em abdicar de seu poder, mesmo se ele está consciente que a sua sobrevivência passa pela via da integração regional. Assim, a lógica supranacional se confronta à lógica intergovernamental, a primeira evocando a necessidade de eficiência e de um poder político capaz de domar as forças econômicas; a segunda apontando a necessidade de se respeitar as particularidades nacionais e a prática democrática (MEDEIROS, 2003, p. 142).

Segundo Anna Ayuso (2016), a interdependência pressupõe múltiplos vínculos inter-relacionados entre atores da sociedade internacional que condicionam mútuas dependências e afeta a todos os Estados, inclusive os mais poderosos. A interdependência também condiciona as respostas aos desafios regionais e globais e essas respostas muitas vezes devem ser conjuntas. Deste modo,

(...) la gobernanza de esas interdependencias ha hecho emerger nuevos espacios geopolíticos y foros de concertación y cooperación y la necesidad de encontrar las estructuras y prácticas que puedan proporcionar respuestas eficaces a los retos compartidos [...] y defender los bienes comunes. En este sentido el regionalismo y el inter-regionalismo aparecen como herramientas para generar espacios institucionalizados en los que se establecen diferentes tipos de relaciones (AYUSO, 2016, p. 36).

A autora acima aponta o surgimento do termo trans-regionalismo, uma “*referencia a relaciones inter-estatales entre actores de diferentes regiones que no responde a un esquema interbloques institucionalizados*” (AYUSO, 2016, p. 36), assinalando a transcendência do trinômio: bilateralismo, regionalismo, multilateralismo, “*recogiendo dinámicas más complejas de geometría variable que incorporan no solo el inter-gubernamentalismo, sino también el creciente papel de la sociedad civil*” (AYUSO, 2016, p. 37). Anna Ayuso (2016) constata um movimento de mudança na concepção de organizações interestatais surgidas recentemente que a América do Sul (e Latina) apresenta exemplos típicos, como o estudado nesta pesquisa. Assim, nos diz a autora,

(...) al inicio del siglo XXI una tercera generación de iniciativas regionales se han creados in seguir un patrón común, pero con algunos rasgos compartidos. Son proyectos que tratan de dar respuestas a la multipolaridad y creciente interdependencia de los cambios globales. [...] Algunos autores destacan que son iniciativas más políticas y con menos acento en la liberalización comercial y de ahí que hablen del *regionalismo post-liberal* [...]. Poniendo el acento en aquellas iniciativas de corte más autonomista y contestatario frente a las potencias tradicionales hay autores que han adoptado la expresión de *regionalismo post-hegemónico*. Dentro de estas categorías se encuentran: la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) [...], la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR, 2008); y la Comunidad de América Latina y Caribe Estados (CELAC, 2010). Una característica común de este regionalismo es la prioridad puesta en las cuestiones políticas y sociales en detrimento de las relacionadas con el comercio [...]. Otras organizaciones precedentes como [...] el MERCOSUR han experimentado transformaciones que las aproximan parcialmente a los rasgos post-hegemónicos aun que mantengan objetivos de integración comercial [sem grifo no original] (AYUNO, 2016, pp. 45-46).

Isso posto, a integração regional sul-americana (e latino-americana) revela que transformações históricas têm gerado “un complejo mapa de la integración latinoamericana con una arquitectura multinivel” (p. 46), resultante de interesses econômicos e propósitos geopolíticos e ideológicos que resultam em alianças variadas e estratégias de balanço de poder, de forma que algumas dessas organizações são mais liberalizantes, outras mais protecionistas (AYUNO, 2016, pp. 46-47).

Anna Ayuno também observa que com enfoque ora mais econômico ou ora mais político essas organizações regionais se apóiam em três pilares: consenso político, promoção de uma interdependência regional mais profunda e melhora nas interconexões. Algumas delas apresentam um desenvolvimento institucional mais amadurecido, caso da UNASUL, enquanto outras apresentam menor institucionalidade e escassa personalidade política, como a ALBA e a CELAC (AYUNO, 2016, p. 47).

Em suma, a América do Sul tem organizações regionais com uma marca muito peculiar: são instituições *presidencialistas*, com um “exacerbado intergovernamentalismo” no qual as decisões importantes são tomadas por unanimidade e consenso em alto nível. Há, assim, uma “*Diplomacia de Cúpulas*” (p. 47), com crescente número de encontros de Chefes de Estados que “ha devaluado la importancia de esos encuentros, especialmente en el caso de organizaciones cuyos objetivos se relacionan con el *Soft Power* en el cuallos resultados no son evaluables de forma inmediata”, asseverando que as Cúpulas Sul-Americanas sofrem de falta de concretude (AYUNO, 2016, p. 47). E, para concluir, ecoamos as palavras de Pablo Ospina Peralta (2016), que faz uma severa crítica a alguns governos que se autodenominam progressistas na América do Sul:

la clave de cualquier transformación profunda está en la sociedad, no en el Estado. Y el Estado sirve a ella solo cuando la sociedad aumenta su capacidad de controlarlo y dictarle sus prioridades. El progresismo [en América Latina], por el contrario, se ha decantado por la burocracia en unos casos, la tecnocracia en otros, y los nuevos o viejos grupos económicos que medran, en todos lados, del Estado capitalista que los cuida y los nutre. Estatismo no es socialismo (PERALTA 2016, p. 03).

Assim, nesta parte do artigo, a partir de pressupostos da Escola da Interdependência Complexa das Relações Internacionais, verificou-se que vem ocorrendo um crescente aprofundamento das conexões globais, com custos e benefícios para os diversos países. Há dilemas no atual mundo interdependente quando os países participam de organizações regionais ou multilaterais, por limitações na capacidade de controle de certos eventos, em especial em contexto de vulnerabilidade imposta pelas crises econômicas e políticas e pelo recorrente confronto entre a lógica supranacional e a lógica intergovernamental.

Vimos que a UNASUL é apontada por alguns como uma expressão de um regionalismo pós-hegemônico, que se traduz na priorização de questões políticas e sociais sobre questões econômicas. O fato é que na América do Sul há uma integração regional multinível, resultante de interesses econômicos, políticos e ideológicos que resultam em uma *arquitetura* regional diversa, com algumas organizações mais maduras e outras com menor institucionalidade, mas a maioria operando em um contexto político regional de forte *presidencialismo* que resultou em uma *Diplomacia de Cúpulas*, modelo que recentemente vem se exaurindo, por sua falta de concretude.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chama a atenção o fato de haver um número significativo de organizações regionais na América Latina, mais especialmente na América do Sul, região que foi o foco da pesquisa. Persistem dúvidas se todas elas são relevantes o suficiente para sobreviverem no longo prazo. Como bem alerta Rafael Duarte Villa, em entrevista, haverá blocos que precisarão ser, “ainda que não eliminados, ao menos repensados, para não parecerem elefantes brancos adormecidos” (entrevista a Paula Adamo Idoeta, 2011).

Ademais, a crise econômica que grassa na região, bem como no mundo capitalista, é um agravante. Ela dificulta o aprofundamento dos processos de integração porque torna o cenário político mais instável, no sentido de ser mais

difícil encontrar um ponto de equilíbrio para as diferentes demandas e interesses nacionais. É problemático também os países participantes serem complacentes com medidas coletivas de âmbito regional que implicam em custos econômicos, quando há pressões internas aos países, oriundas de demandas eleitorais e de grupos de interesses que sofrem impactos da crise e lutam pela manutenção ou ampliação de interesses e direitos. São desafios que a integração regional sul-americana deverá lidar ainda neste futuro próximo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AYUSO, Anna. El Espacio Iberoamericano en el Orden Global. In: SORIA, Adrián Bonilla; SAÉNZ, Stella; MORALES, María Fernanda (Eds.). *Iberoamérica: y el nuevo regionalismo*. San José (Costa Rica): FLACSO, 2016.

BERNAL-MEZA, Raúl. Modelos o esquemas de integración y cooperación en América Latina (UNASUR, Alianzas del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica. *Ibero-online.de*, junio, 2013.

Disponível em: http://www.iai.spk-berlin.de/fileadmin/dokumentenbibliothek/Ibero-Online/Ibero_Online_12.pdf.

CRUZ E CREUZ, Luiz Rodolfo. Organizações internacionais e regionais de integração econômica: revisões de uma teoria geral. *Revista do SJRJ (Seção Judiciária do Rio de Janeiro)*, Rio de Janeiro, n. 24, 2009.

IDOETA, Paula Adamo. Para que servem tantos blocos e grupos regionais? *BBC Brasil*, 02 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111201_blocosregionais_pai.shtml, 2016.

KEOHANE, Robert. Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência simétrica. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). *O futuro do Brasil: A América Latina e o fim da Guerra Fria*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

LHENDERROSAS, Elsa: UNASUR: Desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior. *Pensamiento Propio*, n. 42, 2015.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro de. O Brasil e a Integração na América do Sul. Uma Análise dos Últimos Dez Anos (2003-2013). *Relações Internacionais*, Lisboa, n.41, 2014.

MEDEIROS, Marcelo. Prerrogativas estatais, integração regional e lógica distributiva. *Lua Nova*. São Paulo: n.58, 2003.

NÚÑEZ, Rogelio. ¿Hacia donde va Unasur? *Infolatam*, dezembro de 2014.

Disponível em: <http://www.infolatam.com/2014/12/02/hacia-donde-va-unasur/> e em <http://diariodecaracas.com/blog/rogelio-nunez/hacia-donde-va-unasur> Acesso em 01/01/2018.

PERALTA, Pablo Ospina. El agotamiento del progressismo. *Nueva Sociedad*, abril 2016.

Disponível em: <http://nuso.org/articulo/el-agotamiento-del-progresismo/>.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. In: SANTOS, B.S. (org.). *A globalização e as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez, 2002.

SARAIVA, Miriam Gomes. Estancamiento e crise da liderança do Brasil no entorno regional. In: *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, 2016 Edición Especial. Andrés Serbin (Coordinador). CRIES, Buenos Aires, 2016. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/03/017-saraiva.pdf>.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). ¿Cómo funciona UNASUR? SD.

Disponível em: <http://www.unasursg.org/es/como-funciona-unasur>. Acesso em 2017.

VIGEVANI, Tullo; RAMAZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: MERCOSUL e UNASUL. *Dados*, Rio de Janeiro, v.57, n.02, 2014.

MERCOSUR Y EL DESAFÍO DE ASEGURAR NUEVOS RUMBOS: INTEGRACIÓN O UNA RE SIGNIFICACIÓN POLÍTICA. REFLEXIONES.

Gloria Edel Mendicoa

Universidad de Buenos Aires,
Buenos Aires, Argentina

INTRODUCCIÓN

Actualmente es un importante desafío conceptualizar acerca del rumbo o los nuevos rumbos de la integración regional. Tal vez correspondería decir, la integración en la encrucijada. En esa dirección el ensayo pondrá en valor la actual situación del Mercosur y, en la misma, el punto crítico que se configura en la *decisión política*. Claro está que reclama dar cuenta en primer lugar, del alcance de dicha dimensión, no por desconocida pero sí con limitaciones en cuanto a su alcance. La integración puede ser social, económica, física, y más. Pero la política reclama de definiciones más amplias ya que involucra claramente el rol de los decisores en tanto su postura frente a la integración. Ello deriva en saber distinguir las resonancias acerca de cómo se percibe y entiende el Mercosur. También distinguir que el Mercosur es un instrumento que se contextualiza en el espacio que comprende los países, tanto de los que vienen desde los albores de la puesta en marcha del Tratado de Asunción, como los que se fueron asociando con posterioridad y que sobre todos y cada uno, se han hecho elucubraciones acerca de sus respectivos roles y liderazgos que ponían en juego.

Sin embargo, el Mercosur, se reitera como instrumento, inspirado principalmente en establecer y consolidar relaciones comerciales y ha demostrado probadas restricciones cuando no perspectivas unilaterales y de escasos beneficios. Por ello, será necesario, reemplazar la idea de integrar por la de reconocer que la realidad nos devuelve una inevitable *resignificación*, por cuanto la decisión que conlleva es asumir que la integración no quede no solo en algunos actores y con determinadas finalidades. De ahí que en el presente documento, son incluidos estudios que en tal dirección se vienen realizando y que proponen una institucionalidad social, abrir las fronteras, y con la mirada puesta en un enfoque que pondere lo que de Sousa Santo estudia y defiende, como una *epistemología del sur*. El propósito es revisar cuánto de la *decisión política* es condición para una integración que consolide a comunidades y a ellas en nuestros países.

Acerca del alcance de la integración, se trata de recuperar dimensiones analíticas diferentes a las posiciones convencionales, lo que supone la exposición del contexto organizacional, mediante la constatación de una hipótesis que analice la capacidad de la interacción entre quienes se encuentran en el debate, como también dar cuenta del sentido de la pertenencia, la participación y estabilidad del proceso democrático y hasta dónde puede llegar la cooperación y el conflicto como estrategias, en pugna constante, entre organizaciones gubernamentales y sus políticas. Estas dimensiones se desarrollarán con base a datos ya alcanzados y servirán para destacar aquellos referentes, como la *mercociudades*, la cual se la categoriza en el marco de las “sociologías ausentes” siguiendo al citado de Sousa Santos. Todo ello, reconociendo a la región, no solo como una geografía espacial sino como una *epistemología del sur*, aquella que reclama de una mirada hacia adentro para entender el valor estratégico de su profundización. Así entonces la propuesta *se centra en un modelo de gobernanza cuyo contenido, decididamente, conlleva los poderes públicos y su mejor anclaje, que es la comunidad. Asimismo dichos poderes públicos, y sus brazos ejecutores, las políticas, se encuentran acuñados en una post modernidad –en tanto efecto de la globalización–, y por ende, en una inevitable búsqueda hacia las fuentes y en una alianza en pos de un renovado (o resignificado) mapa estratégico, en el que los municipios son testigos indiscutibles.*

En tal dirección, la otra hipótesis que se sostiene es que estos últimos, dan sentido desde sus gobiernos y territorios, a una ciudadanía “esperada”, que vista en perspectiva ontológica y relacional, aunque tengan presencia, sus oportunidades siguen siendo esquivas e inciertas. Y, en este contexto, no puede dejar de advertirse el señalamiento de Hannah Arendt (2005) cuando basándose en Aristóteles, permite agregar al debate la diáda, que no debería ser tal, acerca de discurso y acción: precisamente, mediante discurso y acción los hombres muestran quienes son... Y esto, discurso y acción, porque es el único espacio en que cada uno se realiza humanamente y, la acción tiene la virtud de enfrentarse con los hechos, juzgarlos, evaluarlos y discriminarlos. ¿Por qué esta derivación? Hoy, el proceso de integración regional, tácitamente se desplaza entre el discurso (lo que puede ser de interés resolver) y lo que efectivamente se materializa en ese sentido. No obstante, y tal como es señalado por Berardo y Mazzalay (2012)

(...) las arenas locales son el foro ineludible en el cual se deciden cuestiones de importancia vital para la vida en democracia, desde la prestación de servicios esenciales —salud, educación, acceso a un medio ambiente saludable, etc. hasta la participación en procesos integradores que excedan lo meramente local buscando el beneficio de las economías de escala regional

Desde ese lugar, un nuevo modelo de *integración* conlleva la inserción de componentes que, en apariencia, no podrán revertir los ciclos diversos tanto prósperos como no prósperos, pero tienen singularidad por ser intrínsecamente diferentes y son los que tienden en el futuro a generar una nueva alianza con la comunidad: ellos son los municipios. En síntesis, los estudios llevados a cabo, procuran ofrecer una descripción sobre el espacio local y por ende derivan en el gobierno municipal y éste en el marco de la subnacionalidad, lo que representa un factor decidido respecto de nuevas sinergias en la región. Tales sinergias se enlazan y echan luz a una nueva concepción que es la que se expone y cuya centralidad se despliega en lo que se incorpora como *regional*.

1 ESTAMOS AQUÍ. LA INTENCIÓN DE APELAR A LA RESIGNIFICACIÓN

Apelar a una resignificación es, en otras palabras, revisar el contenido en el escenario político, económico, social, dando lugar a otras y nuevas ideas o propuestas y propiciar nuevas consideraciones acerca de lo que hasta ahora se ha podido entender sobre el Mercosur. Reyes Abadie, Errandonea y Buchelli (1992) así lo afirmaban (y del contenido, como siempre vigente) y en particular se recupera de Errandonea de quien se ha dado valor su enseñanza, siendo además, quien puso en la agenda un sentido de análisis acerca de la integración regional, incorporando “lo social” en categorías tratadas en numerosas oportunidades, proponiendo lo que del proceso de integración regional teníamos que comprender. Puede citarse las afirmaciones del autor, en su

(...) diagnóstico sobre las condiciones sociales de los centros urbanos fronterizos, localizados/distribuidos en el escenario de la cuenca del plata. Mostrando algunos indicadores que ilustraban las posibilidades para desplegar zonas fronterizas en procesos de integración y desarrollo... los elementos requeridos para el desencadenamiento de procesos integrativos subregionales... capaces de movilizar factores de integración más global, se den en torno a una cierta motivación en que confluyen los intereses sectoriales, locales, nacionales, regionales, con la también convergente percepción de ‘necesidad’ para todos los intereses y la obligada consecuencia de cooperación (REYES ABADIE, ERRANDONEA; BUCHELLI, 1992, s.f.).

Y vale reiterar, lo que Errandonea señalara acerca de que la integración no se valía solo de tener una misma historia o una misma religión. Tales aseveraciones, que fueron analizadas y contrastadas empíricamente (MENDICOA, 2004; MENDICOA, 2007) serán retomadas para dar cuenta de que en esta resignificación, el punto de encuentro es comprender la presencia de la mercociudades. Ese encuentro con el territorio, en el cual se asientan quienes son “los del Mercosur”, o sea, se trata de búsquedas no solo de conocimientos, sino también, de acciones que nos guíen hacia una región que reconozca sus desigualdades, sus latentes y manifiestas discriminaciones de culturas e identidades y por encima de todo, que asegure lo real de la ciudadanía, tal como exponen referentes de la escuela de Barcelona como Herrera Gómez y Castón Boyer (2003) que sobre esta última ponderan tres valores: ciudadanía negada, en

alusión a la niñez desamparada, ciudadanía limitada referida al rol de la mujer, y ciudadanía esperada a la cual los migrantes aspiran.

Estos propósitos explícitos aparecen como mojón fundacional en la puesta en marcha del Mercosur, en 1991, y que luego en 1995 con la creación de Red Mercociudades es también un aspecto que trasunta los procedimientos formales. Aunque muchas veces el entramado de actores con fuertes intereses a escala nacional-estatal está muy consolidado y bloquea situaciones, impide cambios significativos, y deja margen sólo para cambios acomodaticios, es igualmente menester entender el referente epistémico, como soporte del sentido de la *política*, cuyo interés es aportar algún tipo de transformación sobre el escenario en el que se transfieren sus acciones. En este caso, y como ya se ha sostenido repetidas veces, en el proceso de integración latinoamericano, y en particular la Mercociudades, la unidad de observación es el aspecto y campo de intervención de mayor convergencia que potencia ese gran mapa regional. Y he aquí la importancia de tomar de Boaventura de Sousa Santos (2010) la idea de que debe reconocerse más que una geografía espacial una *epistemología del sur*.

En ese marco, se debe moldear una gobernanza que decididamente se involucra entre los poderes públicos, la comunidad y las organizaciones no gubernamentales. Se trata de políticas públicas acuñadas en una post modernidad — el efecto de la globalización —, que reclaman de una inevitable búsqueda de las fuentes, la comunidad con un nuevo mapa estratégico en el que los municipios son referentes indiscutibles. Y, más aún, cuando el punto de llegada es el desarrollo regional que no es espontáneo y reclama de instituciones y propósitos compartidos para que se pueda expresar de forma equilibrada en el territorio.

Afianzados en el Mercosur, la postura anticipada nos coloca en una línea argumental que entrecruza visiones en torno a la región en la cual se intenta poner en valor actores capaces de orientarse hacia alternativas diferentes: aquellas que conduzcan a un paradigma renovador cuyo principio maestro sea una institucionalidad inspirada en tres dimensiones; reticular, relacional y emergente¹⁶. La misma, a su vez, nos llama al ejercicio político-administrativo por una *gobernanza* en la cual democracia y sociedad civil fijan una covarianza que es potente en la retroalimentación de sus propias sinergias. Las bases del diagnóstico que aparecen, de un modo u otro, refuerzan conceptos en los que abundan rasgos determinantes sobre la asimetría, la pobreza y la limitación política. Sin embargo, también se cuela, un contenido conceptual y propositivo respecto de que a tales resultados no le cabe otra cosa que una apuesta diferente. Se procura sostener la hipótesis que plantea que para asegurar nuevos rumbos en el proceso de integración se debe dar lugar a su *resignificación* y el punto de anclaje en esta afirmación es la Mercociudades.

El presente trabajo, transcurre en dicho plano argumental con diversos matices y no pueden evitarse definiciones clave que posibiliten comprender dos *corrientes persistentes*, una instalada en el modelo de una economía clásica y la otra, *estructuralista*, la cual a partir de una visión crítica de la anterior y con una elaboración teórica renovada respecto de la organización y dinámica, se caracteriza como pluridimensional tendiente a la formación de una entidad política por fusión progresiva. Ahora bien, con los nuevos aires de cambio en la esfera internacional, nuestros países, en su condición de *emergentes*, asisten a procesos de transformación económica, que se desplazan entre la primera y segunda modernidad. En este punto se destaca la lectura de Ulrich Beck (1998), quien se introduce en el tema para diferenciar las nociones de una sociedad que se constituye en el marco de un

estado-nación: la sociedad se define en términos de estatales nacionales, en las que el vector central lo constituye una política de bienestar de plena ocupación y otras características que fueron puestas en cuestión en una serie de procesos que pueden ser entendidos como una radicalización de la modernización, en la cual uno de tales procesos pueden ser entendidos como la globalización dando pie a lo que es visto como segunda modernidad. En este marco el proceso de integración puede ser visto como resultante de la globalización económica, principalmente borrando toda frontera económica, más no liberando las fronteras a los bienes y servicios colectivos y en todo caso exacerbando los individualismos y poniendo en riesgo los valores centrales para el desarrollo de las personas (ULRICK BECK, 1998, p.34).

¹⁶ Los tres ítems señalados se encuentran citados en Herrera Gómez y Castón Boyer (2003) y se refieren específicamente a nuevos roles con los que se pueden destacar las Políticas Sociales, en tanto cuatro actores: Estado, Mercado, OSC y Comunidad. Con vistas a ello es que se visibiliza un nuevo modelo que tiene en cuenta las formas de relación con estrategias sinuenciales en red. En este caso, se lo considera viable para ser sostenido como una vía que propicie la vinculación de los denominados nuevos actores, que principalmente se plasman en los municipios y su desplazamiento en la RED.

No obstante, el sentido de la integración regional, tal como se anticipara renglones arriba, reclama de políticas coordinadas, por lo cual es menester una agenda dirigida a un mercado de más de 250 millones de personas, en el que la confluencia de razas, religiones y culturas, y países líderes son representantes de estas economías. El Mercosur, como propuesta de convergencia regional, tiene ante sí la oportunidad y la ampliación hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones, y esta última, es un hito insuperable, para traducir en acciones numerosas prioridades que están presentes en las demandas tácitas o explícitas de quienes aquí conviven. Ese fue el sentido del *Tratado de Asunción* (1991), el cual, más allá de la búsqueda de la *paz y la justicia*, no puso de manifiesto en su estructura original un lugar para la dimensión social y, más allá de que el *Tratado de Ouro Preto* (1994), desde los órganos Foro Consultivo Económico Social y Comisión Parlamentaria Conjunta, lo introdujera, aún las respuestas sociales son difíciles de incorporar. Podrán ser notados los logros del Instituto Social del Mercosur, que lleva adelante el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), un instrumento que da cuenta de la posibilidad de articular y desarrollar acciones que destaque la Dimensión Social del MERCOSUR. O bien el Mercosur Educativo, el cual data de 1994 mediante la firma del “*Protocolo de Integración Educativa para el Reconocimiento de Certificados, Diplomas, Títulos y Estudios de Nivel Primario y Medio no Técnico*”. En ese contexto, tuvo su origen la Comisión Técnica Regional del Sector Educativo del MERCOSUR (CTR) de la cual es miembro la Dirección de Validez Nacional de Títulos y Estudios. Estos quehaceres son los deben recocerse como parte de los nuevos (o viejos) actores que reclaman de prioridad para su continuidad y fortalecimiento.

2 LAS SEÑALES DE NUEVOS ESCENARIOS

Basada en un largo recorrido, el estado de la cuestión reclamaría elementos que defiendan una institucionalidad social en el Mercosur mediante una *gobernanza* que destaque estrategias vinculantes entre las estructuras de gobierno, las identidades culturales y la acción, que deben salir de posturas prescriptivas monofónicas para ir hacia una polifónica, de mandatos flexibles y con calidades jurídicas que den garantía y continuidad a los tratados. Nuevamente *discurso y acción* y la brecha entre las propuestas y la implementación sigue aumentando. Lo que se propone en los foros internacionales luego no es aplicado y el logro de los objetivos que se instalan, todavía no tiene suficiencia o, lo que es peor, se encuentra postergado. América Latina tiene inquietantes señales en tal sentido: 167 millones de latinoamericanos viven en la pobreza y 71 millones en la indigencia. Las declaraciones de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL (CEPAL, 2017) se pronunció sobre una nueva realidad que genera incertidumbre y advirtió que “la integración en estos momentos ‘es más importante que nunca’ y propuso a El Salvador, en tanto referente de la presidencia temporal de la CELAC,... darcuenta que ‘ante la incertidumbre, creo que la integración es más necesaria que nunca’”.¹⁷ Asimismo, sabemos que la mitad de la población mundial vive con menos de 2 dólares diarios y en el Mercosur, se aproximan a 30 millones. Asimismo, en América Latina, sobre la base de una proyección de las actuales estructuras a tasas de crecimiento anual del 3% p/hab., se tardaría entre 50 años y más de un siglo (según el país) en lograr la meta de que ninguna persona viva con menos de dos dólares diarios. Y los valores de una región inequitativa se observan en que el 40% de la riqueza la recibe el 10% más rico y el 30% solo alcanza el 7%. Por su lado, el PNUD considera respecto del crecimiento de la pobreza en los próximos años que alcanzará el 15% y se perderán 4 millones de empleo. Las medidas necesarias no podrán ser tomadas solamente por los países involucrados, más aún cuando estos deben invertir en infraestructura, educación y en I+D. Con esta valoración, es imprescindible la revisión sistemática de los procesos de legitimación democrática no por los mecanismos del sistema sino por los diversos aspectos que sobre el mismo se pronuncian: corrupción, narcotráfico y debilidades jurídicas estructurales.

el proceso de integración regional, a partir de la crisis posneoliberal, favoreció nuevos vínculos entre los países-parte con otras modalidades superadoras de las económicas y comerciales o las

¹⁷ CELAC. Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La V Cumbre se llevó a cabo en Punta Cana, República Dominicana, los días 24 y 25 de enero de 2017 y reafirmó la vigencia del acervo histórico de la Comunidad, integrado por el Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre integración y desarrollo (CALC), así como por las Declaraciones Políticas, Declaraciones Especiales, Comunicados y Planes de Acción adoptados por las Cumbres CELAC previas, incluidas la Cumbre Fundacional de Caracas, la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe y el proceso de convergencia que dio paso a la CELAC. Asimismo, en esta Cumbre El Salvador asumió la Presidencia Pro Tempore del organismo para el lapso 2017-2018.

de carácter estrictamente político-institucional. En tal dirección, se dio la gradual legitimación de los gobiernos locales como portadores de los valores democráticos y protagonistas del desarrollo endógeno y, de igual forma, en las relaciones internacionales (MENDICOA, 2013).

Respecto del gobierno municipal o local, que “viene de lejos”, posee una ponderación distintiva a su función pública expresada en diversas responsabilidades como mediar y ser parte de las actividades del gobierno central que se integraban e integran en su territorio y planificar desde su nivel con extensión a su entorno. También son herramientas de gobierno, se redescubren sus funciones, las que ya cumplía y, además, se inserta y toma responsabilidades en los procesos de integración. Esto ha dado lugar a la RED, en tanto una matriz socio-espacial, reticular y extendida que “atraviesa” y se despliega en la región. Compuesta por 303 municipios de los Estados parte (tanto plenos como asociados), rompe el eje tradicional con el que fuera conformado el circuito de desarrollo (San Pablo – La Plata), el cual concentró históricamente el mayor peso del PBI del Mercosur.

Lo expuesto permite una hipótesis auxiliar sustentada en una intervención social en red que está en la agenda de otra institucionalidad, la cual prioriza ámbitos organizacionales integrados, consagrando y resiniificando a la comunidad. Esa comunidad que, en el pensamiento de Tönnies (1947, p.78), exalta el principio de la pertinencia “...*estar ligado a pesar de las separaciones, contra los ligámenes débiles de la sociedad, fundados en bases individualistas y contractuales.*” Los dos tipos dan contenido a la base moderna: autonomía, libertad y responsabilidad del individuo.

Asimismo, se considera que desde allí se puede otorgar la oportunidad de esa nueva institucionalidad y con ella, la configuración de otro factor de decisión para los procesos de integración. Ello justifica una gestión municipal autónoma y descentralizada con sentido de previsión y, a la par, “contrarrestando” el sentido de “comunidad perdida”, en la apreciación de Bauman (2003, p.67) con vistas a afianzarse en el espectro regional.

Ello llevará a los miembros de la red a tener un triple desafío: alcanzar fortalezas con capacidades resolutivas, respecto de las relaciones con los otros círculos; mantener los “principios” de horizontalidad y transversalidad que ha logrado, para no repetir asimetrías o controversias en la ocupación de espacios de mayor significación en las estructura de poder; y, obtener ese sentido de comunidad y desarrollo de la misma, donde la identidad y la pertenencia estén aseguradas. La esencia de lo dicho implica recuperar las sociologías ausentes que postula de Sousa Santos en el porvenir de una forma nueva de pensar el sur.

Entonces, posicionados en las fortalezas del bloque, respecto de las naciones que lo integran y de su relación con el mundo, se obliga a la opción entre *el paradigma de la complejidad en su sentido más profundamente relacional, o el neo clásico liberal. Ello terminará en la opción por uno u otro*, respecto de las formas en que puede ser entendida una integración como estrategia en red. Así visto, se espera aportar argumentos sobre un esquema de integración, basado en el paradigma de la complejidad inclusivo de tres principios: dialógico (la superación de las asimetrías), de la recurrencia (los efectos de los movimientos y formas) y de estrategias geopolíticas que correlacionen *pertenencia, interacción y participación impulsando una nueva gobernanza* en el Mercosur.

En estos términos, la Mercociudades aparece como una *utopía* en el literal sentido etimológico del concepto, por ser el *lugar* donde quisiéramos vivir y, como hipótesis emergente, se sustenta un modelo de integración capaz de articular el actual eje de desarrollo con el resto del territorio. Reconociendo zonas rezagadas, aunque con recursos potenciales de extrema importancia, concilia integración (geografía) física con densidad interaccional (relación entre grupos y sectores económicos, inmigrantes y residentes locales) y decisiones horizontales, descentralizadas y centralizadas, para la mayor inclusión social y fomento de economías.

3 ANCLAJES CONCEPTUALES Y ALTERNATIVAS PARA LA ACCIÓN

El estado de la cuestión que nos aproxima al problema, exige encarar una nueva institucionalidad la cual no puede evitar un conjunto de aspectos que dan significado a limitaciones del presente, entre los cuales aparece una evidente superposición histórica de los procesos de construcción y reconstrucción de los pactos sociales. Ello trasuntado al interior de nuestros países, como el caso de la República Argentina con el reciente Pacto Fiscal, firmado

con el apoyo de las fuerzas políticas provinciales, es un ejemplo de cómo puede perfilarse el futuro. El punto crítico se cierne en la denominada coparticipación que afecta a los municipios, sobre todo a los que tienen alta densidad demográfica. En la Mercociudades los municipios del conurbano, son un clásico ejemplo de aquellos que ven afectados sus presupuestos. Además, se presenta una fuerte centralidad de los sistemas organizacionales, fragmentaciones en los modelos de decisión y sistema de protección social puestos en grupos que coexisten con capas excluidas, generando superposición y fragmentación. Como también el mantenimiento del esquema de asistencia con roles públicos débiles en el campo de la exclusión social, a pesar de la puesta en marcha de nuevos efectores sociales y por ende, la subsistencia de amplios mecanismos clientelares en la distribución pública sobre la base de aparatos burocráticos con escasa racionalidad y liderazgos políticos apegados a la concepción patrimonial del estado.

De todas formas, se tiene confianza en las expectativas que orienten el futuro. Tan solo como una referencia, vale señalar la encuesta realizada en el presente ciclo (2017) a la Mercociudades¹⁸ que posibilita observar, que los participantes de la red entienden que participar en la misma consolida la gestión municipal. Así, del total de la muestra (33 casos) el 51.5% considera que todas las gestiones tienen dicha consolidación. De igual forma, ante la pregunta sobre cómo es considerada la integración y formación de una plataforma común en materia de Políticas Sociales, el 69.7 % entendió que es *muy necesaria*.

En síntesis, estas apreciaciones coadyuvan a seguir sosteniendo una agenda que remarque estas variables y especialmente hacer ver que la Mercociudades, como actor partícipe de la mencionada categoría “sociologías ausentes”, tiene valor, se insiste hay que sostenerlo, por cuanto además de la posibilidad de determinar la importancia de una relación que se cierne en la tríada *local-regional-global*, se está en un proceso de gobernabilidad multinivel, representado por actores y jurisdicciones con sentido de la descentralización territorial, articulación pública y privada y por ende mejor imbricación con la sociedad civil y sentido de la coordinación interinstitucional. Aunque relativo, puede enunciarse, que el punto clave en el proceso de integración en la Mercociudades, posibilita una transformación. Por cierto, como todo enfoque relacional, no pueden dejar de notarse dos aspectos, forma y movimiento, y el entrecruzamiento de tensiones, intenciones y distensiones.

La estructura en Unidades Temáticas (UT) en la red, posibilita dirimir rasgos identificatorios de las ciudades en relación con sus características sociales, geográficas y productivas y ha permitido un avance en el plano político internacional. Igualmente todas las decisiones, se encuentran atravesadas por las citadas relaciones, señaladas en el tramo anterior. Y obvia decir que se esperan relaciones multilaterales entre grupos de municipios, sobre la base de la proximidad geográfica y con una lógica de desarrollo territorial que conduciría a esquemas de concertación, a fin de producir un desplazamiento de territorio a territorio. En la citada encuesta, el 93.8% de los intendentes argentinos que fueron entrevistados en el contexto de la red, consideran, por ejemplo, que participar de las cumbres, posibilita establecer vínculos significativos, siguiendo los brasileños con el 71.4%. De hecho, no se tuvo ninguna respuesta de Venezuela.

También aquí se trata de una visión a las posturas predominantes y, desde la misma, la inclinación por una multidimensionalidad que asuma a la *integración social* como factor excluyente. Esta categoría se la ve con una intencionalidad connotativa respecto al significado de *integración social*. No es un *hecho dado* como se la ha concebido tradicionalmente y que ya fue tratado anteriormente. Aún así priman los acuerdos de políticas sectoriales, no siempre con logros concretos y siguen sin atender a “lo social” desde dimensiones analíticas diferentes a las posiciones convencionales. Además, se hace referencia al *sentido de la pertenencia, la fuerza de las interacciones entre unos y otros actores, la cooperación para los acuerdos organizacionales gubernamentales, y la estabilidad de las instituciones*, vectores de fuerte influencia en hipótesis contrastadas empíricamente. Los resultados obtenidos posicionan a este conjunto de referentes, con alguna influencia en la elaboración de políticas, con *baja* y hasta *nula* intensidad en su capacidad de decisión y de apoyo a otros esquemas que no fueran considerados sólo en términos económico-comerciales.

¹⁸ Se alude a la encuesta realizada en el marco de la investigación UBACYT. El camino a una epistemología del Sur. La integración regional y el valor de nuevos actores para el proceso. Programación Científica 2014-2017. La misma se encuentra procesada y algunos datos se exponen en este texto. Siguiendo la misma línea investigativa, se ha presentado para el siguiente ciclo 2018/2021, el proyecto Hacia una epistemología del sur II. actores y perspectivas mercosureñas del desarrollo en un contexto de reconfiguración regional.

Estas líneas, procuran identificar el interés por estrategias conjuntas entre las áreas de gobierno y relacionadas con dichas políticas, mostrándose que sigue débil la posición de pensar en términos de interacción y mucho menos de rediseño de acciones en instituciones interdependientes. Estas conclusiones acercaron a sucesos que, según se iban presentando, generaban otras formas de análisis. Tal el caso de las nuevas dinámicas regionales y sub-regionales que empiezan a visualizarse con la Mercociudades, a través de las cuales los gobiernos locales comienzan a tener un rol que, para el caso, otorga verdadera importancia al Mercosur. Por ello, es necesario:

- Una Coordinación sostenible. Se impone la revisión de las asimetrías existentes, independientemente de las físicas, que posibilite un reordenamiento asociado de los municipios, conforme a la región de pertenencia y a sus limitaciones estructurales.
- Una estructura institucional con base participativa, asegurando condiciones básicas (educación, salud, ingreso, información) y toma de decisiones emergentes del aparato estatal o de la comunidad y sus organizaciones representativas.
- Las redes/asociaciones, como estrategia sinergia, por la configuración político-administrativa, anteponiendo los objetivos de cooperación (el qué) a la organización de las mismas. Serán adaptables a los objetivos y se articularán al modelo territorial en tanto circuitos de producción, identidades propias y componentes sociales.
- Las políticas sectoriales armonizadas y profundas, afianzan una perspectiva distinta de los acuerdos comerciales y de aranceles aduaneros.
- El empleo y la educación, dos políticas sectoriales trascendentes, dejan de ser tales para transformarse en impulsos estratégicos para entender una institucionalidad social cuyo eje debe colocarse en el ciudadano y en una nueva territorialidad.

Las apreciaciones anteriores, ubican el recorrido del Mercosur, que no se disocia de América Latina y que en lo que a su integración concierne, han sido más las crisis y conflictos expuestos o latentes que la cooperación. Quizás sea esto último un problema de liderazgos y, como en otro momento de este texto se menciona, una relación entre círculos y/o lógicas de poder que siguen vigentes.

Entramos aquí al meollo de las tensiones que se fueron exponiendo. La principal se encuentra en dos perfiles que contraponen la estructura tradicional del modelo, con el que se justifica como *emergente*. Por ello, es que a la Mercociudades se la inscribe en esta última lógica de representación que viabiliza la apertura de nuevos escenarios que den lugar a perspectivas de una institucionalidad *estratégica*, centrada en las decisiones y no en una infraestructura organizacional. Desde esta posición, se toma como criterio analítico a la *coordinación*, (*las partes de un sistema trabajan juntas más eficientemente y fluidamente en un proceso inter organizacional*), de las acciones sociales que son ejecutadas por el gobierno municipal, provincial y nacional respectivamente.

Lo dicho encuentra sustento a través de indicadores medidos en los principales centros urbanos, ubicados dentro y fuera del eje Sao Paulo-La Plata, a fin de distinguir sus diferencias socio-económicas. Los mismos pueden ser contrastados, con la relatividad de los indicadores utilizados, con la existencia de ciudades con más crecimiento fuera del eje y otras, observadas como de mayor pujanza que atraviesan síntomas extremos de precarización a pesar de encontrarse en el contexto de mayor expansión. No obstante, ambos subconjuntos dan lugar a una matriz subregional que “une” el mismo déficit y convoca a formalizar una estrategia de políticas con operación entre partes”, el cual conlleva una relación que no se separa de la coordinación sino que la profundiza sin requerir la presencia de ningún mediador y/o *coordinador*. Como sostiene Garnier (2000) se trata de coordinar con sentido estratégico, para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no solo de las parcelas sectoriales o institucionales y como estrategia, significa que se tendrá en cuenta un conjunto de aspectos que coadyuvan a sostener aquella. Es el caso de fijar prioridades y responsabilidades tanto políticas, como financieras y operativas porque cuando no se establecen prioridades y las responsabilidades no quedan definidas, la coordinación no es viable y el resultado es la inevitable posición inercial y rutinaria.

Desde ese punto de vista, se interpreta a la *Red* en tanto poseer condiciones de *coordinación* y adquirir una figura

geográfico-espacial que se particulariza por una *transversalidad compleja*. Asimismo, el modelo de complejidad en su inserción con las citadas epistemologías del sur, se relaciona con una sociología emergente que descubre las sociologías ausentes, que en esta perspectiva se enuncia mediante un pliegue socio-espacial, caracterizado por la ausencia de linealidad y rigidez en su extensión. Tal complejidad es provocada por la generación de vínculos espontáneos entre municipios de distintos países del Mercosur y se materializa, parafraseando a Manuel Castells (1996, p. 595), en un paisaje sin límites y sin preconcepciones, literalmente desdibujado, cuyo resultado es la “nueva forma” que se adquiere cuando se establecen las redes. No tener en cuenta este aspecto, limita las condiciones de valoración político-jurídico de las políticas públicas en el contexto regional, comparando los *marcos regulatorios* en los que ellas se inscriben, a fin de que se dé cuenta de construcciones conjuntas y continuidad de las acciones. Esta postura se basa en que las estrategias institucionales den solidez a la propuesta de *políticas coordinadas y armonizadas*, contribuyendo a hacer sustanciales los procesos de integración. Si se lo aprecia, contribuirá a la resignificación como epicentro de tal institucionalidad a la Mercociudades, como *el impulso sinérgico* de la misma. Por ello, se esgrime su defensa como alternativa para una revisión conceptual del espacio regional-subregional.

Los países del bloque, han dado saltos cualitativos sustantivos, aunque no los exime de un planteo de políticas conducentes a una condicionalidad: sin perder sus individualidades y mucho menos cualquier desmedro a sus soberanías. En el desarrollo de una estrategia internacional, ese diseño redonda en funciones inevitables para la consolidación de un bloque socio – regional sostenido en comunicación y consulta, decisiones compartidas y solución de conflictos. Y, en ese marco, hacer que los gobiernos locales, con mejores herramientas, sean apoyo sostenible con la mayor y mejor participación ciudadana y de articulación de todas las fuerzas locales. Una meta semejante se le reclama al Órgano Mercosur para que actúe decididamente en la coordinación.

Los intentos de nuevas interdependencias, en la búsqueda de respuestas oportunas, adecuadas y satisfactorias para una reversión de la convivencia, pueden tener en las sinergias locales la *nueva institucionalidad*, pero no es tan solo eso lo que cambiará el rumbo del bloque, sino las decisiones hacia la búsqueda de pactos y consensos bien esclarecidos.

Tomando las referencias anteriores, puede caber como conclusión que las crisis deberán tomarse como oportunidades, por lo que una estrategia con nuevos valores y nuevos actores reclama *esfuerzos por la construcción de una red de intereses compartidos*. Son las redes sociales, tramas de protección para evitar la profundización de las brechas económicas, sociales, culturales y políticas, para lo cual es responsabilidad garantizar actores sociales que asuman la interacción de igual a igual y la superación de controversias entre desiguales.

4 REFLEXIONES ABIERTAS Y RESPUESTAS AL FUTURO

Para ir completando esta propuesta, antes que nada, se pide disculpas por las omisiones producidas y los errores en los que se haya incurrido. En todo momento, se hizo valer la experiencia en el tema y obtener un acervo trasmitido y que continúa reelaborándose en los actuales espacios de trabajo, seguidos en el Instituto de Investigación Gino Germani de la UBA. La integración latinoamericana, el proceso de regionalización del Mercosur, los otros modelos vigentes de integración en América Latina y el Caribe (la Comunidad Andina de Naciones y el Mercado Común Centroamericano, entre otros) y ahora, por ejemplo, el camino a la UNASUR, son todos atributos de la historia del siglo que quedó atrás pero fortalece el presente y nos anima a los años por venir.

Así, queremos compartir estas reflexiones finales destacando, en primer lugar, que la Integración Latinoamericana, a través de los esquemas que se adopten, tiene que ser entendida como una práctica política entre actores y fuerzas sociales dentro de la territorialidad extendida de Sudamérica. En el enfoque de una *epistemología del sur*, es una estrategia relacional enraizada en la cotidianidad de las personas, instituciones y demás grupos sociales, lo cual lleva a una nueva concepción del sentido de pertenencia y cooperación, en tanto alertas metodológicas superadoras de las formas centralizadas y concentradas y de las innovaciones institucionales, de la misma forma que el análisis de los impactos de las herramientas con las que se deben afrontar los problemas sociales. Ello es motivo de una nueva *“inteligencia social”*, concebida como un conjunto de competencias necesarias para el ejercicio de la responsabilidad social y de una exhaustiva evaluación del costo de la *no-integración*.

Por último, los nuevos paradigmas y los nuevos actores, no pueden ser objetos declamatorios y circunstanciales. Si se los defiende es porque se tiene la convicción de su fortaleza y porque mediante ellos, se espera la consolidación de una *ciudadanía* construida sobre sociedades cohesionadas, lo cual implica programas que aseguren el acceso de todos los ciudadanos al bienestar material en un marco de calidad social, advirtiendo problemas y acciones con tres vectores de impacto: el de la complejidad, acerca de pasar de una sociedad de clases a una sociedad cruzada por múltiples ejes de desigualdad (de género, étnico-culturales, digitales, familiares, relacionales, de edad), sin conexión directa con el ámbito productivo-laboral (GOMÀ CARMONA; SUBIRATS; BRUGUÉ, 2005); el de una sociedad estructurada, cierta y previsible, de grandes agregados sociales con intereses estandarizados, a una sociedad de riesgos e incertidumbres que afrontan individualidades con pocos engarces en estructuras colectivas (la sociedad de naturaleza líquida de Bauman); y la exclusión, propia de una sociedad donde predominaban relaciones de desigualdad y subordinación vertical, a una sociedad donde tiende a predominar una nueva lógica de polarización en términos de dentro/fuera, que obliga al nuevo conjunto de colectivos excluidos a la ruptura de ciertos parámetros básicos de integración social (GOMÀ CARMONA; SUBIRATS; BRUGUÉ, 2005).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ARENDT, Hanah. *La condición humana*. Barcelona: Paidós, 2005.
- BERARDO, Ramiro; MAZZALAY, Victor. Confianza, influencia política e intercambio de recursos en arenas decisórias regionales. *Revista de ciencia política*, Santiago, v.32, n. 02, 2012.
- BAUMAN, Zygmund. *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo XXI, 2003.
- BECK, Ulrich. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuesta de la globalización*. Buenos Aires: Paidós, 1998.
- CASTELLS, Manuel. *La era de la Información. La Sociedad en red*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1996.
- CEPAL, Secretaría Ejecutiva. *La CEPAL reportó 175 millones de pobres en Latinoamérica* [En línea] Infobae. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/america-latina/2017/01/24/la-pobreza-aumento-a-175-millones-de-personas-en-latinoamerica/>
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Una epistemología del Sur: la reinvenCIÓN del conocimiento y la emancipación social. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, v.16, n.54, pp. 17-39, 2011.
- GOMÀ CARMONA, Ricard, SUBIRATS, Joan; BRUGUÉ, Joaquim. *Analisis de los factores de exclusión social*. Documentos de trabajo (Fundación BBVA), N°. 4. Salamanca, España, 2005.
- HERRERA GÓMEZ, Manuel; CASTÓN BOYER, Pedro. Las políticas sociales en las sociedades complejas. *Revista internacional de Sociología*. Barcelona, n.37, 2003.
- KESLER, Gabriel. *Desigualdad en América Latina ¿un cambio de rumbo?* En línea, 2015.
- Mercosur abc. Recuperado de <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=4430&IdSeccion=1>
- MENDICOA, Gloria Edel. (2013). Las redes municipales y la gobernanza en la integración regional: la Red Mercociudades y la Red Andina de Ciudades en perspectiva comparada. [En línea] *Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Documentos de Trabajo 64*. Buenos Aires.
- MENDICOA, Gloria Edel (Comp.) *Hacia un proyecto de Institucionalidad social en el Mercosur. Opciones para el debate*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2004.
- MENDICOA, Gloria Edel. Mercosur Social. Una apuesta a la equidad y el desarrollo. *Ágora Internacional*, v.02, n.03, 2007.
- REYES ABADIE, Washington., ERRANDONEA, Alfredo; BUCHELLI, Mario. Integración regional y MERCOSUR. *Revista de la Asociación de Escribanos del Uruguay*, v. 78, n.08, pp. 15-36, 1992.
- SUBIRATS, Joan; GOMÀ CARMONA, Ricard. Cambios en las Políticas Sociales e innovación social en la UE. *Revista del CLAD*, Caracas, n. 17, 2000.
- TÖNNIES, Ferdinand. *Comunidad y sociedad*. Buenos Aires: Losada, 1947.

JOSÉ INGENIEROS: EL ABANDONO DEL EUROPEÍSMO. DE LA HERMENÉUTICA DE LA REVOLUCIÓN RUSA HACIA LA CONCIENCIA DE LA UNIDAD LATINOAMERICANA.

Roy Carlos Williams

Universidad de Buenos Aires,
Buenos Aires, Argentina

INTRODUCCIÓN

La reconstrucción de una obra tan vasta como la de José Ingenieros nos remite, de manera impostergable, a dirigir nuestra mirada hacia la genealogía del pensamiento latinoamericano de fines del Siglo XIX y comienzos del XX. En pocos pensadores de América Latina resulta posible observar la presencia de tan diversas corrientes de ideas, adscripciones conceptuales y entrecruzamientos teóricos como las que fueron cimentando el acaecer de la axiomática ingenieriana. Sus encuentros alternativos con el Socialismo Revolucionario, el Modernismo, el vitalismo nietzscheano, el Positivismo, el Darwinismo Social o el Idealismo Moral; constituyen un fiel testimonio de esta particular constitución ideológica.

Es posible sostener, que — como ha indicado Ricardo Falcón (FALCÓN, 1985) — con José Ingenieros aparecería por primera vez planteada, de forma teórica y práctica, la cuestión de la relación entre intelectuales y política en Argentina. En el contexto del desarrollo capitalista en ciernes en ese país se vería en el plano teórico un conjunto de escritos que aludían de manera explícita y sistemática a la cuestión y desde lo práctico porque, por aquella época, comenzaban a darse una serie de vinculaciones de carácter orgánico entre intelectuales y un movimiento obrero vigoroso que poseía una participación de masas considerable. Una comparecencia que también se haría presente, de manera casi simultánea, en la figura de José Rodó — principalmente a partir del camino abierto por del Ariel (1900) — lo que conduce a hablar de una problemática que aflora primariamente en el ambiente intelectual del Río de la Plata.

A su vez, en la personalidad intelectual Ingenieros también se deja vislumbrar lo que podría considerarse como las primeras manifestaciones del intelectual de izquierda en Argentina. Junto a hombres como Juan B. Justo, Manuel Ugarte, Germán Ave Lallemand, Leopoldo Lugones, Alberto Ghiraldo, Alfredo Palacios, entre otros, Ingenieros se ubicaría como uno más dentro de ese arquetipo de pensadores que recalaron alternativamente, en el socialismo, el anarquismo o en posiciones coincidentes con el movimiento obrero.

Desde la perspectiva de su producción teórica, la axiomática ingenieriana también se va inscribir tempranamente dentro del horizonte del ensayo positivista. El positivismo es interpretado en el marco de un conjunto de discursos concebidos por la élite dirigente a lo largo del periodo que se extiende entre 1880 y 1910. De hecho podríamos considerarlo — siguiendo a Terán — como la matriz mental dominante, sobre todo si tomamos en cuenta su rol hegemónico en relación a otras corrientes de pensamiento difundidas en la época como lo eran el vitalismo, el espiritualismo modernista o el decadentismo.

En el marco de esta doble adscripción teórica, al positivismo y al socialismo, cabe señalar que en la axiomática de Ingenieros se hace presente una matriz interpretativa de carácter predominantemente eurocentrismo. En este sentido figuras como las de Karl Marx, Benoit Malon, Aquiles Loria, Auguste Comte, Herbert Spencer, Charles Darwin, Friedrich Nietzsche, constituirían algunas de las referencias más asiduas que estructuraron el universo discursivo ingenieriano, influenciando en la comprensión del devenir histórico. Una adscripción europeísta que no sólo se ofrecería como perspectiva para descifrar la realidad social nativa, sino también que estructuraría la interpretación de la evolución histórica de América Latina.

Sin embargo, habiendo admitido esto, es posible distinguir en el último trayecto de su producción un decrecimiento de dicho europeísmo que parecería encontrarse influenciado, en gran parte, por el impacto generado por la primera Guerra Mundial y la Revolución Rusa (TERÁN, 1986). Aquí nos encontraríamos con un posicionamiento marcadamente pesimista torno al desenvolvimiento del capitalismo, acompañado de una ruptura en su concepción del Progreso y una revalorización de la singularidad de las experiencias latinoamericanas. En las páginas que siguen, nos proponemos recorrer dicha re-configuración del itinerario intelectual de madurez de José Ingenieros, resaltando el advenimiento de una interpretación de la realidad latinoamericana en que se asiste al desasimiento del europeísmo a partir de los sucesos de la Primera Guerra Mundial y de la Revolución Rusa y que va a intentar fundamentarse en las condiciones sociales y políticas singulares del continente. Reelaboración que parecería ir relegando las posiciones deterministas provenientes del socialismo científico y el positivismo en favor de una nueva comprensión de lo latinoamericano como renovación del Idealismo Moral.

1 LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL COMO BARBARIE Y ANTI-PROGRESO Y LAS PRIMERAS NOTICIAS DE LA REVOLUCIÓN RUSA

Es posible afirmar que, a lo largo del itinerario intelectual de Ingenieros, se hace presente una recurrencia por establecer analogías entre sucesos de la vida latinoamericana y situaciones político-sociales de Europa o los Estados Unidos. En líneas generales, los países centrales parecen servir en la axiomática ingenieriana como reflejos del sentido histórico, como fuerzas actuantes que expresan el prorrumpir del devenir humano y que se expresan, de manera más o menos intensa, en la realidad latinoamericana, en general, y en Argentina, en especial.

Sin embargo, a partir del impacto generado por la Primera Guerra Mundial (1914-1918), sería factible sostener que se produce una torsión en su enfoque interpretativo. El fin del conflicto significó una especie de acontecimiento demarcatorio que, en cierta forma, parecía señalar el agotamiento en el ritmo de expansión vital de las naciones de Europa y los Estados Unidos, vislumbrando la aparición de nuevos y más jóvenes pueblos, capaces de imprimirlle una nueva conciencia moral a la humanidad:

Un cambio en el equilibrio de las relaciones humanas se está operando en el mundo, con más presteza que la habitual. Todas las ventajas están a favor de los pueblos, de las razas en formación, de las culturas incipientes. Donde los intereses creados son todavía adventicios será más fácil librarse de ellos con un fuerte sacudir de hombros. (INGENIEROS, 1988, p.110).

El fin de la guerra invitaba a pensar en la posibilidad del ascenso a un nuevo estadio moral y filosófico impulsado por pueblos más jóvenes o que habían sufrido grandes transformaciones sociales internas, como lo era el ex imperio zarista posteriormente a la Revolución Bolchevique de 1917: *"La exigüidad del pasado es precisamente el tesoro de los pueblos jóvenes, capaces de ser núcleos de nuevas culturas... La juventud debe vivir en tensión hacia el porvenir, con más esperanzas que recuerdos, con más ensueños que leyendas."* (INGENIEROS, 1988, p.110).

En sus comienzos, la gran guerra parecía delinejar la lucha entre dos fracciones que no reproducían en su imaginario la oposición entre fuerzas de la conservación y fuerzas del Progreso, sino que se presentaban como una expresión de la decadencia a que habían arribado las sociedades capitalistas occidentales: Un grupo representaba a los espectros más conservadores del viejo continente y Asia, frente a las naciones que, sin erigir decididamente el Ideal Moderno, se constituían como las más evolucionadas, en el plano mundial. Por un lado las ambiciones restauradoras de la Alemania Imperial, junto con el ideal conservador austriaco, y la barbarie y fanatismo sostenido de manera permanente por el Imperio Otomano. Frente a ellos, Gran Bretaña, Francia e Italia que, más allá de no presentarse como motores de los nuevos ideales, sí tenían una posición más afín al Progreso. La guerra no aparecía en el pensamiento ingenieriano como un suceso que emergiese como necesidad histórica, como paso hacia un nuevo estadio ético. En palabras de Ingenieros, era una *"guerra sin ideales"*.

Cuando en 1917, se desata la Revolución Bolchevique, el escenario del conflicto, cambia su carácter, y le agrega una nueva tonalidad e intensidad a la guerra. La Unión Soviética le añadía al impulso de las innovaciones morales, la

socialización de los grandes medios de producción y la reforma educacional que se estaba desplegando sobre todos los ámbitos de la sociedad rusa.

A su vez, la entrada de Estados Unidos en la guerra, completaba este nuevo escenario ético-belicista, siendo que Woodrow Wilson, sobre la base de su discurso idealista y democrático representaba en la visión de Ingenieros un baluarte del estado más evolucionado que las fuerzas morales habían alcanzado en Norteamérica. No obstante con el acabamiento del conflicto bélico, y con la postura norteamericana en relación con el *Tratado de Versalles* (1919), Ingenieros comenzó a entender que la política de Estados Unidos había dejado de representar a los nuevos ideales, manteniendo un fuerte entrelazamiento con los intereses políticos y económicos retardatarios propios de los viejos ideales. Estados Unidos, comenzaba a ser reubicado en el imaginario ingenieriano, como un país que había abandonado su misión progresista y se posicionaba junto a las naciones que se mantenían a contrapelo del rumbo vital del Progreso. Del mismo lado que Francia, Inglaterra, Alemania y Austria, en aquel momento Norteamérica era comprendida como una fuerza más de la reacción.

Ambas fracciones contendientes, no significaban a los ojos de Ingenieros una oposición dialéctica, sino que parecerían conformaban fragmentos de un “todo conservador”. En coherencia con esta lógica la guerra pasaba a ser vislumbrada como producto de una crisis que afloraba por la tensión existente entre el sentido del Progreso y las resistencias y posturas conservadoras que a aquel se oponían. Una guerra que no se percibía como la pugna entre un grupo de países conservadores frente a otros relativamente progresistas, sino que era entendida como una lucha entre dos bandos conservadores: Una expresión de las fuerzas conservadoras por frenar el avance de la humanidad, desatando irracionalmente un conflicto desgarrador entre las principales naciones del mundo.

En este punto nos acercamos a lo que consideramos que en, la perspectiva de Ingenieros se presenta como una fisura dentro de la propia noción de progreso. Tanto los Aliados como el Eje, representaban ahora a las fuerzas de la conservación mientas que, a su vez, la guerra aparecía como el rostro desgarrado e irracional que los herederos de la vieja moral querían imponer al resto de la humanidad. Los pueblos que, hasta ese momento, habían sido identificados por parte de Ingenieros como los “elegidos”, como los promotores de los nuevos ideales, habían claudicado ante el sentimiento de conservación, adoptando un esquema capitalista antivitalista y decadente. En este sentido asistimos a lo que se podría entender como una “*crisis de la idea de Progreso*”, en los términos que fue explicada por Gramsci. Es decir, observamos la persistencia de la creencia en un futuro cualitativamente superior al anterior, pero aparece un cuestionamiento sobre quien puede impulsar a la humanidad hacia ese destino. La idea de Progreso, no se encuentra sujeta a un severo cuestionamiento ni a una relativización de sus alcances. Lo que es puesto en tela de juicio es quienes pueden llevar a cabo las tareas tendientes a conseguir ese Progreso: “*La crisis de la idea de progreso no es pues, crisis de la idea misma, sino de los portadores de la idea, que se han convertido, ellos mismos en naturaleza que debe ser dominada*”. (GRAMSCI, 1997, p.39)

Paralelamente, con la irrupción Revolución Bolchevique comenzó a reprocesarse lenta y escalonadamente un nuevo posicionamiento, en la cosmovisión ingenieriana. En medio de este escenario, cobraba vigor la nueva realidad, que se estaba configurando en lo que hasta hacía un tiempo había sido el Gran Imperio Zarista. Rusia, parecía alinearse con la tendencia y la dirección que el Progreso le estaba imprimiendo a la Historia, y los encargados de conseguir este objetivo histórico-filosófico, no eran otros que los bolcheviques. En ellos, se traslucía el ideal creador y dislocador propio de las minorías ilustradas ingenierianas, a la vez que se encumbraban como la clase capaz de mostrar el camino de un nuevo estadio moral en la humanidad.

La deserción de los países que una vez sostuvieron el Ideal Moderno y su posterior alineamiento dentro del conservadurismo, no hacía sino reflejar una tendencia que se venía manifestando ya desde la segunda mitad del Siglo XIX y que consistía en el avance y fortalecimiento de las posturas reaccionarias ante las fuerzas dinámicas del Progreso. El nuevo elemento que se hacía presente en el contexto de posguerra, consistía en el reposicionamiento conservador norteamericano, dejando de lado la dinámica que los había caracterizado como motor del Progreso a lo largo de todo el Siglo XIX. El escenario, ubicaba de un lado a la URSS como proyección y expresión histórica de los nuevos ideales y del otro lado a los Estados Unidos y el resto de los contendientes, que en tanto elementos de la conservación, se ocupaban de atacar y contrarrestar las innovaciones políticas económicas y sociales implementadas

por el régimen soviético.

El “maximalismo”, con todas sus contradicciones, se mostraba como la renaciente personificación de los ideales progresistas, en tanto presuponía en su conformación interna, una reforma de la moral social por un lado, y por otra parte proponía una nueva articulación dentro de las relaciones de propiedad hacia dentro de la Unión Soviética. La extensión de la nueva educación a los más amplios sectores de la sociedad rusa, como anteriormente lo habían hecho Sarmiento en Argentina y Emerson en los Estados Unidos, posibilitaba extender la nueva moral soviética a toda la población y en este sentido adecuar los usos y costumbres sociales con los requerimientos del gobierno. Por medio de la reforma educacional, los maximalistas, estaban prefigurando una formación moral distinta, que se basaba en un mayor grado de adecuación del individuo al medio social.

A su vez, en Rusia era necesario complementar este movimiento pedagógico renovador, con una reestructuración de la distribución de la propiedad. Reconstruir un nuevo proyecto moral de alcance global, requería en el caso soviético, tener que repensar las formas existentes en la relación propiedad-individuo, en miras de conseguir el mayor grado posible de adaptación del hombre al medio social. Ante la irracionalidad y degradación moral a las que había condenado a la humanidad, resultaba imprescindible reajustar las coordenadas éticas sobre las cuales fundar la acción humana. Una tarea que no podía ser completada en la medida en que no se reformase la estructura económica misma. Así, transformar la forma y la distribución de la propiedad posibilitaba al régimen bolchevique complementar y fortalecer la reforma educacional que estaba llevando adelante.

Con la socialización de los grandes medios de producción el poder soviético, buscaba reconciliar al hombre con su entorno social mediante una estructura valorativa fundada en el mérito. Únicamente, desde tal socialización el hombre podía disponer de su fuerza de trabajo y ser valorado de acuerdo a su esfuerzo dentro de la comunidad. Juntos, Educación y Trabajo pasaban a constituir los dos elementos por los cuales el bolchevismo proyectaba construir una nueva sociedad. En ambos, el hombre se realizaba integralmente y posibilitaba un funcionamiento cada vez más óptimo del Todo Social al cual pertenecía:

Las condiciones de hecho creadas por la guerra mundial han intensificado la inmoralidad parasitaria de la sociedad capitalista, acentuando sus vicios incompatibles con la solidaridad social; pero del mismo seno de la catástrofe han salido más poderosas y pujantes las fuerzas morales capaces de iniciar la regeneración ética de la sociedad, conforme a nuevos principios. El trabajo se ha rebelado contra el parasitismo; la justicia contra el privilegio. Gradualmente se han definido ideales y aspiraciones que caracterizan una profunda revolución operada en los espíritus, formándose una nueva conciencia moral. (INGENIEROS, 1956, p. 176).

Reajustando la moral sobre la base de un nuevo paradigma educativo y posibilitando el libre acceso al trabajo a todos los ciudadanos el poder soviético fundaba un paradigma social cimentado y fortalecido en la mejor adaptación del hombre al medio. Desde este punto de vista, el ideal ingenieriano, se reflejaba y completaba, como nunca antes lo había hecho, en el nuevo escenario de la Rusia revolucionaria. En la Unión Soviética asomaba un estereotipo social más evolucionado, que cuestionaba y desafiaba a las fuerzas de la conservación desde un terreno moral y económicamente distinto.

Se trataba, ahora, de establecer un nuevo nexo interpretativo que uniese categorialmente a los representantes de las minorías argentinas y a los maximalistas rusos, en tanto ellos simbolizaban un destino posible, una configuración de un estadio moral más elevado. En la identificación entre minorías nacionales y minorías revolucionarias rusas, Ingenieros quería rediseñar el presente y el porvenir argentino, proyectando la imagen de un futuro posible. Mariano Moreno, Bernardino Rivadavia, volvían como “*historia viva*”, pero esta vez para compararse con las figuras preeminentes de la Revolución de Octubre, reintegrados en el fluir dinámico protagonizado por las Fuerzas del Progreso opuestas a las tendencias retardatarias de la conservación: “*¿Y cómo extrañar, entonces los actos defensivos de Robespierre y Marat, de Moreno y de Rivadavia, de Trosky y de Lenin? La violencia no es la finalidad de las revoluciones, sino la dolorosa defensa impuesta por las amenazas de los reaccionarios?*” (INGENIEROS, 1956, p.93).

En concordancia con esta reinterpretación y resignificación de los actores y del pasado, José Ingenieros

comenzaba a articular la Historia de acuerdo a las características planteadas por la Imagen del Presente. En la Historia, que se transfiguraba de acuerdo a las circunstancias que alternativamente se presentaban en el escenario político de la época, es decir en la Historia como configuradora de una particular filosofía de la acción, Ingenieros parecería intentar plantear las premisas básicas de un futuro posible, de un destino imaginable. Sarmiento, Moreno, Belgrano, Castelli, Rivadavia, constituían imágenes que permitían repensar a la Argentina en relación con las fuerzas que guian a la Humanidad hacia el futuro.

Así, Ingenieros intentaba configurar un abanico de itinerarios políticos para las Fuerzas del Progreso, pero principalmente lo que se buscaba, era simbolizar los destinos posibles que podía tomar la Argentina. La Rusia Bolchevique representaba los Tiempos Nuevos, y desde su imagen se prefiguraba el amanecer de una nueva era moral, la cual no podía ser protagonizada por los “pueblos viejos” que se encontraban en su etapa de decadencia histórica. Las nuevas ideas sólo podían ser protagonizadas y llevadas a término por los pueblos más jóvenes, los cuales mantenían el sustrato vital renovador capaz de alinearse progresivamente con las ideas del Progreso. Desde esta perspectiva se planteaba la oportunidad de repensar el futuro nacional no como residuo mismo de la Historia Universal, sino como universal destino su propia historia en correspondencia esencial con las Fuerzas sociales más evolucionadas de su tiempo.

2 SOCIALISMO, ANTIIMPERIALISMO Y UNIDAD CONTINENTAL: EL RE-DESCUBRIMIENTO DE AMÉRICA LATINA

Como sabemos, dentro de la cosmogonía de escritores que en la primera parte del Siglo XX reflexionarían sobre la unidad latinoamericana resulta imprescindible destacar a José Ingenieros. Junto a pensadores como José Rodó, Manuel Ugarte, Alfredo Palacios, Rufino Blanco Fombona, se constituyó como uno de los primeros representantes de la generación que abogará por la integración continental desde un enfoque de carácter antiimperialista.

Fundamentalmente, dentro de este periodo de madurez, encontramos una línea argumentativa que toma como eje la temática de la cuestión moral, sus implicancias dentro de una construcción social determinada, y su entrelazamiento con la cuestión de la unificación de América Latina. De acuerdo con esta axiomática, la moral es entendida como uno de los cimientos desde los cuales se podría erigir y establecer la estructura de valores de cualquier sociedad histórica. Ingenieros comprendía que analizando los diferentes modelos de Moral sobre los que una comunidad elaboraba sus tipos ideales, resultaba factible entender los distintos ritmos de desarrollo de dicha colectividad en relación a otras sociedades humanas.

En un escenario histórico que presentaba nuevas y más duras exigencias al ser humano, el canon experiencial posibilitaba adecuar la moral a las transformaciones que se produjeron en el ámbito social. Una sociedad en la que se potenciase hasta los límites finales el nivel de adaptación experiencial de los individuos, que se ordenase en dependencia de una *“metafísica de la experiencia”*, sería una colectividad orgánicamente estructurada, capacitada para distribuir los derechos y deberes internos de manera natural. De este modo, el desarrollo de cualquier forma de lo nacional y lo latinoamericano se encontraría fuertemente condicionado por el tipo de construcción ética desde la cual se conformase las identidades individuales y colectivas. Conjuntamente, Este viraje hacia una re-valoración de lo latinoamericano, no se hallaría acompañada de la idea de importar el modelo ofrecido por la Revolución Rusa. Si bien Ingenieros tendría una mirada favorable respecto de la Revolución Rusa, también consideraría intraducible dicha experiencia en América Latina. Los sucesos que se daban en Rusia respondían a las condiciones propias de dicho pueblo, su forma de insertarse en la historia desde su idiosincrasia distintiva. De lo que se trataría, en cambio, sería de respetar las modalizaciones sociales que se fuera dando cada pueblo en su propio derrotero histórico. Los maximalistas apelaban al mayor número de reformas posibles, pero esto, dentro de la cosmogonía, las contingencias y las fronteras de su horizonte cultural. Trasladar esas aspiraciones y metodologías al orden latinoamericano constituiría un mecanicismo y una falta de sentido histórico inadmisible:

Sus convicciones sobre el curso del proceso social latinoamericano, por fin, habrían de alejarlo del sector que por entonces desemboca en la constitución del Partido Comunista

Argentino. Porque para Ingenieros la Revolución Rusa no constituye un paradigma abstracto a imitar, sino que en rigor el "maximalismo" traduce literalmente la aspiración a realizar el máximo de reformas posibles dentro de cada sociedad, teniendo en cuenta sus condiciones particulares. (TERÁN, 1986, p. 93).

Como se sabe, en 1925 Ingenieros crearía, junto a Alfredo Palacios y Gabriel Del Mazo entre otros, la *Unión Latinoamericana* la cual sería concebida como un instrumento dirigido a favorecer la integración continental y a repeler las corrientes panamericanistas fomentadas desde los Estados Unidos. En ese marco, apelaría al Ideal. En él se hallarían presentes los gérmenes vitales que guiarían a los seres humanos a un estadio más elevado en su evolución. El Ideal, entendido como movimiento necesario de la mente hacia nuevos universos y distintas percepciones, implicaría la posibilidad de constituir un trayecto de evolución de los Pueblos:

Sin ideales sería inexplicable la evolución humana. Los hubo y los habrá siempre. Palpitán detrás de todo esfuerzo magnífico realizado por un hombre o por un pueblo. Son faros sucesivos en la evolución elemental de los individuos y de las razas (INGENIEROS, 1985, p.19).

Así, cuando las verdades construidas en torno a un Ideal determinado se fuesen haciendo más acordes al devenir social pasarían a constituirse plenamente en "verdades" de una época. Ideas engendradas por minorías activas que devendrían verdades colectivas, al ser aceptadas por las mayorías y resultar objetivadas por el saber social.

En el Ideal se manifestarían los verdaderos motores de cada época. Sus protagonistas no serían otros que los pensadores que, viendo más allá de los dogmas y de las limitaciones de su tiempo, proyectarían aquél hacia el futuro, desentrañando los caminos de la humanidad en su proceso de evolución constante. En el desenvolvimiento del Ideal se encontraría la vitalidad propia de cada cultura, el potencial transformador en estado de gestación que poseería cada sociedad. De acuerdo a esta interpretación, serían los jóvenes latinoamericanos quienes deberían encarnar dicho Ideal, llevando adelante una nueva conciencia colectiva que superase los estrechos marcos de las naciones balcanizadas para, de ese modo, proyectar una confederación de todos los pueblos de la América Latina:

Las fuerzas morales deben actuar en el sentido de una progresiva compenetración de los pueblos latinoamericanos, que sirva de premisa a una futura confederación política y económica, capaz de resistir conjuntamente las coacciones de cualquier imperialismo extranjero. La resistencia que no puede oponer hoy ninguna nación aislada sería posible si todas estuviesen confederadas. (INGENIEROS, 1986, p.245).

En 1922, en el discurso en homenaje a José Vasconcelos, quién por ese entonces se encontraba visitando Argentina, que Ingenieros seguirá desarrollando estas posiciones respecto de la unidad latinoamericana y el fomento de una conciencia antiimperialista. Elegido como el pensador argentino anfitrión, nuestro autor mostraría un posicionamiento claramente favorable a la Revolución Mexicana, resaltando los aspectos que consideraba medulares dentro de su propio acaecer histórico, al mismo tiempo que llamaría la atención sobre el expansionismo norteamericano, encarnado e irradiado a partir de la Doctrina Monroe.

Al analizar la significación intelectual del autor de *La Raza Cósmica* y destacar el marco general de la situación mexicana, Ingenieros indicaba — lo que iba a ser un tema recurrente dentro de este período — la dificultad de conocer los procesos y experiencias sociales, debido al influjo negativo de las agencias telegráficas estadounidenses. Lo que en *Los Tiempos Nuevos* había denominado "tiranía del cable" y que consistía en la manipulación, tergiversación y ocultamiento de información por parte de los medios comunicacionales en función de los intereses del país del norte. Una intervención que obturaba el acceso a los hechos sociales de América Latina, representando la imagen imperialista como un cercenamiento de las noticias y falseamiento de la vida de los pueblos y sus circunstancias. No obstante, señala que muchos intelectuales habían podido seguir de cerca la situación que se daba en México a partir del derrocamiento de Porfirio Díaz. Una lógica compleja, con marchas y contramarchas que, en la línea de Madero, Carranza y Obregón, se seguía abriendo hacia el futuro como posibilidad efectiva de Justicia Social y Libertad política.

La gesta mexicana, representaba una *palingenesia espiritual*, que había demandado el esfuerzo de dos generaciones y que, aún, requeriría el sacrificio de una más para consolidar el porvenir de regeneración política. Una renovación en la que la cultura mexicana superaba la tradición de la herencia colonial; pero que también rebasaba al positivismo, componiendo las tramas de una nueva ideología latinoamericana:

Comprendiendo que las fuerzas morales son palancas poderosas en el devenir social, esa generación ha tenido ideales y los ha sobrepujado a los apetitos de la generación anterior, afirmando un idealismo social al que convergen, un tanto confusamente, varias corrientes filosóficas y literarias. Ese noble idealismo, felizmente impreciso, como toda ideología de transición, compensa con su mucha unidad militante contra lo que no quiere ser, la aún incompleta unidad filosófica de sus aspectos afirmativos (INGENIEROS, 1986, p.236).

Con la Revolución Mexicana se arribaba a: un *idealismo político* que se proponía reformar, de la manera más profunda, las instituciones del sistema democrático; un *idealismo filosófico* que establecía un corte con el escolasticismo colonial, pero que también superaba al positivismo, ocupándose de cuestiones morales que aquel no contemplaba y un *idealismo social* que se dirigía a derruir los basamentos inmorales propios del régimen parasitario mexicano, encaminándose a una serie de tareas vinculadas a la justicia social. Una experiencia que trataba de llegar a la soberanía popular reformando las costumbres políticas tradicionales, por un lado, ubicando los intereses del pueblo por encima de los requerimientos individuales, llevando adelante una reforma agraria; por otro lado, fomentando la educación, promoviendo el libro y combatiendo los resabios del analfabetismo. Esas iniciativas no sólo debían reportar la simpatía por la gesta mexicana, sino que también ubicaban al pueblo azteca como un ejemplo digno de ser estudiado por los intelectuales latinoamericanos, asumiéndolo como el laboratorio del cual se tenían que tomar todas las enseñanzas necesarias.

Sin embargo, más allá de la simpatía que generaba a la experiencia mexicana y el beneplácito por la visita de Vasconcelos, se tornaba acuciante llamar la atención ante un hecho altamente significativo: el avance del imperialismo norteamericano. La disertación no sólo debía servir para resaltar la gesta revolucionaria azteca o la personalidad intelectual del autor de la *Raza Cósmica*, sino también para expresar la inquietud y la preocupación por el creciente expansionismo norteamericano en la región.

Una injerencia que desde la Doctrina Monroe se había mantenido de manera continua y se mostraba más profunda luego de finalizada la Primera Guerra Mundial. Precisamente, a partir de ese momento Estados Unidos parecía consolidar su desarrollo capitalista conjuntamente con su hegemonía financiera en el Sistema global. El país del norte se desenvolvía como una bancocracia sin patria y sin moral, movida por una sed de conquista se traducía en una actitud tutelar respecto de los demás países del continente. La forma en que tal designio cobra fuerza es con la mencionada Doctrina Monroe y a partir de la puesta en juego de la idea de panamericanismo. Por eso, Ingenieros consideraba estratégico atacarlas como el doble rostro de una misma política imperialista:

No somos, no queremos ser más, no podríamos seguir siendo panamericanistas. La famosa doctrina Monroe, que pudo parecernos durante un siglo la garantía de nuestra independencia política contra el peligro de conquistas europeas, se ha revelado gradualmente como una reserva del derecho a protegernos e intervenirnos. (INGENIEROS, 1986, p.238).

Si en el Siglo XIX dió la sensación de que el cobijo de la Doctrina Monroe pudo servir para frenar las tentativas europeas, resguardando la soberanía de las nuevas nacionalidades latinoamericanas, ello lo fue en parte, pues no se produjeron acciones de solidaridad continental por parte de Estados Unidos, cuando, en 1833, Inglaterra ocupó Malvinas, o cuando el almirante Leblanc, en 1838, estableció el bloqueo en el Río de la Plata; tampoco, en 1864, en momentos en que Napoleón III intentó imponer a Maximiliano como Emperador de México.

En el siglo XX las irradiaciones de la doctrina Monroe parecerían cobrar un sentido más específico, ofreciéndose como una especie de "derecho de intervención" estadounidense sobre los países latinoamericanos. Posteriormente a la guerra con España, Estados Unidos tomó posesión de Puerto Rico; la independencia cubana fue condicionada

por las cláusulas de la Enmienda Platt; en la búsqueda de un canal interoceánico, favoreció la separación de Panamá respecto de Colombia y llevó adelante una violenta intervención en Nicaragua; ocupó Santo Domingo; impuso sus condiciones militares en Haití y, en Veracruz, realizó una afrenta a la soberanía mexicana. En el contexto de los años veinte, este *partido imperialista* no duda en involucrarse de la forma más descarada en la política interior de Cuba, México y el resto de los países centroamericanos. Así, se nos muestra un escenario continental en el que si los políticos no son corrompidos, se abre como alternativa la opción de expediciones militares que restituyan los intereses en favor de Estados Unidos.

Dentro de este análisis, Ingenieros señalaba que parecería que Panamá no representaría el límite natural de las ambiciones norteamericanas, sino que su despliegue capitalista iba delineando estrategias que extenderían su predominio financiero la América del Sur:

¿Dudaremos todavía? ¿Seguiremos creyendo ingenuamente que la ambición imperialista terminará en Panamá? Ciegos seríamos si no advirtiéramos que los países del Sur estamos en la primera fase de la conquista, tal como antes se produjo en los países del Norte, que sienten ya el talón de la segunda. (INGENIEROS, 1986, p.241).

Retomando un análisis sobre el imperialismo norteamericano elaborado por Max Henríquez Ureña, advertía que el peligro más acuciante para los pueblos del Sur no debía ser visto bajo la figura de una anexión, una intervención o una expedición militar. La primera fase de la política imperialista se manifestaba en la forma de empréstitos cada vez más onerosos que corroían sistemáticamente la soberanía de las naciones latinoamericanas. En ese marco, Estados Unidos busca proteger los capitales norteamericanos en la región controlando las fuentes de las riquezas naturales, transformando la autodeterminación de estos pueblos en una mera soberanía formal.

La unidad latinoamericana aparecía como un requisito indispensable de defensa nacional, como un juego de contrapesos y reequilibrios de poder. Cada pueblo por sí solo aparece como una presa potencial de la rapacidad norteamericana; solamente en *la coincidencia de una perspectiva estratégica* se resguarda un porvenir autónomo para los pueblos que habitan esta parte del mundo:

Creemos que nuestras nacionalidades están frente a un dilema de hierro. O entregarse sumisos y alabar la Unión Panamericana (América para los norteamericanos), o prepararse en común a defender su independencia, echando las bases de la Unión Latinoamericana (América Latina para los latinoamericanos). (INGENIEROS, 1986, p.244).

Oponerse a los intereses norteamericanos sería luchar contra los grandes capitales financieros, los medios de prensa y una parte de la clase política que se encuentra ligada a motivaciones inconfesables. No obstante, apuntar a la unidad continental se presentaba como una tarea irrenunciable para quienes se hallasen comprometidos con la determinación autónoma latinoamericana. Frente a esta disyuntiva se impone la interrogación en torno a cómo encaminarse a la unidad regional o, mejor aún, de distinguir cuál sería el núcleo de significación desde donde enlazar todas las voluntades populares.

Ingenieros encontraría este centro de anudamiento en las fuerzas morales; en ellas presentía el germen de una conciencia popular que afloraba como resistencia a la inmoralidad y decadencia del régimen capitalista. La moral del porvenir desensamblaba el imaginario del dominador. Desarticulaba los valores de la superestructura cultural y pone al descubierto a las acciones de los gobiernos subsumidos al imperialismo:

¡Las fuerzas morales! He aquí el capital invencible que aún puede poner un freno en el mundo de la inmoralidad de los capitalismos imperialistas. Las fuerzas morales existen, pueden multiplicarse, crecer en los pueblos, formar una nueva conciencia colectiva, mover enteras voluntades nacionales. Sólo esas fuerzas pueden presionar la política de un país e imponer normas de conducta a los gobernantes desprevenidos o acomodativos (INGENIEROS, 1986, p.245).

En ese despliegue moral se daba la posibilidad de un avance en la unificación de la conciencia latinoamericana; es decir, un re-ligamiento de los pueblos como un confluir en el mismo sendero de la moralidad. Desde esa conjunción entre formas de lo popular y ex - posición del lazo moral, se abría el horizonte que permitiría desarrollar en el futuro una confederación política y económica que fuese capaz de resistir las tentativas del imperialismo norteamericano. Confederación que, dado el marco general de debilidad de los Estados nacionales, debería ser primeramente de los pueblos y, en especial, de los estratos juveniles:

El viejo plan, esencialmente político, de confederar directamente los gobiernos, parece actualmente irrealizable, pues la mayoría de ellos está subordinada a la voluntad de los norteamericanos, que son sus prestamistas. Hay que dirigirse primero a los pueblos y formar en ellos una nueva conciencia nacional, ensanchando el concepto y el sentimiento de patria, haciéndolo continental, pues así como el municipio se extendió a la provincia, y de la provincia al Estado político, legítimo sería alentado por necesidades vitales se extendiera a una confederación de pueblos en que cada uno pudiera acentuar y desenvolver sus características propias, dentro de la cooperación y la solidaridad comunes. (INGENIEROS, 1986, p 246).

Una confederación que ofrecería algunos lineamientos primordiales. Un alto tribunal que resolviese los problemas políticos; un supremo consejo económico que regulase, desde el punto de vista cooperativo, el intercambio y la producción; una cohesión resistente ante todo intento imperialista; abandono progresivo de los empréstitos. En el plano interno un programa de renovación ético, político y social que tomaría como modelo lo realizado por la Revolución mexicana, pero adecuándolo a cada contexto nacional particular. Finalmente, sugería la posibilidad de fundar distintos organismos, dependientes de los pueblos — en especial México, Cuba, Centroamérica, dada su situación delicada-, que tengan como finalidad promover la Unión Latino Americana.

Con esta exposición, hemos querido resaltar, dentro del pensamiento de madurez de José Ingenieros, el advenimiento de una axiomática que se va a proponer elaborar algunas de las tramas destinadas a la conformación de la Unidad Continental. La elaboración de un cuerpo de ideas capaces de jugar un rol fundamental de los proyectos políticos en el marco de la integración regional. Si bien, algunos de estos entramados conceptuales no se han expresado en sistemas estructurados internamente de manera compleja, es posible destacar la persistencia en la historia de nuestro continente, de un conjunto de ideas fuerza que se mostraron capaces de dar forma y organizar voluntades colectivas bajo el designio de la Patria Grande. Un camino en que el pensamiento latinoamericano primeramente se sumerge en la historia en búsqueda de su singularidad; en ese mismo proceder reconoce como una de sus expresiones más distintivas la reflexión de la unidad continental, y como consecuencia de ello, finalmente, distingue su sustancialidad en la idea de Pueblo entendida como encarnación histórica del destino.

CONCLUSIONES

En el período de madurez de José Ingenieros a partir del impacto generado por la Primera Guerra Mundial, comprendemos que se comienza a producir una reconfiguración de su axiomática. Comienza a imponerse un nuevo enfoque interpretativo sobre el despliegue de las figuras históricas que encarnarían el sentido del Progreso. Naciones como Francia, Inglaterra, Alemania o Estados Unidos, lejos de ser comprendidos como actores portadores de Progreso aparecían como fragmentos de un "todo conservador".

Cuando en 1917, se produce la Revolución Rusa, la nueva naturaleza del poder maximalista y le otorga un nuevo carácter de historicidad a la guerra. La Unión Soviética le agregaba al impulso de las innovaciones morales, la socialización de los grandes medios de producción y la reforma educacional que se estaba desplegando sobre todos los ámbitos de la sociedad rusa. Así, la URSS emergía como la expresión histórica de los nuevos ideales, enfrentándose a los Estados Unidos y al resto de los contendientes entendidos como fuerzas retardatarias. El "maximalismo", a pesar de todas sus contradicciones, se mostraba como la renaciente personificación de los ideales progresistas, en tanto presuponía en su conformación interna, una reforma de la moral social por un lado, y por otra parte proponía una nueva articulación dentro de las relaciones de propiedad hacia dentro de la Unión Soviética.

El final de la guerra se mostraría como una especie de acontecimiento que señalaría el agotamiento en el ritmo de expansión vital de las naciones de Europa y los Estados Unidos, vislumbrando la aparición de nuevos y más jóvenes pueblos, capaces de imprimirle una nueva conciencia moral a la humanidad.

De acuerdo a este nuevo canon interpretativo sería revalorizada la Revolución mexicana. La gesta mexicana, se ofrecía como una *palingenesia espiritual*, en la que se arribaba a: un *idealismo político*, un *idealismo filosófico* y a un *idealismo social*. Esas iniciativas no sólo debían reportar la simpatía por la gesta mexicana, sino que también ubicaban al pueblo azteca como un ejemplo digno de ser estudiado por los intelectuales latinoamericanos, asumiéndolo como el laboratorio del cual se tenían que tomar todas las enseñanzas necesarias. Un ejemplo que debía servir como horizonte frente a la amenaza cada vez más tangible del imperialismo norteamericano. Oponerse a los intereses norteamericanos sería luchar contra los grandes capitales financieros, los medios de prensa y una parte de la clase política que se encuentra ligada a motivaciones inconfesables.

En ese contexto, la unidad latinoamericana aparecería como un requisito indispensable para la defensa de todos los pueblos del continente: solamente en *la coincidencia de una perspectiva estratégica* se resguardaría un futuro de autonomía para las naciones que habitaban esta parte del mundo. Apuntar a la unidad continental aparecía como una tarea ineludible para quienes se hallasen avocados a la lucha por la autodeterminación de los países de la región. Frente a esta disyuntiva se imponía la interrogación en torno a cómo encaminarse a la unidad regional o, mejora aún, de distinguir cuál sería el núcleo de significación desde donde enlazar todas las voluntades populares. En el despliegue de la conciencia moral se daba la posibilidad de un avance en la unificación de la conciencia latinoamericana; es decir, un re-ligamiento de los pueblos como un confluir en el mismo sendero de la moralidad. Desde esa conjunción entre formas de lo popular y ex - posición del lazo moral, se abría el horizonte que permitiría desarrollar en el futuro una confederación política y económica que fuese capaz de resistir las tentativas del imperialismo norteamericano.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

FALCÓN, Ricardo. Los Intelectuales y la Política en la Visión de José Ingenieros. *Anuario de Historia*, Segunda Época, Rosario, UNR 1985.

INGENIEROS, José. *El Hombre Mediocre*. Buenos Aires, Editorial Losada, 1985.

INGENIEROS, José: *Las Fuerzas Morales*. Buenos Aires: Editorial Losada, 1988.

TERÁN, Oscar. *José Ingenieros: Pensar la Nación*. Buenos Aires: Alianza, 1986

UGARTE, Manuel. *El Porvenir de la América Latina*. Remedios de Escalada: Universidad Nacional de Lanús, 2015

VASCONCELOS, José: *La Raza Cósmica. Misión de la raza iberoamericana*. México: Asociación Nacional de libreros, 1983

PILARES DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: NACIONALISMO, HISTÓRIA, GEOPOLÍTICA E INSUBORDINAÇÃO.

Helid Raphael de Carvalho
Universidade Federal Fluminense,
Rio de Janeiro (RJ), Brasil

INTRODUÇÃO

Os Libertadores da América, Bolívar como o mais destacado, defenderam um continente unificado. Em princípio, essa unidade era vista como consequência de uma herança cultural comum, alicerçada na língua e na religião. A tentativa mais concreta de efetivação da unidade pretendida foi o *Congresso Anfictiônico do Panamá*, em 1826.

Além da justificativa cultural e étnica, a unidade era justificada pela ameaça representada pelas antigas metrópoles (Espanha e Portugal) e pelas demais potências europeias, particularmente Inglaterra e França. Essas preocupações se justificavam, por exemplo, pelas invasões inglesas ocorridas em Buenos Aires (1806), Montevidéu (1807) e a tomada das Malvinas (1833). Os franceses, argumentando com o não pagamento de dívidas, invadiram o México, colocando Maximiliano de Habsburgo como imperador (1864-1867). Essa necessidade (de unidade da América Ibérica) ficou ainda mais nítida após a reivindicação do *"Destino Manifesto"* pelos EUA, com a tomada de grande parte do território mexicano (1846-1848) e o desmembramento da Colômbia, com a criação do Panamá (1903).

Mas, mesmo com evidências fortes dessa necessária unidade, a América Ibérica acabou por se fracionar. Tal situação deve-se, principalmente, ao caráter antinacional das classes dominantes locais. Como as economias dos países da região sempre funcionaram como complementares em sua relação com as metrópoles, sendo não mais que fornecedoras de matérias-primas e produtos agrícolas (ouro, prata, café, cacau, carne...) e importadoras de produtos manufaturados, além da utilização de mão de obra escravizada e/ou semiescravizada, suas classes dominantes se constituíram numa relação de reciprocidade de interesses.

Os processos de independência foram fruto mais da fraqueza das coroas de Espanha e Portugal, enfrentando as invasões das tropas de Napoleão Bonaparte, do que do vigor de movimentos nacionais. Os libertadores tiveram como aliados setores importantes das oligarquias locais, que viram no rompimento com as metrópoles uma oportunidade de aumento de seu poder local e a possibilidade de fazer negócios sem a interferência dos governos das monarquias peninsulares.

No momento imediato da separação política com as coroas de Portugal e Espanha, as classes dominantes da América do Sul entenderam que a manutenção de suas posições de poder e riqueza seria melhor atendida com a transferência para os países centrais da Europa (particularmente Inglaterra) das relações até então desenvolvidas com as metrópoles ibéricas. A balcanização foi o caminho para a manutenção do *status quo*. A hegemonia oligárquica, em aliança com a Inglaterra, fortaleceu a balcanização. E a balcanização tornou-se uma cidadela da manutenção do *status quo*.

Todas as tentativas de desenvolvimento industrial, relações sociais mais avançadas, desenvolvimento cultural, maior autonomia, integração continental, passaram a ser combatidas de forma vigorosa. E, devido as já apontadas condições específicas das formas de dominação colonial aqui existentes, em toda a América Ibérica, o nacionalismo não deu demonstração de vigor até o século XX. Foi só após o surgimento de uma classe operária de certa expressão numérica (em grande parte oriunda da Europa), uma maior urbanização, a necessidade da substituição das importações e a queda nos preços dos produtos primários antes destinados ao mercado europeu (no período marcado pelas duas Guerras Mundiais) que a mudança da correlação de forças na sociedade aliada à ofensiva neocolonial (com a invasão econômica e cultural dos países da região pelo imperialismo inglês e estadunidense) criou condições para o desenvolvimento pleno do nacionalismo.

Com o fortalecimento e expansão do nacionalismo como ideologia geradora de propostas políticas, econômicas e culturais, viveu-se um período histórico em que os dois principais países da região, Brasil e Argentina, tiveram importantes ciclos de tentativas de desenvolvimento industrial, econômico, social, cultural, de relação autônoma com os países dominantes, particularmente os Estados Unidos.

No Brasil, esse processo é relacionado com os governos de Getúlio Vargas (1882-1954), e, na Argentina, com Juan Domingo Perón (1895-1974). Ambos se caracterizaram pelo desenvolvimento de políticas nacionalistas e de tentativas de integração regional, como o nunca efetivado 'Segundo ABC'. As políticas desenvolvidas por Getúlio e Perón, e seus congêneres no continente, foram duramente combatidas pelas agências governamentais dos EUA e pelas classes dominantes locais.

Os anos 60 e 70 do século XX foram marcados por ditaduras dirigidas por militares em todos os países da região. E o apoio dos EUA e das classes dominantes locais em seus processos de instalação e manutenção foi o padrão. Nesse período prevaleceu a ligação direta com os interesses dos EUA e quase nada se avançou em termos de integração continental.

Com o final desse ciclo de ditaduras, cuja complexa discussão não está no escopo do presente trabalho, e as derrotas eleitorais dos governos de tendência neoliberal que se seguiram, houve um ciclo de governos mais voltados para a questão social e os interesses populares e nacionais. De novo avançou-se na questão da integração. Com a importante colaboração de Lula, no Brasil, Kirchner, na Argentina e Chávez, na Venezuela, o tema integracionista voltou à ordem do dia. O MERCOSUL ganhou força e foi criada a UNASUL.

Mas, mais uma vez, campanhas midiáticas desenvolvidas a partir das agências governamentais dos EUA, com ampla participação das classes dominantes locais (e setores por elas influenciados), com intensa utilização do judiciário e dos partidos políticos sob influência ideológica da invasão cultural, puseram fim àquele ciclo integracionista.

Os governos anti-integracionistas, hoje no poder no Brasil e Argentina, estão conduzindo políticas elaboradas para atender aos interesses do país hegemônico (EUA) e de suas classes dominantes locais. O resultado tem sido a entrega de importantes setores do patrimônio nacional, a quebra de empresas, o desemprego, a derrocada de direitos sociais conquistados nos períodos marcados pelas figuras de Getúlio e Perón.

A leitura da história, da economia, da política, das experiências continentais e de outras nações, aponta (como sempre) para a necessidade da busca dos caminhos que levem à integração. Este trabalho, que se propõe a estudar o desenvolvimento de uma estratégia unificadora da América do Sul, tem como objetivo argumentar que o processo de integração necessita de quatro pilares: o Nacionalismo, a História, a Geopolítica e a Insubordinação Ideológica Fundadora.

Importante destacar que o nacionalismo, aqui tratado, é uma concepção muito específica desse fenômeno. Isso porque a conceituação enfrenta dificuldades de alta complexidade, dada à existência de variados tipos de movimentos políticos, culturais, econômicos catalogados pela literatura pertinente ao tema. Os diversos tipos de "nacionalismos" apresentam em comum a identificação do povo como núcleo do fenômeno nacional. Nesse caso, o "povo" é sempre portador do protagonismo nacional.

Reconhecendo-se as dificuldades, trabalha-se com um sentido, como diria Bobbio, "*positivo*" (BOBBIO, 1986). Como espécie de petição de princípio, assume-se que - em países em desenvolvimento ou emergentes, e em países subdesenvolvidos ou pobres - a noção carrega notável potencial explicativo para o entendimento dos fenômenos relativos ao desenvolvimento econômico e à mudança política. Nessa vertente, trabalha-se com uma opção clara pela definição de Comblin (1965) de "*nacionalismo sul-americano*" (BOBBIO, 1986).

O segundo pilar, a reivindicação da história como ferramenta necessária ao processo de integração, deve-se à constatação de que ela nos mostra que a herança dos povos da América Ibérica é comum. As raízes culturais, geográficas, econômicas, ideológicas, todos os aspectos que somados constituem campo de estudo dessa disciplina, se analisados com profundidade, demonstram a correção do presidente argentino Roque Saenz Peña (1851-1914) ao afirmar que "*tudo nos une, nada nos separa*", quando da assinatura do primeiro tratado de cooperação entre seu país, Brasil e Chile (ABC) em 1915.

O terceiro pilar é a geopolítica. É necessária uma geopolítica que se oriente pela defesa da soberania e desenvolvimento do continente. Assim como o nacionalismo é uma defesa contra as políticas elaboradas pelo

neocolonialismo voltadas para a balcanização e a constituição de barreiras para a Revolução Nacional, a Geopolítica da Integração Sul-Americana (GI) é estratégica na construção de uma consciência continental que impulsiona o processo de efetiva unidade da América do Sul.

O quarto pilar é a Insubordinação Ideológica Fundadora. Essa formulação teórica do argentino Marcelo Gol (2015) ratifica e consolida a necessidade estratégica dos três pilares anteriormente citados, para que se promova a mudança radical no persistente quadro de atraso econômico e social do continente, substituindo-o por uma realidade coerente com suas imensas potencialidades naturais e humanas.

Esses quatro pilares sumariamente apresentados acima serão melhor desenvolvidos nos tópicos que se seguem.

1 O NACIONALISMO SUL-AMERICANO

Como colocado na introdução, a melhor definição para o escopo do presente trabalho foi desenvolvida por Comblin. Segundo ela, embora prontas para a independência, as nações da América do Sul tiveram contra seus processos de plena construção nacional a insuficiência em terrenos como a industrialização e o desenvolvimento técnico e econômico. Essa situação se agravou pelo fato das lutas de independência não terem tido como resultado a conquista do poder pelos setores sociais mais comprometidos com o progresso social e econômico. Esse fator negativo seria decorrente da ambiguidade histórica que marcou os processos de independência. O rompimento com as coroas portuguesa e espanhola foi fruto da fraqueza momentânea das metrópoles, acossadas pelas invasões napoleônicas, e não propriamente pelo vigor dos movimentos independentistas.

A ambiguidade e fragilidade dos movimentos nacionalistas fizeram com que os processos de independência resultassem de alianças entre setores progressistas (camadas médias urbanas) com os representantes do latifúndio. Com isso, o que era pra ser Revolução Nacional acabou hegemonizado pelas oligarquias. Essas eram, em muitos aspectos, mais conservadoras que as monarquias ibéricas e com isso o movimento nacionalista permaneceu estagnado. As classes dominantes locais passaram a desenvolver com a Grã-Bretanha relações semelhantes as que tinham com as metrópoles, e toleraram as instituições nacionais desde que não produzissem seus efeitos lógicos.

Um século após a independência, a região continuava em situação parecida com a época colonial. Eram mantidas praticamente as mesmas estruturas sociais, políticas e econômicas. As iniciativas de emancipação industrial e comercial (Mauá, no caso brasileiro), foram boicotadas e escolheu-se a manutenção da venda de matérias-primas. Diante disso, como lembra Comblin: *"A nação existia, mas limitada nos seus efeitos. A instituição nacional existia, mas não alcançava a totalidade do povo, nem da produção"*.

Com esse bloqueio pelas classes dominantes impedindo a existência de vida nacional ampla, o nacionalismo só deu demonstração de vigor no Século XX, principalmente após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Duas circunstâncias históricas permitiram seu fortalecimento: o crescimento das populações urbanas, em especial o operariado fabril, e a necessidade de substituição das importações ocorrida durante o conflito. As estruturas existentes não tinham como dar conta desse novo quadro.

Isto porque, até a Primeira Guerra (1914-1918), os países sul-americanos mantinham relações comerciais com os países centrais que, embora praticamente só beneficiassem as classes dominantes locais, eram vantajosas. Os preços dos produtos de exportação (café, carne, matérias-primas) eram elevados e seus mercados internos (incipientes pela concentração populacional nos campos) não demandavam grande quantidade de produtos industrializados importados. Ao final da Segunda Guerra, a situação se inverteu dramaticamente.

Diante da ameaça de desnacionalização ainda mais avassaladora da economia e suas consequências nos demais campos da vida nacional, desenhou-se um quadro de imperialismo econômico. No combate a essa situação, o nacionalismo ressurge fortalecido. Isso é explicado por Comblin como um movimento de resistência não apenas à invasão econômica, mas também às invasões complementares, como, por exemplo, a cultural. Segundo ele, a invasão cultural, que seria a mais "espetacular", se daria dessa forma:

As nações desenvolvidas apresentam ao mundo um conjunto impressionante e dinâmico de ciências e técnicas, teorias econômicas, esquemas de desenvolvimento, esquemas de valores individuais e sociais, ideias

políticas e formas concretas, modelos de governo, formas artísticas, literárias, uma pedagogia, uma antropologia, uma concepção geral do universo e da vida humana. (...) A penetração cultural estrangeira tende também a aumentar a passividade intelectual, o sentimento de inferioridade. Aliás, o edifício cultural ocidental é um conjunto coerente e homogêneo. Não se pode assimilar um ponto e rejeitar o resto. Uma vez o pensamento formado, introduzindo no sistema, sente-se dominado, atraído, não escapa à pressão. Não se pode aceitar a técnica e rejeitar as ideias políticas, as teorias econômicas e sociais, as ciências humanas, etc.

Foi a intensificação desse processo, nada mais que a imposição do nacionalismo dos países dominantes, que acaba por gerar um tipo que pode ser identificado como “nacionalismo-resposta”. Nos países sul-americanos, o nacionalismo surge num contexto de “negatividade” de “fora para dentro”. É a forma de negar a dominação, resistir. A “necessidade” nacionalista advém da utilização das classes dominantes locais, historicamente cooptadas, e da invasão econômica, política e cultura pelas potências dominantes. Exemplo disso foi a explosão popular nacionalista da campanha *d'O Petróleo é Nosso*. Diante da intromissão dos EUA (apoiados nos maiores partidos políticos, cúpula militar e grande imprensa), as lideranças nacionalistas bancaram a Tese Horta Barbosa do Monopólio Estatal do Petróleo e, após o maior movimento de massas da história do País, foi criada a Petrobrás.

2 A HISTÓRIA COMO FERRAMENTA DE LUTA POLÍTICA

A balcanização sul-americana sempre interessou aos impérios. Primeiro o britânico, depois, e hoje, EUA e aliados da OTAN. Spykman (1893/1943), tido como o “papa” da geopolítica estadunidense, afirmou a necessidade do recurso à guerra para evitar a união de Brasil, Argentina e Chile. Heines (1989) documentou a estratégia dos EUA após a Segunda Guerra. Era necessário derrotar os projetos nacionalistas para que matérias-primas e mercados sul-americanos ficassem sob o controle dos estadunidenses.

E assim tem sido. Intervenções diretas e indiretas derrubaram governos legais substituídos por ditaduras sanguinárias e políticas econômicas voltadas para a concentração da renda e poder nas mãos das classes dominantes, cujo objetivo é a submissão dos países sul-americanos aos imperialistas, entregando as riquezas e o futuro de nossos povos.

Para se reverter tal quadro, há que se recorrer, a exemplo da campanha “O Petróleo é Nosso”, ao nacionalismo. Hobsbawm (1998) ensina que a nação é erigida sobre um “conto de fadas para gente grande”. Os americanos do Sul do continente não precisam recorrer a esse artifício citado por Hobsbawm, por mais válido que seja, ainda que a existência de um “inimigo comum” (que a tal artifício recorreu com sucesso) fosse mais que suficiente. Não foi por acaso que a integração era objetivo dos libertadores. Bolívar foi o pioneiro do “integrar para não entregar” e percebia com clareza que o imperialismo anglo-saxônico é o principal inimigo da Pátria Grande.

Quando os adversários da constituição da Pátria Grande recorrem às diferenças “intransponíveis” entre os americanos de origem portuguesa e espanhola, estão tentando fraudar a história. Freyre (1975) e Methodol (2013) argumentam com propriedade sobre nossa identidade comum. Freyre afirma que a alegada contradição entre brasileiros e demais sul-americanos é mais aparente que real.

É que o mundo da cultura hispânica, sendo um só, é também plural. O modo de a gente do Peru ou do Equador ser hispânica é diferente do modo de ser hispânico do argentino ou brasileiro. Mas essas diferenças não anulam o essencial de uma unidade porventura mais forte do que a característica do mundo de língua inglesa e de cultura originalmente britânica; ou do mundo de cultura eslava; ou a do mundo islâmico; ou a do chinês.

Segundo o autor de *Casa Grande & Senzala*, somos parte de um conjunto transnacional que pode ser denominado pan-hispânico com inteiro rigor sociológico. E, desmontando os argumentos que negam o caráter hispânico do português e, portanto, também do brasileiro, afirma que essa visão é equivocada, “*do ponto de vista histórico-social ou histórico-cultural*” e prejudicial ao desenvolvimento dos estudos que visam ao conhecimento do Brasil.

Os que por objetivos políticos combatem o sentimento de solidariedade hispânica, para criar uma barreira entre Brasil e América Espanhola, agem de forma demagógica e simplista. Somos um desenvolvimento hispânico porque ser português é ser hispânico, sem ser, é claro, espanhol ou castelhano; e sem que a condição hispânica

implique subordinação cultural à condição espanhola ou castelhana (...) O brasileiro precisa adquirir uma mais viva consciência de sua condição de hispânico para que se acentue sua posição única, singular – de gente duplamente hispânica – no mundo pan-hispânico.

Em defesa da unidade continental, Methol Ferré, que vê o Brasil como país-núcleo, fundamental na concretização do papel do MERCOSUL como embrião de um futuro estado continental, retrocede aos seis séculos da Espanha Romana e recorda que Portugal foi condado do Reino de Castela, que se tornou independente no século XII. Que a Paz de Alcaçovas (1478) estabeleceu aliança que culminou na União Ibérica, sob os Felipes de Habsburgo. Durante um período essencial para a história continental (1580/1660), as colônias estiveram unidas. O Reino das Espanhas era toda a península. Só com a secessão de Portugal (sob influência britânica) e a “castelização” do restante da península é que a expressão passou para o singular.

Os movimentos de unificação de Itália e Alemanha no século XIX influenciaram integraçãoistas americanos e europeus. Aqui ecoaram as propostas integraçãoistas dos libertadores. Na península essa influência foi sentida no iberismo. O português Oliveira Martins, História da Civilização Ibérica (1877), foi a maior expressão do movimento que considerava Portugal e Espanha como polos de uma mesma realidade. Pretendia reunificar a península retirando Portugal da órbita da Grã-Bretanha e, para Methol, foi a antítese de um tipo de nacionalismo português antiespanhol e filo-britânico. Esse nacionalismo supõe rivalidade eterna entre Espanha e Portugal e gerou congêneres sul-americanos que reproduzem essa animosidade. Vale lembrar que Saramago, já no século XXI, defendeu o iberismo. Em defesa dessa ideia, Methol citou Rodó:

No necesitamos llamarnos latino-americanos para levantarnos a un nombre general que nos comprenda a todos: podemos llamarnos ibero-americanos, nietos de la heroica y civilizadora raza que sólo políticamente se ha fragmentado en dos naciones europeas, y aún podríamos ir más allá y decir que el mismo nombre de hispano-americanos conviene también a Brasil.

Como visto, existe toda uma justificativa histórica para a integração, não necessitando da construção de um “conto de fadas para gente grande acreditar”. A unidade herdada das origens europeias aqui se solidificou com a miscigenação semelhante, as identidades culturais, a religiosidade jesuítica, a República Comunista-Cristã Guaranítica. Necessita-se de uma política nacionalista que resgate essa história que, numa relação dialética a fortalecerá. Para isso também se faz necessária a aplicação de uma geopolítica voltada para os interesses integraçãoistas.

3 GEOPOLÍTICA DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Como já pôde ser observado, os processos de independência dos países ibero-americanos foi similar. Neles não foi realizada a Revolução Nacional, como ocorreu, por exemplo, nos EUA. Essa diferença se deve principalmente ao fato das 13 colônias estarem situadas numa região geograficamente semelhante à da metrópole. Não havia complementaridade econômica. Ou seja, os colonos que deram origem aos EUA não viviam da exportação de produtos para a metrópole. As colônias ibéricas tinham como principal atividade a transferência de riquezas para as metrópoles. As classes dominantes locais tinham interesses associados às das metrópoles e no processo de rompimento essa relação foi transferida para a Inglaterra. Isso está na origem da subalternidade com que as classes dominantes locais se relacionam com as potências centrais.

Essa relação se dá nos diversos campos. E não é diferente na geopolítica. Methol Ferré, adepto da visão de Comblin, concorda com Kjéllen (que previu uma possível união sul-americana para enfrentar o imperialismo dos EUA) e vê que seu Uruguai só terá viabilidade histórica (deixando de ser o estado-tampão criado pelos ingleses com o *referendum* do Império do Brasil e da Argentina mitrista) se for reinventado com país nexo na integração Brasil-Argentina, passo que vê como necessário no processo de unificação continental. Segundo ele, a unificação é uma necessidade de todos os países sul-americanos e concretizaria o sonho/previsão de Bolívar e também de Trotsky (2007), constituindo os “Estados Unidos da América do Sul”.

Se essa necessidade de se constituir uma geopolítica que enfrente as questões estratégicas de um ponto de vista integracionista sul-americano já é sentida desde muito, sua sistematização é recente. Coube ao militar e geopolítico argentino Marini sua denominação como Geopolítica da Integração Sul-Americana (MARINI, 1987). Neste trabalho, utiliza-se elaboração daquele que é o principal expoente da *Geopolítica da Integração Sul-Americana*, ou GI, professor do Centro de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Estocolmo, o uruguai Andrés Rivarola Puntigliano. Assim como Methol, ele defende que o Brasil deve desempenhar o papel de país-núcleo no processo de integração. Em sua visão, esse processo está em movimento, embora tenha períodos de estagnação. A América do Sul estaria caminhando para deixar de ser apenas uma expressão geográfica para se tornar uma entidade política e econômica com protagonismo no cenário mundial. Isso se tornaria possível pela ação política de forças comprometidas com a GI.

Por essa visada, a GI é uma recusa em pensar a geopolítica pelas vias tradicionais que adotam ou o ponto de vista "realista", associado a círculos militares e com visões orientadas pela rivalidade entre os estados, ou pela chamada posição "crítica". Esta última é relacionada com a teoria da modernização e subordinada ideologicamente a um ponto de vista pró-ocidental. A chamada geopolítica "crítica" tem sido usada para legitimar o discurso intervencionista de subordinação dos países do Terceiro Mundo. Ainda segundo Rivarola, as visões realista e crítica têm diversas diferenças, no entanto comungam na negligência ao importante campo do pensamento continental que, longe das ambições imperialistas e militaristas, está mais ligado a certas correntes da geopolítica clássica da tradição continental da consciência geográfica.

A influência da geopolítica clássica vem de Ratzel, fundador da "geografia política", disciplina que rompeu com a tradição da geografia como mero estudo da cartografia, e de Kjéllen, o primeiro a usar o conceito de geopolítica. Para ele, existe uma união orgânica entre os seres humanos e a terra em que habitam. Há, ainda, uma "motivação espacial" no movimento que leva os Estados a se integrar e desintegrar, gerando processos de crescimento e diminuição. Por essa "motivação espacial", o Estado nunca está em repouso. Manifestação disso seria o movimento contínuo das populações internas, daí a definição de *lebensraum*, conceito talvez melhor traduzido por "*habitat*".

A visão dinâmica da relação entre Estados, Nações e Geografia, por parte de Ratzel, representa um modelo poderoso para a compreensão de processos de mudança sistêmica global. Discípulo de Ratzel, Kjéllen criou uma perspectiva mais centrada no papel do Estado. A partir disso, analisou a interação entre os Estados em nível global. Embora enfatizando o papel da geografia, não a separava do Estado, isto é, da política, rotulando-a como a "consciência geográfica" do Estado. Para ele, a geopolítica é uma das várias dimensões da "ciência do Estado", ao lado, por exemplo, da economia política, através da qual um Estado pode contrabalançar sua fraqueza geográfica.

Pioneiro do conceito de desenvolvimento industrial, Kjéllen concluiu que o Estado precisa defender sua indústria e que um Estado agrário enfrenta o desafio de construir sua indústria. A geopolítica é, então, associada ao desenvolvimento e às transformações do sistema internacional. Com Ratzel, Kjéllen compartilhou a visão de potências continentais: América do Norte, Austrália, Ásia, e talvez até mesmo a Rússia, e América do Sul, sendo dos primeiros a aventar a possibilidade da América do Sul como potência unificada. Ratzel havia notado o potencial da América do Sul para se tornar um Estado único e Kjéllen chamou a atenção para as forças sul-americanas como oposição latina à expansão dos EUA.

Segundo Rivarola, a mensagem desses pais fundadores da geopolítica atingiu os corações e mentes de estudiosos da América do Sul em busca de estratégias para superar a sua posição dependente e vulnerável no sistema internacional. Estudosos e militantes da unificação sempre tiveram em Bolívar uma fonte de inspiração. Foi através dele que a ideia de uma nação de nações, O Estado Plurinacional, deu seus primeiros passos em direção à institucionalização no Congresso Anfictiônico do Panamá (1826). A unidade territorial como forma de defesa da soberania.

Mas Bolívar não foi o único. Nesse processo de alavancagem do pensamento geopolítico do continente, destacaram-se nomes como o cubano José Martí, o uruguai Henrique Rodó, o argentino Manuel Ugarte, e o brasileiro Rio Branco. Como Bolívar, Rio Branco pensava e agia como geopolítico devido ao seu conhecimento de Geografia, História e Política Internacional. Entendeu que a influência brasileira no Cone Sul teria que ser compartilhada com Argentina e Chile. Procurou construir um espaço de paz e de progresso econômico, em cooperação com os vizinhos.

Em 1903, quando um golpe promovido pelos EUA resultou no desmembramento da Colômbia e na criação do Panamá, Rio Branco disse que o Brasil só reconheceria a nova república em comum acordo com a Argentina e o Chile. Foi um dos primeiros passos para o ABC. Este pacto previa apoio mútuo em defesa e política externa, além de união aduaneira. A posição da Argentina foi positiva, e o presidente Roque Saenz-Peña chegou a afirmar que "tudo nos une e nada nos separa" em sua visita ao Brasil. No ponto de vista que orienta o presente trabalho, estas foram as sementes para a estratégica aliança argentino-brasileira.

Ainda fazendo um resumo histórico da evolução do pensamento continental, Rivarola destaca o estudioso e diplomata espanhol, Badia Malagrida. Inspirado em Ratzel, integrava a geografia com elementos econômicos e políticos. Apesar de seu estudo não fazer menção aos estadistas brasileiros, como Rio Branco, inclui o Brasil na ideia de confederação. A manutenção da integridade territorial – por exemplo, contra os planos dos EUA para a área da Amazônia – foi considerada, por Badia Malagrida, como uma chave para a unidade latino-americana.

Perón leu Malagrida e foi um nacionalista, um catalão e um latino, convencido de que a Argentina não seria independente – nem desenvolvida – por conta própria. Quando eleito, em 1946, tentou colocar em prática a linha de ação de Saenz Peña e Rio Branco, propondo um novo ABC. Considerava fundamental fortalecer as ligações com o Chile e outros países andinos, não só para encontrar um equilíbrio em relação ao Brasil, mas devido à necessidade de superar o que Malagrida chamou de "*condição fatal da barreira andina*". Influenciado por Ratzel, Kjéllen e Bolívar, via a necessidade de construção de um Estado continental como imperativo para o desenvolvimento autônomo. Entendia que, para que houvesse a unidade latino-americana, antes tinha que ser construída uma base sólida na América do Sul.

Com a América do Sul como objetivo geopolítico, Perón entendia que a industrialização era a chave para a autonomia, superando as estruturas econômicas frágeis com base nas exportações de bens primários, mas tinha consciência que isso exigia novo âmbito geopolítico que superasse rivalidades locais ou militares. Sabia ser necessária a criação de um espaço vital ideal para sustentar a autonomia no sistema internacional. Ao enfocar numa geografia voltada para o desenvolvimento tendo como centro a construção do Estado Nacional, foi, segundo Rivarola, o primeiro a descrever a base para a GI.

No Brasil, Malagrida (Ratzel e Kjéllen) influenciou Everardo Backheuser, que defendeu o papel central do Estado na consolidação interna do espaço nacional. Essas ideias tiveram importante papel no primeiro governo Vargas (1930-1945), quando o Brasil definiu um caminho de longo prazo para um Estado mais eficiente, a inclusão de novos grupos sociais e metas nacionais para a industrialização. Isso também significava mudanças na política externa, com um retorno ao ponto de vista de Rio Branco de uma relação mais próxima com a Argentina e países do Continente. Mas, lembra Rivarola, Getúlio não podia ser tão franco ou ambicioso, pois forças muito poderosas desconfiavam de uma aproximação com a Argentina.

Outro defensor da integração foi o chileno Felipe Herrera. Presidente do Banco Inter-American, Ministro da Fazenda no segundo Governo Ibañez, próximo de Perón e da integração sul-americana, fez parte de um grupo que, embora não estritamente de geopolíticos, contribuiu com uma espécie de "geopolítica" elaborada por civis, com um misto de economia, geografia e etnopolítica. Seu ponto de partida foi uma visão sistêmica, sob o argumento da era dos Estados continentais, defendia que a nação latino-americana devia ficar unida como garantia de soberania, como já havia afirmado Bolívar.

Os golpes contra Frondizi (1962) e Goulart (1964), no início da década de 60, enfraqueceram as forças integracionistas nos dois países-chave. No entanto, muitas das ideias de uma integração mais profunda e mais ampla podem ser encontradas na constituição da Comunidade Andina, criada em 1969, diante da frustração com a ALALC. Com o Chile como a força motriz desse grupo e com o apoio de Herrera (BID) as ideias continentalistas poderiam sobreviver um pouco mais. Após o golpe contra Allende (1973), o projeto perdeu força. Na década de 1970, as iniciativas integracionistas ficaram estagnadas. As forças integracionistas iriam recuperar a iniciativa na década de 1990, período em que a "imaginação da América do Sul" começou a ressurgir.

4 A INSUBORDINAÇÃO IDEOLÓGICA FUNDADORA

O argentino Marcelo Gullo, influenciado por Methol e Hélio Jaguaribe, é o formulador da teoria da Insubordinação Ideológica Fundadora. Parte da constatação de que na história das relações internacionais a primeira unidade política a utilizar, de forma consciente, sistemática e premeditada, o imperialismo cultural como arma de subordinação ideológico-cultural, em benefício de sua política exterior, para impor sua vontade a outras unidades políticas, foi a Inglaterra, ao exportar o livre comércio como ideologia de dominação. Agindo dessa forma, os britânicos convenceram os países recentemente independentes da América Ibérica de que deveriam praticar o livre comércio como forma de desenvolvimento, agindo de forma diametralmente oposta ao que a própria Inglaterra havia feito para se desenvolver.

Isso foi possível, além das causas já apontadas por Comblin, porque uma das questões mais evidentes e, ao mesmo tempo, mais ignoradas das relações internacionais, se refere ao fato de que, após sua industrialização, a Inglaterra passou a atuar com deliberada duplicitade. Uma coisa era o que efetivamente havia realizado — e realizava internamente — em matéria de política econômica para se industrializar e continuar progredindo; e outra aquela que de forma ideológica propagava, através de Adam Smith e outros.

A Inglaterra se apresentava ao mundo como pátria do livre comércio, como a campeã da não intervenção estatal na vida econômica e, na realidade, foi em termos históricos a pátria do protecionismo econômico e do impulso estatal.

Para sustentar essa posição, Gullo afirma que o estudo da história da economia britânica demonstra que a industrialização, incipiente no renascimento isabelino e fortemente desenvolvida desde o final do século XVIII, com a Revolução Industrial, teve, como condição fundamental, um total protecionismo do mercado interno e o apoio estatal no processo de industrialização. Depois de progredir com essa política (protecionista e intervencionista), a Inglaterra passou a defender que os outros adotassem os princípios do livre comércio e das leis do mercado, condenando como contraproducente qualquer política protecionista por mais tênue que fosse.

Essa ideologia de preservação de sua hegemonia ganhou aparências de princípio científico universal (como se fosse uma lei natural) e, como consequência, a partir de então, para que qualquer unidade política submetida à subordinação ideológica conseguisse implantar um processo de desenvolvimento exitoso, tornou-se necessária a execução de um processo de insubordinação fundadora. Quer dizer, tornou-se necessário, para a real independência, que se coloque em marcha uma insubordinação ideológica (que consiste no rechaço da ideologia de dominação difundida pela Inglaterra, o livre comércio, completada pela aplicação de impulso estatal, através do protecionismo econômico, investimentos públicos, subsídios, reconstrução e promoção dos valores culturais e espirituais), que ponha em marcha o processo de industrialização e o processo de reconstrução nacional.

Foi, certamente, graças à realização de suas insubordinações fundadoras que EUA, Alemanha, Japão, China, Canadá e Coreia do Sul se industrializaram e se reconstruíram moralmente, fatores esses que possibilitaram a essas nações converterem-se em unidades políticas efetivamente independentes.

No caso dos países do continente sul-americano, mais particularmente Argentina e Brasil, as tentativas de insubordinação fundadora não se completaram. A Argentina, de Perón, implantou um processo de industrialização, período em que chegou a produzir um avião de caça equivalente aos de EUA e URSS. Mas Perón foi derrubado, o avião não chegou a ser produzido em escala e a ditadura dos anos 70/80 desindustrializou o país. No caso do Brasil, o processo iniciado nos anos 30 (Petrobras, Vale, CSN) foi paralisado (mas não de todo derrotado) em 1964, passou a ser dilapidado nos governos Collor e FHC, não enfrentou reanimação de vulto nos governos do PT e entra em fase terminal após o golpe de 2016.

Os países que fizeram sua insubordinação ideológica reproduzem a Inglaterra. Assim, a ideologia do livre mercado e da não intervenção estatal é hoje hegemônica nas universidades, partidos políticos, organismos internacionais. A luta contra ela, a insubordinação ideológica fundadora, seguindo não o que é escrito e defendido pelos porta-vozes das nações dominantes, mas reproduzindo o que fizeram para se desenvolverem, é, justamente por isso, um dos pilares da integração continental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como conclusão deste trabalho, em que se procurou demonstrar a importância fundamental do nacionalismo, história, geopolítica e insubordinação fundadora, num processo de integração continental, não poderia deixar de se destacar, mais uma vez, essas quatro condições. Acredita-se que tenha ficado claro que:

1 — A incapacidade das classes dominantes, não só para a concretização da Revolução Nacional como também para o aprofundamento da integração continental, duas condições que se complementam e se necessitam, exige o nacionalismo sul-americano, que Comblin denominou com sendo nacionalismo-resposta. Um nacionalismo que se proponha a cumprir (de forma radical e ampliada em benefício das classes populares) a tarefa histórica da Revolução Nacional;

2 — Que a história é um amplo celeiro de argumentos favoráveis à integração continental. A origem comum no Império Romano, as Espanhas, a União Ibérica, os Jesuítas, as Missões, o papel da Inglaterra na divisão da península e na balcanização do continente sul-americano e o papel desempenhado hoje pelos EUA, o “nacionalismo” antiespanhol e filo-britânico em Portugal, o iberismo;

3 — Que o projeto das nações hegemônicas é o domínio das nações mais frágeis e que cinco séculos de história são suficientes para demonstrar que a realidade dos países nascidos das colônias ibéricas da América é profundamente diferente da dos países hegemônicos. Que isso torna obrigatório que se busque, nos mais diversos campos estratégicos, a construção de caminhos adequados para os sul-americanos. Sendo assim, a Geopolítica da Integração Sul-Americana (GI) torna-se fundamental;

4 — Que os melhores momentos históricos dos países da América do Sul foram períodos em que se buscou romper com a dominação ideológica que os tem conservado como meros exportadores de matérias-primas, e que todos os casos de desenvolvimento econômico, industrial, social, com os consequentes reflexos na soberania nacional e nas relações internacionais dos últimos séculos, foram conquistados através de processos de Insubordinação Ideológica Fundadora.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMBLIN, José. *Nação e Nacionalismo*. São Paulo: Duas Cidades, 1964.

BOBBIO, Norberto. Dicionário de Política. Brasília, Editora UNB, 1986.

GULLO, Marcelo. *Insubordinación y desarrollo: las claves del éxito y el fracaso de las naciones*. Buenos Aires: Biblos, 2015.

HEINES, Gerald. *The americanization of Brazil: a study of U.S. Cold War Diplomacy in the Third World, 1945-1954*. Wilmington: Scholarly Resources Inc., 1989

HOBSBAWM, Eric. *Nações e Nacionalismo desde 1780*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

FREYRE, Gilberto. *Nós, entre os outros hispânicos*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1975.

METHOL FERRÉ, Alberto. *Los Estados Continentales y El Mercosur*. Montevideo: Casa Editora Hum, 2013.

MARINI, José Felipe. *Geopolítica Latinoamericana de integración*. Buenos Aires: Humanitas, 1987.

TROTSKY, Leon. *Escritos Latinoamericanos*. Buenos Aires: CEIP, 2007.

RIVAROLA PUNTIGLIANO, Andrés. 'Geopolitics of Integration' and the Imagination of South America. Taylor & Francis Online, p. 846-864, 14 Nov. 2001.

Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14650045.2010.549863>.

A UNASUL DIANTE DO REORDENAMENTO DO SISTEMA INTERNACIONAL.¹⁹

Ricardo Luigi

Universidade de Campinas,
Campinas (SP), Brasil

“De que modo podemos avaliar a importância das instituições como variáveis independentes ou intervenientes com respeito à conduta individual ou coletiva em nível internacional e, ao fazê-lo, resolver o conflito entre esses pontos de vista divergentes? Será conveniente começar esclarecendo o que está em jogo nos esforços para enfrentar o problema da efetividade”. Oran Young (2000)

INTRODUÇÃO

A UNASUL vem passando por dificuldades diante do reordenamento do sistema internacional, ocasionando uma desaceleração de suas atividades. Na tentativa de criar uma perspectiva de análise que contribua para a compreensão dos entraves que a UNASUL vem enfrentando, parte-se da premissa a seguir: a UNASUL tem que enfrentar dificuldades em três escalas diferentes: nacional, regional e global. Para fazer avançar ainda mais a organização, é preciso ter em conta essa multidimensionalidade na qual a UNASUL está inserida.

A escala nacional, que diz respeito às vicissitudes de cada Estado participante da organização, tem ainda maior interferência quando relacionada ao Brasil, que exerce indiscutível liderança na América do Sul; a escala regional, preferencial da organização, com alterações significativas no arranjo de interesses se somarmos os perfis políticos dos governantes em conjunto e suas aspirações; e, na escala global, há as mudanças estruturais do sistema internacional, os novos arranjos do sistema capitalista e suas repercussões sobre os Estados e, consequentemente, sobre as organizações internacionais como a UNASUL.

Buscando entender melhor os limites para a integração dos Estados-membros da UNASUL, será utilizado ainda o arcabouço teórico definido por Dosenrode (2015), que busca analisar os fatores que limitam a integração regional em torno dos seguintes eixos: a questão das expectativas frustradas, o fluxo da demanda seca, a assimetria, o nacionalismo, a morosidade e o desequilíbrio institucional.

Em paralelo à discussão sobre as escalas de análise que influem nos rumos da UNASUL, e até como suporte para isso, discute-se também o papel da ideologia na condução das preferências dos principais atores internacionais envolvidos nesse processo. Exemplifica-se a questão em torno da ideologia de esquerda por trás da motivação inicial da UNASUL, e da contraideologia de direita que justifica parte da diminuição do ímpeto da organização.

Até por essa razão, faz-se necessário abordar o papel da opinião pública e sua visão sobre a integração regional, para entender os vínculos e os descolamentos entre ela e a ação governamental/ intergovernamental. Procura-se, assim, contribuir para a compreensão sobre o papel da integração regional, especialmente da UNASUL, entre suas perspectivas, seus limites e suas expectativas.

1 OS LIMITES PARA A INTEGRAÇÃO DA UNASUL

Destacando-se das teorias tradicionais da integração regional, Dosenrode (2015) desenvolveu um esquema de análise que propõe verificar os limites à “efetivação” da integração. Para o autor, esses limites podem ser entendidos como a questão das expectativas frustradas; o fluxo da demanda seca; a assimetria; o nacionalismo; a morosidade; o desequilíbrio institucional, que serão discutidos abaixo (DOSENRODE, 2015).

¹⁹ Versão modificada do capítulo 5 da tese de doutorado de Ricardo Abrate Luigi Júnior, intitulado “A UNASUL em um contexto de mudanças globais, regionais e nacionais”, defendida na Universidade Estadual de Campinas em novembro de 2017.

Partindo dessa concepção, a questão das expectativas frustradas pode ser bastante explorada na UNASUL, ligada a uma frustração em relação a uma efetividade menor do que a esperada, principalmente por conta de uma visão muitas vezes demasiadamente comercial em relação aos benefícios da integração regional. Nas palavras de Dosenrode (2015), as expectativas frustradas ocorrem, portanto, nessas circunstâncias, quando a organização de integração regional não entrega um resultado esperando por um tempo determinado:

Se a abordagem subjacente à integração regional se baseia na escolha racional, então em uma situação em que o resultado do projeto de integração ou de federação não entrega o que foi prometido por um período mais longo, é um obstáculo para uma maior integração, tanto na largura quanto na profundidade (DOSENRODE, 2015, p. 253, traduzido pelo autor²⁰).

Embora não se acredite que o fluxo de *demandas secas*, também chamado de falta de crise, ocorra na UNASUL, deve-se defini-lo de acordo com Dosenrode (2015). Para o autor, o fluxo da demanda seca ou de falta de crise ocorre quando há um estado de equilíbrio no processo de integração e não há problemas de funcionamento ou crises externas e/ou internas que justifiquem que a integração “se mova”, avance:

A ameaça que dá início a uma transferência de soberania para um nível federal ou supranacional desaparece ou é administrada de outra forma. Isso pode levar ao equilíbrio, um estado onde as coisas funcionam conforme acordado, e nenhum maufuncionamento ou crises (internas ou externas) estão pressionando para uma maior integração (DOSENRODE, 2015, p. 253, traduzido pelo autor²¹).

Como visto, há uma série de desordens e desequilíbrios na América do Sul que deveriam, por esse princípio, justificar a integração. Mas a desintegração de acordos como a UNASUL por motivações político-ideológicas divergentes parece ser a tônica.

A assimetria ocorre se há discrepâncias muito grandes no acordo de integração regional. Um ou mais estados podem temer a liderança/ hegemonia do principal país do bloco e isso pode acabar funcionando como entrave ao avanço do processo:

Se surgirem ou presumir-se surgir grandes discrepâncias entre aqueles que se beneficiam mais e aqueles que se beneficiam menos (por exemplo, em um arranjo sem mecanismos de transferência), isso pode efetivamente bloquear uma maior integração. Especificamente, um ou mais Estados podem temer que um outro Estado possa pegar, reter para si, uma parte desproporcional dos benefícios do arranjo, agindo como se caminhasse para uma hegemonia (DOSENRODE, 2015, p. 253, traduzido pelo autor²²)

Realmente há assimetrias na UNASUL, devido à posição do Brasil e Argentina, como vimos, e à busca por liderança que eles ensejam. Vigevani e Ramanzini Jr. (2014) enxergam esse cenário de forma bastante definida no MERCOSUL, e consideram que ainda não dá para divisar claramente o que ocorre na UNASUL, embora compreendam que é uma dupla questão para o Brasil aumentar sua autonomia em outras esferas com perda relativa em âmbito regional:

(...) a atuação do país na América do Sul exige algum tipo de perda de autonomia, de modo a viabilizar a integração num contexto de crescente assimetria com os países do entorno, e, ao

²⁰ “If the underlying approach to regional integration is interest driven and based on rational choice, then a situation where the result of the integration project or the federation does not deliver what was promised over a longer period, is a hindrance to further integration, both in width and depth” (DOSENRODE, 2015, p. 253).

²¹ “The threat initiating a handover of sovereignty to a federal or supranational level disappears or is managed otherwise. This may lead to equilibrium, a state of affairs where things work out as agreed, and no malfunctions or (internal or external) crises are pressing for further integration” (DOSENRODE, 2015, p. 253).

²² “If too large discrepancies arise or are presumed to arise between those who benefit and those who benefit less (for example in a construction without any transfer mechanisms) this may effectively block further integration. Specifically, one or more states may fear that one other state might work its way to hegemony and grab a disproportionate share of the benefits of the arrangement” (DOSENRODE, 2015, p. 253).

mesmo tempo, permitir o aumento da autonomia do Brasil nas outras esferas internacionais (VIGEVANI; RAMANZINI JUNIOR, 2014, p. 520).

O nacionalismo pode ser facilmente visto na UNASUL, tanto na opinião pública como na ação de alguns agentes institucionais, que, ao não perceberem os benefícios materiais esperados na integração regional, acabam considerando mais vantajoso concentrar suas expectativas em relação ao nível nacional:

Uma forte identidade nacional e a lealdade podem facilitar a socialização e o aumento necessário da dupla lealdade e evitar mais facilmente uma mudança de postura no nível supranacional, especialmente, mas não só, quando os benefícios materiais não são os esperados (DOSENRODE, 2015, p. 254, traduzido pelo autor²³).

A morosidade também pode ser percebida na UNASUL, e ocorre porque, por mais profundo que seja o processo de integração, a opinião pública não consegue perceber esse aprofundamento que exige uma concertação política para promover a institucionalização necessária, o que implica em morosidade:

Ligado ao nível emocional de apoio ou à falta disso está a possibilidade de o processo de integração se mover muito rápido e/ ou muito profundo para ser internalizado pelo público (DOSENRODE, 2015, p. 254, traduzido pelo autor²⁴).

O desequilíbrio institucional também pode ser percebido na UNASUL como decorrente da instabilidade da política interna dos principais países integrantes. Eventos como a não ocorrência das reuniões de cúpula da instituição apontam para esse desequilíbrio institucional:

Se as instituições supranacionais/ federais não atingiram o equilíbrio certo de força em relação aos Estados membros e não podem atuar como guardiões da ideia federal / supranacional, isso pode resultar em temores de centralização e grande perda de recursos de identidade nacional, ou, no caso oposto, em uma irrigação do projeto de integração, quando os interesses nacionais dos estados participantes são mais enfatizados (DOSENRODE, 2015, p. 254, traduzido pelo autor²⁵).

Vistas as questões diretamente ligadas à UNASUL que podem atrapalhar a atuação da instituição, cabe agora verificar de que forma o contexto espacial em que a UNASUL está inserida interfere na organização.

2 A UNASUL DIANTE DAS TRÊS ESCALAS DE ANÁLISE

Em âmbito global atravessamos uma crise, “a crise global do neoliberalismo como forma de governar as sociedades” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 27). Esses autores defendem que a crise mundial que começou em 2008 não é simplesmente econômica, mas uma crise da “*governabilidade neoliberal*”, ou seja, da forma como a economia e a sociedade vêm sendo geridas baseada na generalização do mercado e da concorrência. Essa crise persistente vem afetando o sistema de produção, gerando uma continuada desindustrialização que afeta a dinâmica dos empregos. Em paralelo, no sistema internacional, temos reorientações geopolíticas com o novo papel dos Estados Unidos com o governo Trump, o crescimento sustentando da China e a “*reinvenção*” da Rússia, o Brexit, e reformas inclusive no que tange à integração regional, com movimentos como o inter-regionalismo e uma possível “*desglobalização*” que afeta a lógica integracionista.

²³ “A strong national identity and loyalty may prevent socialization and the necessary rise of dual loyalty and it easily prevents a shift of loyalties towards the supranational level, especially, but not only, when the material benefits are not an expected” (DOSENRODE, 2015, p. 254).

²⁴ “Linked to the emotional level of support or lack of it is the possibility that the integration process moves too fast and/ or too deep to be internalized by the public” (DOSENRODE, 2015, p. 254).

²⁵ “If the supranational/ federal institutions have not struck the right balance of strength vis-à-vis the member states and are not able to act as guardians of the federal/ supranational idea, it might result in fears of centralization and too much loss of national identity, or in the opposite case, in a watering out of the integration project, when the national interests of the participating states are stressed too much” (DOSENRODE, 2015, p. 254).

Há um recrudescimento da política comercial chinesa, o 'brexit' e a vitória de Donald Trump nos EUA, que coloca a Parceria Transpacífico de escanteio, questiona o Nafta e põe um enorme ponto de interrogação na relação EUA-União Europeia (MAGALHÃES; BUARQUE, 2017, p. 02).

Em escala regional supranacional temos o esfacelamento da saudada *"onda roja"*, convergência de presidentes associados à esquerda na América Latina, na primeira década do século 21, que favoreceu a integração regional e o transbordamento de problemas internos dos países da região, como o caso da Venezuela e do Brasil.

Arroyo (2015), ao abordar a "onda vermelha" ("pink tide" em inglês e "ola roja" em espanhol), confirma que se tratou de uma nova conjuntura política:

Nos últimos quinze anos, surgem novos governos no subcontinente latino-americano como resultado de processos eleitorais que se opõem às ideias e estratégias neoliberais predominantes na década de 1990. Foram eleitos os presidentes Hugo Chaves, na Venezuela; Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff no Brasil; Néstor e Cristina Kirchner na Argentina; Tabaré Vásquez e José Mujica no Uruguai; Evo Morales na Bolívia; Rafael Correa no Equador. Trata-se de uma nova conjuntura política construída com dinâmicas próprias em cada formação socioespacial (ARROYO, 2015, p. 19).

A "onda vermelha" prometia pôr fim ao período de imposição quase irrestrita neoliberal que se espalhou pela região desde os anos 1990 (ARROYO, 2015). Por um lado, determinados investimentos sociais foram inegavelmente realizados, diminuindo a pobreza, sem, no entanto, romper a estrutura da desigualdade social. Por outro, a ideologia da esquerda demonstrou-se mais sólida na teoria do que na prática. O "esquerdismo real" esbarrou em muitos dos erros que condenava na direita.

Casos de relativo sucesso de governos com orientação mais voltada à esquerda — como os governos da Bolívia e do Equador, que têm mantido crescimento sustentado — apontam que a questão deve ser analisada com maior cuidado. Outro legado da "ola roja" é uma agenda de âmbito social, que conseguiu influenciar diversos países pelo mundo.

Vem se espalhando uma nova onda de orientação política no continente, denominada por alguns como "ola azul"²⁶, no âmbito da qual se fortalece um esvaziamento da UNASUL. Em artigo que busca mapear o andamento da cooperação sul-americana de defesa, Vaz et al. (2017) reforçam esse quadro ao afirmarem que

Um novo ambiente político está emergindo gradualmente no subcontinente, desafiando diretamente a maioria dos fundamentos do quadro político e institucional regional, criado na década anterior para abraçar e promover iniciativas de segurança e defesa a nível regional (VAZ ET AL., 2017, p. 01, traduzido pelo autor²⁷).

A direita já havia reconquistado o poder no Paraguai — de forma duvidosa, do ponto de vista democrático —, apesar do êxito econômico que se seguiu. No Chile, com Sebastián Piñera, o sucesso foi menor, o que provocou a volta de Michele Bachelet, que tem grandes chances de ser substituída pelo próprio Piñera. A Argentina, com a eleição de Mauricio Macri, e o Brasil, com a assunção de Michel Temer (PMDB) e sua política externa de matriz ligada ao Partido da Social Democracia (PSDB), um partido que tem se posicionado, em política externa, à direita do espectro político, reforçam essa tendência de "onda azul".

Um caso ilustrativo da "onda azul" ocorreu na Argentina, em dezembro de 2015, quando o presidente Mauricio Macri assumiu o poder. Em seus pronunciamentos traz uma perspectiva tecnocrata, que escorrega na ideia de se crer um viés não ideológico. Sua ministra das relações exteriores, Susana Malcorra, em seus primeiros pronunciamentos, declarou a intenção de "desideologizar" a política externa argentina, que deveria passar a ser tratada de forma pragmática e como

²⁶ "Onda azul", em referência à retomada de governos mais à direita em países latinos.

²⁷ "A new political environment is gradually emerging on the subcontinent, directly challenging most of the underpinnings of the regional political and institutional framework set up in the previous decade to embrace and foster security and defence initiatives at the regional level" (VAZ ET AL., 2017, p. 1).

política de Estado. As palavras de Malcorra, de certa forma, reverberaram o ideário do presidente Macri e de boa parte dos líderes políticos em ascensão na América Latina, em meio à denominada *onda azul* (LUIGI, 2016).

Macri cometeu um grave equívoco ao afinar a fala com sua ministra e pedir uma desideologização do MERCOSUL e da região, como um todo, em busca de “caminhos concretos” (LUIGI, 2016). Em primeiro lugar, utilizou-se do chavão tecnocrata do pragmatismo, invocando a crise como uma realidade determinante que automaticamente nos conduziria a apenas um tipo de ação, como nos esclarece Badiou (2017):

Hoje, o real, como palavra, como vocábulo, é utilizado essencialmente de maneira intimidante. Devemos nos preocupar constantemente com o real, obedecer a ele, devemos compreender que não podemos fazer nada contra o real, ou – os homens de negócios e os políticos preferem esta palavra – as realidades. As realidades são impositivas e formam uma espécie de lei, da qual é insensato querer escapar. Somos atacados por uma opinião dominante segundo a qual existiriam realidades impositivas a ponto de não se poder imaginar uma ação coletiva racional cujo ponto de partida subjetivo não seja aceitar essa imposição (BADIOU, 2017, p. 07).

Macri praticou a ideologia da “contraideologia”, buscando desqualificar um argumento apenas levando em conta uma posição ideológica, como se as propostas de esquerda fossem utópicas e as suas não. Como se não houvesse mais esquerda e direita, e a partir de então vigorasse uma nova ideologia - a racionalidade da realidade impositiva da opinião dominante.

O uso grosseiro do termo ideologia para desqualificar projetos alheios é sintomático da crise que vivemos na atualidade, mas não é algo novo. Como expresso por Durkheim, “no momento em que uma nova ordem de fenômenos torna-se objeto da ciência, eles já se acham representados no espírito, não apenas por imagens sensíveis, mas por espécies de conceitos grosseiramente formados” (DURKHEIM, 2007, p. 15).

Bourdieu (1989) contribui para a discussão ao definir que “as ideologias, por oposição ao mito, produto colectivo [sic] e colectivamente [sic] apropriado, servem interesses particulares que tendem a apresentar como interesses universais, comuns ao conjunto do grupo” (BOURDIEU, 1989, p. 10).

Os processos de integração regional na América do Sul foram criados por governos de direita. Ganham novo impulso ao serem apropriados por governos de esquerda. São incompreendidos por ambos, ora subestimados, ora superestimados injustamente. O ataque desmedido a certas iniciativas de integração ou a apologia desmesurada a outras ainda não encontraram respaldo na realidade, assim como a tentativa de esvaziamento da UNASUL por acusação de ser uma criação bolivariana para perpetuação do socialismo. A esse respeito diz Amorim (2016):

Quando fizemos a proposta de UNASUL, que antes se chamava CASA [Comunidade Sul-Americana de Nações], não tinha nada de bolivariano, gente. Como você pode imaginar que é bolivariana uma associação onde entrava o Peru do Alan García, a Colômbia do Uribe? É muito grave isso, porque não só revela ignorância, mas essa ignorância é transmitida para as pessoas que leem. É uma função até de deseducação da população. Isso tudo preocupa, mas enfim, o que a gente pode fazer? A gente tem que lutar. Eu acredito na humanidade, acredito que no longo prazo vamos conseguir superar estes problemas, mas estes reveses não deixam de ser desagradáveis (AMORIM, 2016, p. 07).

Com essa “ideologia da contraideologia”, que reproduz ecos da Guerra Fria e requestiona o ideal tecnocrático, pragmático e supostamente científico-racional do neoliberalismo “à latina” dos anos 1990, a América Latina se parece cada vez mais com os Estados Unidos, oscilando entre “republicanos” e “democratas”. Cada um dos polos fica tempo suficiente no poder até que a sociedade se canse e deposite sua esperança na mudança. Isso se reproduz num eterno retorno (LUIGI, 2016).

A “ola azul” parece ser mais uma onda. Não é necessariamente ruim, nem boa. Ataca pensamentos contrários e se esquece de que é uma visão de mundo, com suas vantagens e seus prejuízos. É apenas mais uma das alternativas, embora tente se vender como “o único caminho”. Ao fazê-lo, perde a autocrítica e a oportunidade de avanços substantivos. A onda azul, como movimento ora predominante, não tem trazido contribuições significativas para

os processos de integração regional, principalmente por não haver movimentação por parte dos países com maior capacidade de poder, caso de Argentina e Brasil (LUIGI, 2016).

Como exposto por Vaz et al. (2017), se a América do Sul continuar atuando no contexto de uma “multipolaridade desequilibrada”, podem-se prever ainda maiores dificuldades institucionais para a UNASUL.

As crises regionais têm interface também nacional, como diz Samper:

Hoje, a região tem uma crise sustentada, que se explica de alguma forma pelas circunstâncias econômicas que complicaram a governabilidade e que ameaçam as possibilidades de dar continuidade aos esforços que, nos últimos anos, tiraram 120 milhões de pessoas da pobreza (SAMPER, 2016, p. 02).

Entre essas crises, além da brasileira, que causa preocupação por causa da sustentabilidade do projeto, temos a preocupante situação da Venezuela e seu transbordamento para a UNASUL, considerada ineficaz até então para resolver a questão, de difícil solução, já que “(...) a complexidade da crise venezuelana e a sua penetração institucional inibem a região” (MIJARES, 2017, p. 03, traduzido pelo autor²⁸).

Em entrevista concedida a um jornal brasileiro em de novembro de 2016, o secretário-geral da UNASUL, Ernesto Samper, abordou brevemente o cenário que se apresenta para a integração na região. No desenho desse cenário, preocupa a atuação de novos atores que estão ameaçando a governabilidade nacional sem a responsabilidade política necessária para gerar uma nova estabilidade.

Porém, sou consciente da existência de alguns poderes “fácticos” [à margem do poder formal] que, de certa forma, estão comprometendo a governabilidade democrática em vários países da região e até do mundo. Refiro-me a conglomerados econômicos, grupos comunicacionais e certos atores judiciais que estão tendo protagonismo midiático, agências classificadoras de risco e algumas redes de organizações não governamentais internacionais que pescam nesse rio revolto. Enfim, todos esses são atores políticos que estão fazendo política sem responsabilidade política (SAMPER, 2016, p. 02).

Nesse ponto pode-se remeter ao papel do Brasil como elemento desestabilizador da região e, por consequência, da UNASUL. O Brasil não tem uma visão consensual sobre o seu papel na UNASUL, e seus aspectos internos, domésticos, limitam essa atuação regional:

Essa visão da região, como um espaço de lugares, não é consensual entre as elites brasileiras. Para a oposição política e várias lideranças empresariais, o formato desejado de governança regional se aproximaria mais de um espaço de fluxo, por via da participação nas cadeias produtivas globais e da fragmentação da ideia de região. Daí que tem sido recorrente criticar a falta de flexibilidade gerada pelo desenho institucional do MERCOSUL, vis-à-vis as oportunidades oferecidas pela Aliança do Pacífico e outras iniciativas de acordos de livre-comércio e investimento lideradas pelos Estados Unidos para que o Brasil cumpra sua vocação de *global trader*. O reconhecimento da liderança brasileira pelos vizinhos é ambíguo, até porque o temor de uma alegada pretensão hegemônica se mistura com a cobrança de promessas não cumpridas. Em última análise, os aspectos domésticos, em particular a natureza e a força das coalizões de apoio e de voto e a hegemonia de determinada concepção de região na sociedade, constituem as condições necessárias para que se possam delinear mais precisamente a natureza e os limites do papel regional do Brasil (LIMA, 2013, p. 199).

Vigevani (2016) acredita que a ideia de cooperação na UNASUL possa ser preservada, até pelo fato de os compromissos assumidos na UNASUL não serem tão rígidos e não causarem entrave às transações comerciais brasileiras. Entretanto, o papel do Brasil como possível *paymaster* da instituição sofre comprometimentos, visto que “os financiamentos, com origem no *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES), são objeto de forte crítica, estimulando Ministério da Fazenda, do Planejamento e Banco Central a restringirem a continuidade” (VIGEVANI, 2016, p. 02).

Para o autor, os problemas internos do Brasil têm como consequência uma diminuição da liderança regional do Brasil, já que grupos estatais e empresariais, que deram sustentação a uma política externa ativa e a iniciativas de

²⁸ “(...) the complexity of the Venezuelan crisis and its regional institutional penetration inhibits the region” (MIJARES, 2017, p. 3).

integração, estão enfraquecidos devido à crise econômica brasileira e ao combate à corrupção que jogou luzes sobre esquemas fraudulentos de gestão comercial e financeira:

A crise econômica e o combate à corrupção tiveram como subproduto o enfraquecimento de alguns dos grandes grupos empresariais, estatais ou privados, que deram sustentação a uma política externa mais ativa na região, quando se esboçou o fortalecimento da presença econômica regional de parte do Brasil. Empresas como Petrobras, grandes empreiteiras da área da construção civil e pesada, e mesmo grupos industriais e de serviços, estão enfraquecidos, alguns correm o risco de destruição (VIGEVANI, 2016, p. 02).

A diminuição da força brasileira já está sendo sentida na UNASUL, que a partir de 2014 começa a experimentar uma retração em suas atividades. Em dezembro de 2014, Ernesto Samper, último secretário-geral da UNASUL, publicou um importante documento, denominado “da visão à ação”, propondo aumentar a capilaridade da instituição.

Esse documento trazia propostas ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, em dez pontos, com medidas para se passar da teoria à prática e das propostas ao desenvolvimento, literalmente, “pasar de la teoría a los hechos y de las propuestas a los desarrollos concretos” (SECRETARIA-GERAL DA UNASUL, 2014, p. 01). Esses dez pontos são:

- I. Definição de sete projetos como prioritários no âmbito da Cosiplan (alguns deles vêm sendo executados com certo vagar);
- II. Implementação do banco de preços de medicamentos da UNASUL e mapeamento das capacidades regionais de produção de medicamentos (que estava pra entrar em vigor em 2017, mas não há informação);
- III. Criação de um fundo de bolsas de ciência e tecnologia (que não teve continuidade ainda);
- IV. Pôr em vigor o já concertado *“Manual para Assistência Mútua dos Países Membros da UNASUL”*, com criação de uma força-tarefa conjunta para socorro em casos de calamidades públicas provocadas por desastres naturais (que já foi aplicado no terremoto no Equador, em dezembro de 2015);
- V. Proposta de abertura do espaço aéreo da UNASUL;
- VI. Criação da “Rede de Observatórios Sul-Americanos sobre o Problema Mundial das Drogas;
- VII. Fundação de uma *“Unidade Técnica de Coordenação Eleitoral”* para dar suporte às missões eleitorais já atuantes;
- VIII. Criação da *“Escola Sul-Americana de Defesa”*, já atuante desde abril de 2015, em Quito;
- IX. Relativo ao agradecimento pelo compromisso de dotar a Secretaria Geral de todas as ferramentas técnicas, administrativas e financeiras para que essas propostas entrem em vigor;
- X. Avançar na proposta de criação da cidadania-sul-americana.

Como se vê, poucos desses pontos foram adiante, talvez até por conta desse cenário turbulento que apresentamos e, por que não dizer, pelas dificuldades de efetivação inerentes à própria organização.

3 O APOIO À INTEGRAÇÃO REGIONAL PELA OPINIÃO PÚBLICA

Em uma realidade cada vez mais fragmentada, com relativo declínio do poder dos Estados e aumento da participação de atores não estatais nos assuntos internacionais, é importante trazer outro viés de análise: o apoio à integração regional por parte da opinião pública. Acredita-se que essa perspectiva atravesse as três escalas de análise propostas anteriormente.

O instituto chileno *Latinobarómetro* faz pesquisas anualmente, há 20 anos, em 18 países da região, sobre a integração regional e a democracia na região. Nos relatórios de 2016 (um geral e outro voltado exclusivamente para a integração regional, feito em parceria com o *Banco Interamericano de Desenvolvimento* – BID) há dados reveladores para uma reflexão (LATINOBARÓMETRO, 2016; BELIZ; CHELALA, 2016; CUÉ, 2016).

Lamentavelmente, o apoio à democracia na América Latina atingiu os patamares mínimos da série histórica da pesquisa, com 54%. No Brasil é ainda menor, com 33%. Segundo o relatório, a crise econômica justifica o desprestígio da democracia. A própria crise econômica provavelmente seja também fator que justifique que o apoio à integração seja grande, já que a integração econômica é vista como possível solução para a crise (CUÉ 2016).

Por outro lado, o apoio à integração econômica também tem uma vinculação enorme com o apoio à democracia, pois, “ao se relacionar o acordo com a integração econômica com o apoio à democracia, vemos que existe uma alta correlação, 0,74, entre os países que apoiam um e outro” (BELIZ; CHELALA, 2016, p. 30, traduzido pelo autor²⁹). Essa correlação, embora menor, ainda é expressiva no tocante à integração política.

Um número expressivo dos latino-americanos, 77%, se mostraram favoráveis à integração econômica. No Brasil o número ainda é alto, com 66%. Na região, o apoio a iniciativas de integração política, como a UNASUL, embora ainda alto, é um pouco menor: 60% (CUÉ, 2016). As *figuras 01 e 02* trazem o percentual de pessoas, por país, favoráveis à integração econômica e política, respectivamente.

Embora o apoio à integração política, caso da UNASUL, seja menor, como mostra a figura 2, ainda assim ele é expressivo. Entretanto, pelas condicionantes provocadas pelas três escalas expostas, nota-se que esse apoio da opinião pública à integração regional não exatamente se reflete em apoio à UNASUL.

Em um cenário global em que algumas tendências contrárias à integração recuperaram força, a América Latina aparece como um espaço caracterizado por um amplo apoio à integração, tanto econômica quanto política. O apoio máximo à integração econômica na região chega a 89% (Paraguai) e o mínimo a 59% (Guatemala). Para a integração política, os valores são um pouco menores, de 76% para o máximo (Venezuela) e 46% para o mínimo (México), embora permaneçam surpreendentemente elevados no contexto atual (BELIZ; CHELALA, 2016, p. 26, traduzido pelo autor³⁰).

Para Baspineiro (2017), isso ocorre por causa da UNASUL funcionar em um esquema estritamente intergovernamental, e que, por isso, as divergências entre os Estados e as polarizações políticas acabam se sobrepondo:

A UNASUL é um reflexo do funcionamento de esquemas estritamente intergovernamentais, nos quais o ensimesmamento das políticas nacionais voltadas para posições diferenciadas e polarizadas entre os Estados acabam diminuindo o dinamismo das vontades convergentes. As incertezas nos processos em que tudo é decidido por consenso paralisam estruturas e propósitos integracionistas, como tem sido desde longos meses sem a eleição de um secretário-geral (BASPINEIRO, 2017, p. 01, traduzido pelo autor³¹).

Sendo mais incisivo nessa crítica, Moraes (2015) atribui o excesso de protagonismo governamental nos anseios pela condução da UNASUL a sua origem, não como demanda da sociedade, mas como iniciativa dos Estados:

A integração regional sul-americana não surgiu como prioridade na agenda externa a partir de uma demanda da sociedade, mas de uma iniciativa de Estado. No entanto, sua evolução subsequente depende e depende de suporte social, pois o êxito da iniciativa está condicionado a um aumento na frequência de transações não apenas entre Estados, mas principalmente entre indivíduos, empresas e sociedades civis organizadas dos países que se integram. Nesse aspecto, a política externa vai se encontrar com a política doméstica e com os atores políticos, econômicos e sociais que a protagonizam (MORAES, 2015, pp. 73-74).

Para autores, como Moraes (2015), não existe no Governo Federal uma coordenação especificamente voltada para a UNASUL:

²⁹ “Al relacionar el acuerdo con la integración económica y el apoyo a la democracia, vemos que existe una correlación elevada, de 0,74, entre los países que apoyan a una y la otra” (BELIZ; CHELALA, 2016, p. 30).

³⁰ “En un panorama global donde recobraron fuerza algunas tendencias contrarias a la integración,16 América Latina aparece como un espacio caracterizado por un amplio apoyo a la integración, tanto económica como política. En integración económica los máximos de apoyo en la región llegan hasta 89% (Paraguay) y los mínimos a 59% (Guatemala). Para integración política, los valores son algo más bajos, de 76% para el máximo (Venezuela) y 46% para el mínimo (México), aunque siguen siendo asombrosamente altos en el actual contexto” (BELIZ; CHELALA, 2016, p. 26).

³¹ “Unasur es reflejo del funcionamiento de esquemas estritamente intergubernamentales, en los que los ensimismamientos de políticas nacionales anilladas a posiciones diferenciadas y polarizadas entre los Estados acaban disminuyendo el dinamismo de las voluntades convergentes. Las indefiniciones en procesos donde todo se decide por consenso paralizan las estructuras y los propósitos integracionistas, como ocurre desde hace ya largos meses sin la elección de un/a Secretario/a General” (BASPINEIRO, 2017, p. 01).

Há um descompasso entre a prioridade conferida ao processo de integração regional, especialmente em sua formulação institucional representada pela UNASUL, e os mecanismos de coordenação da ação dos ministérios, órgãos e entidades setoriais com responsabilidades na implementação de políticas públicas relevantes para a consecução dos objetivos geral e específicos do referido organismo internacional (MORAES, 2015, p. 78).

Essa falta de coordenação institucional faz com que, no caso do Brasil, o protagonismo governamental não se traduza em articulação governamental em prol da UNASUL.



Figura 01: Percentual de população favorável à integração econômica
Fonte: Beliz e Chelala (2016)



Figura 02: Percentual de população favorável à integração política
Fonte: Beliz e Chelala (2016)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A UNASUL encaminha sua institucionalização de forma considerável. Entretanto, como instituição supranacional, além de estar sujeita às transformações no cenário global, também não está incólume às intempéries domésticas dos países integrantes da organização. É preciso superar a visão imediatista/pragmática que alcança sua preponderância em períodos de crise, para que sejam oferecidos melhores esforços para a cooperação internacional e para a integração regional. A UNASUL encaminha sua institucionalização de forma compatível ao seu tamanho, ao seu tempo de criação e as suas condições. Está sujeita ao impacto dos acontecimentos globais e da turbulência doméstica dos países integrantes da organização.

Entre os principais obstáculos institucionais para o avanço da UNASUL estão a questão do financiamento dos projetos, bastante dependente da atuação brasileira; o diálogo complexo entre alguns países, muito dependentes de concertações políticas específicas e do posicionamento no espectro político de determinados governantes, que se acentuou com a crise vivida pela Venezuela.

Viu-se que esses problemas se agravam com os impactos de outras questões de modo multiescalar, já que ocorrem em âmbito global, regional e nacional. Na escala global, a crise sistêmica do capitalismo e suas repercussões; na escala regional, a “onda azul” e seus desacordos, também derivados do transbordamento das crises de Brasil e Venezuela; e, na escala nacional, observamos pontualmente o caso do Brasil, já que stakeholder da UNASUL e com sua capacidade de liderança comprometida.

Declarações recentes no âmbito da Cepal resgatam o papel da integração regional para a superação de desigualdades na América Latina: “para alcançar uma maior coesão e inclusão social é necessário recuperar a cooperação internacional e o multilateralismo, com um novo e revigorado papel da integração regional” (CEPAL, 2017, p. 01).

Acredita-se que a UNASUL possa, aproveitando o enjeito multiescalar, contribuir para o combate às desigualdades sociais, às diferenças políticas, e, ao mesmo tempo, ser um instrumento de concertação regional e projeção global para os países da América do Sul.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso. 'Lamento que o Brasil não seja mediador no MERCOSUL'. *Calle* 02. 09 ago. 2016. Entrevista concedida a Luciana Taddeo.

Disponível em: <https://calle2.com/lamento-que-o-brasil-nao-ateue-como-mediador-no-MERCOSUL/>. Acesso em: 13 jun. 2017.

ARROYO, Mónica. América Latina na aurora do século XXI: por uma busca de consensos ativos. *Revista Ciência Geográfica*. Bauru, v.19, n. 01, 2015.

BADIOU, Alain. *Em busca do real perdido*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

BASPINEIRO, Adalid Contreras. Unasur supranacional, ¡urgente! *La Razón*. 22 set. 2017.

Disponível em: http://www.la-azon.com/opinion/columnistas/Unasur-supranacional-urgente_0_2787921184.html. Acesso em: 23 set. 2017.

BELIZ, Gustavo; CHELALA, Santiago. *El ADN de la integración regional*. Washington D.C: BID, 2016.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa / Rio de Janeiro: DIFEL / Bertrand Brasil, 1989.

CUÉ, Carlos Elordi. 77% dos latino-americanos apoiam maior integração econômica. *El País*. 20 out. 2016.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOSENRODE, Søren. *Limits to regional integration*. Surrey: Ashgate, 2015.

DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

LATINOBARÓMETRO. *Informe 2016*. Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2016.

LIMA, Maria Regina Soares de. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*. Revista de Cultura e Política. São Paulo, n. 90, p. 167-201, 2013.

LUIGI, Ricardo. Bipolaridade da Guerra Fria ainda ecoa na política da América Latina. Uol. 03 jan. 2016.

Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/opiniao/coluna/2016/01/03/bipolaridade-da-guerra-fria-ainda-ecoa-na-politica-da-america-latina.htm>. Acesso em: 08 dez. 2017.

MAGALHÃES, Guilherme; BUARQUE, Daniel. Queda em ranking expõe falta de prestígio da política externa brasileira. *Folha de São Paulo*. 23 jul. 2017.

Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/07/1903635-queda-em-ranking-expoe-falta-de-prestigio-da-politica-externa-brasileira.shtml>. Acesso em: 27 jul. 2017.

MIJARES, Víctor Manuel. "UNASUR paralysis facing the Venezuelan's conundrum". *Mundorama*. Brasília. Disponível em: <http://www.mundorama.net/?p=23798>. Acesso em: 30 jul. 2017.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. A política externa brasileira e a integração da América do Sul: o Brasil, a UNASUL e a Coordenação de Governo. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*. Brasília, v.14, n. 02, 2015.

SAMPER, Ernesto. Poderes não eleitos desestabilizam a democracia na América do Sul, diz secretário-geral da UNASUL. *Nexo Jornal*. 20 dez. 2016. Entrevista concedida a João Paulo Charleaux.

Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/entrevista/2016/11/20/Poderes-n%C3%A3o-eleitos-desestabilizam-a-democracia-na-Am%C3%A9rica-do-Sul-diz-secret%C3%A1rio-geral-da-UNASUL>. Acesso em: 20 mar. 2017.

SECRETARIA-GERAL DA UNASUL. *De la visión a la acción*. 2014.

Disponível em: http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/29666/1/vision_a_la_accion.pdf. Acesso em: 17 jul. 2107.

VAZ, Alcides Costa; FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. UNASUR, Brazil, and the South American defence cooperation: A decade later. *Revista brasileira de política internacional*. Brasília, v. 60, n. 02, pp. 01-21, 2017.

VIGEVANI, Tullo. Crise no Brasil e seu impacto regional. *Brasil no Mundo*. 10 abr. 2016.

VIGEVANI, Tullo; RAMAZINI JUNIOR, Haroldo. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: MERCOSUL e UNASUL. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 57, n. 02, pp. 517-552, 2014.

YOUNG, Oran. A Eficácia das Instituições Internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas. In: ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernest-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. UNB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

REGIONALISMOS EM CONFRONTO NA AMÉRICA DO SUL: A DISCREPÂNCIA DE MODELOS E A POLÍTICA DOMÉSTICA DO BRASIL.³²

Marcos Antônio Fávaro Martins

Universidade Paulista,
São Paulo (SP), Brasil

Charles Pennaforte

Universidade Federal de Pelotas (RS), Brasil

INTRODUÇÃO

No curso de quase seis décadas, os Estados da América do Sul passaram por experiências interessantes em termos de doutrinas de integração econômica. A conduta brasileira, em relação ao processo de integração em curso, também passou por transformações que obedeciam em muito as condições impostas pela conjuntura econômica, pelos ânimos de suas elites dirigentes e pela visão que os Estados vizinhos tinham da presença brasileira no continente.

O nosso capítulo terá o objetivo de discutir a tipologia das *"escolas de integração"* latino-americanas e a participação do Brasil no seu desenvolvimento. Nossa análise culmina com o exame da nova elite dirigente brasileira em relação ao processo de integração sul-americano.

Nosso trabalho está dividido em quatro seções centrais: a primeira delas constitui um sucinto esboço da evolução das *"escolas"* do regionalismo latino-americano, a segunda explora a dimensão estratégica à integração econômica, a terceira explora os primeiros movimentos do governo do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), na condução da nova política comercial do País.

1 TRÊS REGIONALISMOS: A SAGA LATINO-AMERICANA NA BUSCA PELA INTEGRAÇÃO

A integração regional é um fenômeno complexo, que envolve a utilização de uma multiplicidade de meios e de procedimentos, e mesmo de pontos de vista, quanto aos fins da integração econômica. A América do Sul possui uma experiência interessante do que pode ser chamado de *"escolas de Integração"*, ou simplesmente *"Regionalismos"*.

Da fundação da *"Associação Latino-Americana de Livre Comércio"* (ALALC) até os nossos dias, a experiências e as necessidades derivadas dos imperativos internacionais (contexto econômico e político) levaram a uma evolução conceitual da qual derivaram três escolas.

A primeira dessas escolas é conhecida com o nome de *"regionalismo desenvolvimentista"*, ou *"regionalismo fechado"*, e é derivada das experiências das economias latino-americanas com o processo de substituição de importações em curso desde a década de 1930.

Essa escola, de forte tônus protecionista, objetivava a redução das tarifas de comércio entre os membros da associação visando a dar escala aos mercados, com a edificação de uma área de livre comércio entre as economias latino-americanas. Neste caso, haveria a liberalização dos mercados intrabloco sem a preocupação de diminuir as tarifas aduaneiras para membros de fora do bloco. Isso seria um incentivo precioso para a industrialização dos países latino-americanos, pois viabilizaria a implantação de indústrias sofisticadas demandantes de mercados de maior escala, como é o caso da indústria automotiva.

³² O trabalho é uma atualização dos argumentos do artigo escrito em parceria com a professora Ma. Fabiana Oliveira *"El 'no regionalismo' - primeros apuntes sobre la nueva política comercial de Brasil"* publicado no começo de 2017 na revista espanhola *"Comillas-Journal of International Relations"* (v. 04, 2017). O leitor poderá encontrar o artigo de 2017 seguindo as referências: MARTINS, Marcos Antônio Fávaro; PENNAFORTE, Charles Pereira; DE OLIVEIRA, Fabiana. El 'no regionalismo' - primeros apuntes sobre la nueva política comercial de Brasil. *Comillas Journal of International Relations*, v. 04, pp. 39-50, 2017.

Esse modelo pressupunha, pelo menos em curto prazo, uma clivagem entre grandes e pequenos Estados: os grandes Estados teriam como equipar suas economias com grandes indústrias, que teriam mercado garantido em toda a região; enquanto que os pequenos Estados teriam mercados garantidos dado à liberalização dos grandes.

A industrialização viria a corrigir essa assimetria com o tempo, uma vez que da atividade industrial derivaria a complementaridade comercial a partir do intercâmbio de componentes automotivos e de outros setores industriais. Visto que as economias agroexportadoras possuíam baixíssimas possibilidades de complementaridade comercial (FURTADO, 1993), o modelo do regionalismo fechado encerrava promessas de significância, para um continente atrofiado por relações comerciais assimétricas com os Estados de capitalismo central.

A ALALC sucumbiu pela sua ambição, pelas suas metas superdimensionadas (SEITENFUS, 1997), mas também pelo infrutífero contexto de rivalidades políticas que fragmentavam a América do Sul. Assim sendo, os objetivos comerciais integracionistas não encontravam suporte em uma mentalidade política/estratégica em prol da integração. A política continental, entre 1960 e 1980, ainda era viciada pela sobreposição de objetivos nacionais, dos quais derivavam desconfiança, concorrência e até de antagonismo entre os Estados da região.

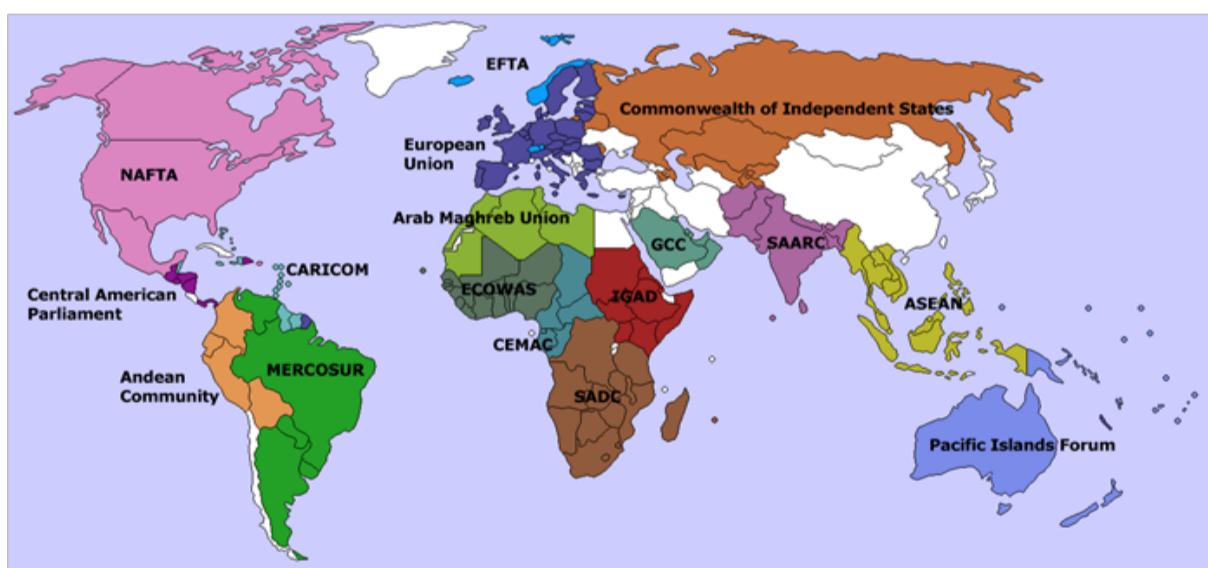
Com o desgaste do modelo de substituição de importações e a crise da dívida da década de 1980, o continente como um todo passou por reformas importantes no que toca à política econômica.

Os 20 anos que separam 1980 a 2000 foram caracterizados pela política econômica liberal, caracterizada pela retirada do Estado da economia, redução do aparato burocrático, controle da inflação, contenção de despesas com políticas sociais e liberalização de mercados, com custos altíssimos para o patrimônio industrial até então construído. Essas reformas não deixaram de influenciar o processo de integração regional.

A doutrina liberal de integração regional é denominada “Regionalismo aberto”, por apontar a integração regional como um fenômeno de prazo determinado e com o objetivo de preparar seus Estados-parte para a globalização comercial dentro dos pressupostos estabelecidos pela “Organização Mundial do Comércio” (OMC).

Esse modelo de regionalismo, amparado juridicamente pelo artigo XXIV do “Acordo Geral Sobre Tarifas do Comércio” (GATT), partia do pressuposto que a grande assimetria econômica signatários do GATT seria um grande empecilho para o aperfeiçoamento da proposta de comércio multilateral da OMC.

Assim sendo, os acordos regionais de livre comércio – vulgarmente conhecidos como “blocos econômicos”, deveriam estabelecer “bolsões de livre mercado” com o pressuposto que não só as assimetrias econômicas como também o aparato protecionista dos Estados poderiam ser extintos gradualmente e em setores, dando mais sustentabilidade para a proposta do multilateralismo liberal (ver *mapa 01*).



Mapa 01 – Abrangência geográfica dos acordos gerais de livre mercado

Como o planisfério deixa claro, a maior parte dos Estados do mundo está inserida em áreas de livre mercado. A integração desses “bolsões” em arranjos associativos maiores culminaria com a globalização comercial pretendida pela OMC. Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Mercado_Comum_do_Sul Acesso: 26.07.2016

Segundo os defensores do “regionalismo aberto”, em médio prazo a integração entre grandes e pequenas economias estaria concluída dentro dos blocos econômicos, o que possibilitaria uma segunda fase da integração econômica internacional: a integração não mais entre economias nacionais, mas entre blocos econômicos.

Esse ponto de vista era em muito reforçado pela verdadeira proliferação de acordos regionais de livre mercado, com sustento jurídico no artigo XXIV do GATT, cujo melhor exemplo é o “*North American Free Trade Agreement*” (NAFTA).

Os defensores brasileiros desse modelo, como Vera Thorstensen e Bresser Pereira (PEREIRA e THORSTENSEN, 1992), advogaram que o estágio regional da globalização comercial reduziria temporariamente o fluxo de comércio para, em um segundo momento, promover a abertura de um mundo sem tarifas, mais dinâmico e de difícil inserção. Por esse motivo o Brasil deveria se engajar em um foro de integração de maiores proporções do que aquele edificado em 1991 com o MERCOSUL.

Este grupo se afiliava sem ambiguidades à corrente liberal que foi a vitoriosa durante toda década de 1990. É a época da “Iniciativa para as Américas” do governo Bush e os liberais brasileiros se encorajam em defender a integração econômica hemisférica em detrimento da integração sul-americana. A proposta estadunidense para a América do Sul foi primeiramente denominada “Zona de Integração Hemisférica” e, na segunda metade da década, “Área de Livre Comércio das Américas” (ALCA).

Amparada por um discurso de solidariedade pan-americana e seguida por um plano de longo curso de combate ao narcotráfico e instalação de bases militares na América do Sul, a ALCA era no fundo a continuação da política de poder estadunidense iniciada em fins de XIX cuja resultante seria o aumento da influência das grandes empresas estadunidenses e a degeneração da capacidade industrial dos Estados sul-americanos.

Os liberais brasileiros faziam sua defesa baseados em pressupostos que passaram a ser dominantes com a queda do muro de Berlim. Primeiramente se partia do princípio que o nacional desenvolvimentismo formava elites pouco competitivas e produtos de baixa qualidade para a competição no mundo globalizado, motivo pelo qual valeria a pena abrir mão de parte da indústria para a inserção plena do País no mundo das vantagens comparativas.

Em segundo lugar, se acreditava que o Brasil contava com uma escala econômica suficiente para negociar interesses com os Estados Unidos (PEREIRA e THORSTENSEN, 1992); e, em terceiro lugar, povoava a mentalidade das elites dirigentes brasileiras que o País nada deveria temer dos Estados Unidos em termos de poder (PEREIRA e THORSTENSEN, 1992).

O MERCOSUL em muito foi influenciado pelo regionalismo aberto, mas não foi nem sua principal promessa (uma vez que a maior parte dos liberais preferia a ALCA); e nem seu principal produto: as raízes históricas dessa união estão vinculadas com os entendimentos entre Perón e Vargas, no início dos anos de 1950, sobre a possibilidade de construção de uma união aduaneira (BANDEIRA, 2003).

Esses foram pressupostos frágeis que não corresponderam à realidade dos fatos. Os custos sociais da política econômica liberal foram sentidos em um período inferior a dez anos. A promessa da melhoria do serviço público financiado com o dinheiro da maciça política de privatizações não foi cumprida e os índices alarmantes de desemprego degeneravam as condições de vida nos grandes centros. Esses fatos foram de significância para a política doméstica que teve consequências sérias para a política externa.

Tais contradições levaram à derrota dos liberais nas eleições de 2002 e a nova esquerda ascende ao poder com a promessa de garantir trabalho para população. O projeto da ALCA foi então “engavetado” no Brasil e em outros Estados da América do Sul, enquanto as novas esquerdas ascendiam ao poder também na Argentina, na Bolívia, no Uruguai e no Paraguai.

A mudança de conjuntura possibilitou uma nova visão de integração regional com o consequente *aggiornamento* do MERCOSUL. Foi esse o início de uma nova escola de integração regional, conhecida pelos seus analistas como “novo regionalismo” (TEIXEIRA e DESIDERIA NETO, 2012).

Os críticos do novo regionalismo afirmam que não se trata de um “novo regionalismo”, mas a retomada da proposta de regionalismo fechado das décadas de 1960 e 1970. Isso em parte é verdade. Do ponto de vista estritamente comercial o novo regionalismo tem uma dimensão protecionista para membros de fora do acordo, que é paralela à

dimensão integracionista entre os membros do “bloco”.

Esse parentesco, visível e assumido, entre o regionalismo fechado e o novo regionalismo se restringe a sua dimensão econômica e é insuficiente para entendermos a natureza da nova proposta. Jamais entenderemos o “novo regionalismo” se não entendermos a sua proposta política e estratégica.

Os dois antecessores do “novo regionalismo” é a sua proposta economicista. Enquanto os regionalismos “Fechado” e “Aberto” buscavam a integração econômica para dela derivar alguma forma de desenvolvimento, o novo regionalismo faz um uso instrumental da integração para dela obter resultados da política.

Diferente do regionalismo fechado, onde a integração era buscada em um contexto de rivalidade internacional e instabilidade das políticas internas, o novo regionalismo se desenvolve em uma etapa do desenvolvimento histórico com respeitável grau de consenso acerca dos objetivos da integração, e com uma sinergia de interesses entre os partidos políticos que ocupavam a presidência de seus respectivos países entre 2002 e 2015.

Para os defensores do novo regionalismo (SARTI, 2010; BERRÓN, 2013; TEIXEIRA e DESIDERA NETO, 2012), o modelo tem a vantagem de ter uma dimensão social superlativa, com o esforço de garantir não apenas a cooperação econômica garantida pelo livre mercado e pela integração das cadeias produtivas. O novo regionalismo buscou a integração das sociedades, partindo dos movimentos sociais ansiosos por participação política e de uma reforma institucional de grande envergadura, onde foram criadas burocracias especializadas neste fim.

A integração dessa proposta tem várias vantagens quando comparada com as suas antecessoras: dela não só deriva uma formação territorial mais homogênea e integrada, como também se tem a possibilidade de um contexto de melhor integração entre as classes sociais. Como produto de uma avaliação dos partidos de esquerda sobre a realidade latino-americana, é um modelo de integração que tende a se liberalizar ou a desaparecer nos próximos anos, a partir da nova ascensão da direita no poder, registrada com o alijamento da presidente Dilma Rousseff, em 2016.

2 NECESSIDADE DO REGIONALISMO: SUPORTE PARA A CONDUTA ESTRATÉGICA NO MUNDO MULTIPOLAR

Sabemos que o fenômeno da integração regional não é restrito à década de 1990, e nem sempre foi um fenômeno estritamente comercial. Historicamente, os Estados apelam para a integração econômica como o elemento de uma política de potência, cujo objetivo é resistir, ou mesmo se contrapor, ao Estado dominante em uma dada época. Neste sentido os EUA se unificaram no século XVIII e os pequenos Estados germânicos formaram o Zollverein, uma união aduaneira fundada em 1924, como prelúdio do movimento de unificação da segunda metade do século.

A integração econômica é um meio que os Estados possuem de integrar territórios, pois, depois de liberalizado os mercados, acontece a unificação dos sistemas de infraestrutura e a própria integração entre as sociedades. No século XIX Ratzel esboçou uma teoria territorial do poder do Estado, que ganhou seguidores importantes como Halford John Mackinder (1861-1947) e Nicholas Spykman (1893-1943). Infelizmente nos nossos dias a Geopolítica não tem o foro merecido nem na academia e nem na burocracia: as teses liberais de 1990 põem na penumbra a questão do poder mundial e a necessidade de seu equilíbrio.

Um dos pressupostos da literatura liberal de 1990 dizia respeito ao comportamento e configuração da sociedade internacional após o colapso da URSS. Para os autores liberais, a predominância das sociedades de mercado produziria uma sociedade internacional mais pacífica, onde as relações comerciais predominariam sobre a política, chegando até a pôr em questão a própria existência ou viabilidade dos Estados territoriais. Nos nossos dias, é evidente que essa foi uma avaliação incorreta.

Depois de quase três décadas da queda do muro de Berlim, a sociedade internacional se mostra mais instável do que fora durante o condomínio entre EUA e URSS, verificado nos últimos 20 anos da Guerra Fria. O que se observa nos nossos dias é um pequeno grupo de Estados organizados e aptos a fazer a política de poder, e uma imensa franja de Estados mal formados, desorganizados e portadores de outras fragilidades que podem pôr em risco sua própria existência.

Nesse caso, entre as quase duas centenas de Estados reconhecidos como soberanos, apenas os EUA, a Rússia e a

China conseguem de fato fazer a política de poder. São esses os únicos Estados que conseguem preservar um contexto de estabilidade interna e dissuadir outros Estados de qualquer aventura militar contra as suas fronteiras.

Nesse mundo de incertezas, de instabilidade e de violência política, a integração econômica e social foi um meio que as repúblicas da América do Sul encontraram para resistir ao centro hegemônico de poder. E o Brasil teve protagonismo neste processo.

Seja qual for a política externa do Brasil, as relações com os EUA, com a Rússia e com a China, vão ser tão inevitáveis como assimétricas. Nesse sentido, o ponto de sobrevivência do Brasil é sustentar uma esfera de livre mercado na América do Sul, situação em que o País teria mercados garantidos para sua mercadoria industrializada, sem perder, portanto, o seu parque industrial, depredado pelas relações assimétricas com a China ou com os EUA.

Com empreendimentos como o MERCOSUL, o Brasil vislumbrava ter uma retaguarda comercial consistente da mesma forma que objetivava harmonizar seus antagonismos com a Argentina no contexto da Bacia do Rio da Prata. Excetuando-se períodos curtos de entendimento com a república do sul, pode-se dizer que as relações entre Brasil e Argentina foram de rivalidade até o final da década de 1970.

A integração econômica é para os dois Estados um meio de se dividir, dentro de um regime de condomínio, objetivos territoriais. Também é um meio de acomodação, que permite ao Brasil concentrar seus meios militares para a defesa territorial da Amazônia, permitindo que a Argentina trate com mais atenção dos seus objetivos territoriais no Atlântida Sul. No caso brasileiro, a securitização de suas fronteiras no sul significa um saldo positivo de poder, cujo objetivo seria a melhoria do controle territorial de suas fronteiras amazônicas, sempre desoladas pelas atividades ilegais transnacionais e pela ingerência de agentes políticos de outros Estados camuflados na figura das organizações não governamentais (ONGs).

Sabedores das potencialidades econômicas e estratégicas da integração econômica dos Estados do Sul, os EUA usaram de seus meios diplomáticos e econômicos para sabotar essa união. Já no início de 1990 o presidente George Bush (1989-1993) lançou o programa denominado *"Iniciativa para as Américas"*, no fundo um conjunto de projetos que incluíam a intervenção militar direta ou indireta nos países desestabilizados pelo tráfico de drogas.

Excetuando essa dimensão militar, que teve como principal culminância o *"Plano Colômbia"*, o programa Bush previa a criação de uma zona hemisférica de integração que atrelaria à América do Norte todos os mercados do Sul -iniciativa que no final da década de 1990 se chamava *"Área de Livre Comércio das Américas"* (ALCA). Se fosse implantada a ALCA liquidaria o patrimônio industrial conseguido pelo Brasil e pela Argentina, inundando os seus mercados com mercadoria industrializada estadunidense.

Entre 1980 e 1990 o sistema produtivo norte-americano perdeu em competitividade para os seus concorrentes japoneses e alemães e o fenômeno da integração econômica na Europa e na Ásia desviava comércio dos EUA. A perda de influência econômica nesses dois importantes flancos de atuação estratégica estadunidense e, por esse ponto de vista, a integração com os mercados sul-americanos proveriam a economia estadunidense dos recursos indispensáveis para o seu crescimento, ao custo da desindustrialização das economias do Sul.

Como veremos a seguir, essa foi uma ideia que foi bem acolhida por setores da sociedade brasileira na década de 1990, que perdeu força na primeira década do século XXI e que em nossos dias ressurge com forças renovadas, buscando apoio popular pelo uso de diferentes recursos no plano da formação da opinião pública, o que caracteriza uma nova política hegemônica.

3 O REGIONALISMO POSTO À PROVA: A ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA COMERCIAL DO BRASIL E OS BLOCOS ECONÔMICOS

A partir de 2016 uma política comercial tem sido ensaiada pelo Governo brasileiro. Tal política é marcada por um desinteresse gradual pela América do Sul que se manifestou pelo descaso pelo comércio regional por parte de José Serra e pela retomada do regionalismo aberto por parte de Aloisio Nunes. As próximas duas subseções vão dissertar com mais clareza sobre essas novas orientações.

3.1 NENHUM REGIONALISMO: JOSÉ SERRA E A POSIÇÃO DAS NOVAS ELITES DIRIGENTES SOBRE A INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

Hélio Jaguaribe (1985), ao analisar a conduta argentina na Guerra das Malvinas, concluiu que é uma característica geral das sociedades latino-americanas, como um todo, a fragilidade dos laços sociais, o que debilita as condições dos Estados e tornam proibitivos embates como aquele que o Governo argentino se envolveu em abril de 1982 contra um país de capitalismo central.

Como o próprio Jaguaribe deixou claro em seu texto, essa é uma conclusão particularmente válida para o caso brasileiro: por ser uma sociedade segmentada e excludente, as diferentes classes sociais não estão dispostas a passar por privações coletivas, o que dificulta a mobilização nacional e reduz a eficiência na gestão de contingências. Essa foi uma consciência que não passou completamente despercebida pelo Estado.

Por pelo menos 50 anos (1930-1980), o Estado brasileiro tentou forjar um pacto social, cujo pilar de sustentação foi uma política econômica expansionista, tendo por objetivo substituir importações e a transformação da sociedade brasileira em uma sociedade industrial. Com efeito, a atividade industrial obriga a um contexto de conhecimento e reforça os vínculos entre grupos, que são dispersos e isolados territorialmente na economia agroexportadora.

No começo da década 1960 o Brasil fechava seu ciclo industrial, passando a produzir bens de capital, o que consolidava o esforço das décadas de 1930, 1940 e 1950. Até 1980, a indústria nacional ganhou em sofisticação, chegando a produzir artefatos de importância estratégica como aviões e carros blindados. Às portas de 1990, os setores industriais brasileiros, principalmente os seus atores estatais, se aventuravam em setores de ponta como a informática e a missílica.

Os custos dessa política foram as altas taxas de inflação, nítidas até a primeira metade de 1990, e o menor acesso por parte das classes médias e altas dos bens de consumo duráveis e não duráveis produzidos nos países de capitalismo central. A população de baixa renda sofreu com a urbanização mal administrada que passou a ser irreversível e de grande escala a partir do ano de 1964, quando o País passou a ter mais de 50% de sua população residente nas cidades (SANTOS, 1993).

Alguns dos objetivos estratégicos do nacional desenvolvimentismo brasileiro foram parciais ou nulos. Os planos de ocupação territorial tiveram resultados parciais, dado ao sucesso da interiorização da capital federal e do relativo sucesso de implantação da rodovia Belém-Brasília. Contudo, as comunicações terrestres com o objetivo de integrar a Amazônia ao ecumeno político brasileiro redundaram em fracasso de maneira que, ainda no começo do século XXI, o acesso que os brasileiros de outras regiões do Brasil têm da cidade de Manaus é aéreo ou fluvial.

O próprio modelo regional proposto pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que se personificou na instituição da ALALC, foi obstruído pelos próprios equívocos na construção do “bloco”³³, como no temor das elites políticas dos Estados hispânicos do entorno estratégico brasileiro de serem satelitizados pelo Brasil (SHILLING, 1981).

A verdade é que as próprias elites econômicas brasileiras perderam o interesse pelo modelo de substituição de importações. O modelo representou, por décadas, um movimento de frente ampla, que comungava a necessidade de acumulação de capital industrial da burguesia com a necessidade de trabalho e promoção profissional da classe trabalhadora³⁴ (CERVO, 2001).

A partir da globalização financeira ocorrida a partir do final da década de 1970, da crise da dívida e da queda do muro de Berlim, a elite brasileira deixou de ter seus interesses voltados para o capital industrial e passou a ter seus interesses voltados para o mercado financeiro. Isso representou não apenas a fuga de capital da economia brasileira, mas minou o projeto industrial, com sérios impactos sobre a mentalidade da elite acadêmica e empresarial.

³³ Segundo Seitenfus (1997, p.202), os pactuantes do Tratado de Montevidéu de 1960 estabeleceram a meta de 12 anos para que todas as barreiras tarifárias fossem totalmente abolidas. Isso se mostrou impraticável e, não obstante, a falta de constrangimentos legais para o pactuante que não cumprisse com as metas de integração levou a ALALC ao descrédito. Com base nos erros da ALALC, foi fundada, em 1981, a “Associação Latino-americana de Integração” (ALADI).

³⁴ Para Amado Cervo (2001), outros grupos interessados na industrialização eram os militares – pelo fato da guerra moderna demandar artefatos com alto nível de sofisticação, e os intelectuais, por verem na atividade industrial um meio de construção de formas de sociedade mais elevadas.

A defesa incessante do regionalismo aberto, e fundamentalmente da ALCA, feita por José Serra (SERRA, 1998) e Bresser Pereira (PEREIRA e THORSTENSEN, 1992), residia em uma série de pressupostos, muito mais alicerçados no campo das opiniões do que no campo dos fatos. O primeiro desses pressupostos dizia respeito à conduta estratégica dos EUA para a América do Sul. Segundo os liberais da década de 1990, o Brasil nada devia temer dos Estados Unidos, que tenderiam a diminuir o perfil de sua política armamentista e intervencionista. Segundo esse ponto de vista, o Brasil nada teria a temer da assimetria de poder nacional da associação com os EUA.

Outro pressuposto do pensamento liberal para a integração econômica dizia respeito às dimensões econômicas do Brasil e seu impacto no cenário internacional. Por ser de grandes proporções econômicas e já contar com um parque industrial formado, o País teria condições de negociar interesses com os Estados Unidos.

Essa conduta aventureira era alicerçada, também, pelos ânimos da elite econômica que passava a se interessar mais pelo capital financeiro e menos pelo capital industrial. O modelo arriscado pelo Governo brasileiro de 1990 limitava as possibilidades de crescimento do País ao acúmulo de reserva cambial, o que era deflacionário e desestimulava as cadeias produtivas nacionais, impactando em curto prazo as possibilidades da economia de gerar emprego.

Em outras palavras, a abertura comercial feita quase em concomitância com a abertura financeira levaria à ruína as pequenas e médias fábricas brasileiras, promovendo um surto de desemprego que chegava aos dois dígitos nos últimos anos do século.

A implantação da ALCA levaria à culminância o processo de diminuição das funções do Estado. Se implantada ela não acarretaria apenas na abertura comercial, mas acarretaria também a dolarização da economia e a harmonização de legislações, com imenso prejuízo para as classes trabalhadoras latino-americanas.

No interregno dos governos trabalhistas (2003-2016), os próprios EUA desistiram da proposta da integração hemisférica: o gigante do norte conseguia concessões comerciais às parcelas, apostando no bilateralismo, com o qual conseguia também conter iniciativas nacionais, tanto do Brasil como da Argentina, dentro da América do Sul. Nesse sentido os próprios EUA tiveram sucesso em incentivar modelos de integração que fossem concorrentes à proposta do "novo regionalismo", como foi o caso da *"Aliança do Pacífico"* (AP), do *"Trans-Pacific Partnership"* (TPP), que com base na experiência do "regionalismo aberto" oferecia um modelo para a burguesia brasileira de eficiência no estabelecimento de fluxos comerciais.

O golpe de Estado que aconteceu no Brasil entre maio e agosto de 2016, que culminou com o alijamento do Governo do Partido dos Trabalhadores do poder, é fortemente influenciado pelo comportamento predatório dessa nova elite que, apoiada em uma coalizão que envolve, entre outros sócios menores, o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), tem um projeto de reforma social de caráter liberal.

O exame a documentos de emissão recente do PMDB e do discurso do novo chanceler à República aponta para uma nova política externa que prefere os acordos bilaterais em oposição aos arranjos regionais e cujo objetivo é inserir o País nas grandes cadeias produtivas globais. Se perpetuada esta tendência, o MERCOSUL pode ser posto em xeque, ou simplesmente abandonado. Segundo o pronunciamento do chanceler José Serra, ainda com o cargo de senador da República: *"O MERCOSUL foi um delírio megalomaníaco, e olha que atravessou vários governos, que pretendeu promover uma união alfandegária entre Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. Sabe o que é uma união alfandegária? É uma renúncia à soberania da política comercial"* (BRASIL POST, 2015). E continua adiante:

O Brasil está, isoladamente, defendendo a posição hoje mais ortodoxa e reacionária em matéria de comércio internacional. Isso só tem uma vantagem: exime o Itamaraty de trabalhar – opa (sic!), para o Ministério do Desenvolvimento e para o Itamaraty é uma folga, porque fazer acordos bilaterais de comércio dá muito trabalho (BRASIL POST, 2015).

O conteúdo da afirmação é revelador das novas diretrizes e aspirações do governo PMDB que assinala para o abandono das questões referentes à integração da América do Sul e de autonomia da política externa brasileira. Na década de 1990, Serra foi um insistente defensor da ALCA, insistência que ficou registrada em seus artigos publicados no mesmo período (SERRA, 1998). Com a mudança da perspectiva estadunidense em relação à integração hemisférica,

a defesa da direita brasileira em prol do regionalismo aberto perdeu força, e os argumentos dos defensores brasileiros da ALCA se perderam no vazio.

O *aggiornamento* do MERCOSUL, rumo à desburocratização e à retomada das diretrizes vigentes na década de 1990 não é inviável, mas depende do pleno consenso com a Argentina, que sob o Governo Macri está mais voltada para a bacia do Atlântico Norte do que para o seu entorno estratégico.

Uma segunda opção para a construção de uma esfera regional de livre mercado para o Brasil seria a sua inserção na Aliança do Pacífico, mas essa hipótese é apenas um vislumbre: a AP é em nossos dias apenas uma vitrine de política liberal para os outros países da América Latina. Ainda que mais dinâmica, a AP é composta por países de mercados pequenos, cadeias produtivas subdesenvolvidas e com sociedades dilaceradas pela violência. A inserção brasileira na Aliança do Pacífico não representaria acréscimo algum na esfera de influência política brasileira e apenas um acréscimo modesto em seu comércio internacional.

O documento publicado pelo PMDB, em 2015, intitulado *“Uma ponte para o futuro”*, repete com insistência a necessidade de o Brasil integrar uma das cadeias produtivas globais e relativiza o papel da América do Sul para o comércio internacional brasileiro. Em sua penúltima página consta que é um dos objetivos do novo Governo realizar a inserção plena da economia brasileira no comércio internacional, com maior abertura comercial e busca de acordos regionais de comércio em todas as áreas econômicas relevantes — Estados Unidos, União Europeia e Ásia — com ou sem a companhia do MERCOSUL, embora preferencialmente com ele. Apoio real para que o nosso setor produtivo integre-se às cadeias globais de valor, auxiliando no aumento da produtividade e alinhando nossas normas aos novos padrões normativos que estão se formando no comércio internacional.

Essa passagem ilustra o interesse do novo Governo pela inserção subalterna do Brasil em *“áreas economicamente relevantes”*, *“com ou sem a companhia”* de seus parceiros tradicionais, o que assinala também para o abandono das políticas de crescimento industrial e, principalmente, a harmonização da legislação trabalhista em solidariedade aos interesses do capital internacional.

Essa vontade política, expressa em meios oficiais e não oficiais, não é a consequência dos impactos diretos de uma crise econômica conjuntural, nem representa a vontade política de um partido isolado. Ela é o produto da mudança de comportamento de uma elite econômica que, no prazo de uma geração, deixou de pensar em termos estratégicos para pensar de uma maneira simplesmente mercantil, o que acarretará consequências sérias para as condições de trabalho da população assalariada e imprimirá sobre o arranjo social brasileiro novas forças desagregadoras.

3.2 DE 2017 A 2018: DE VOLTA AO REGIONALISMO ABERTO

Em fevereiro de 2017 José Serra entregou para Temer a sua carta de demissão, deixando intrigada a comunidade de analistas. Não queremos debater aqui os motivos que levaram o então chanceler a optar pela exoneração. É o nosso objetivo com esse tópico comparar a política externa administrada pelo novo chanceler, Aloysio Nunes, com os preceitos comerciais contidos no *“Pontes para o futuro”*, já citado.

Ao assumir o cargo, Nunes afirmou que o *“Acesso a mercados da União Europeia é prioridade do MERCOSUL”* (EBC, 2017). A afirmação toca em um ponto já antigo da existência do MERCOSUL, que diz respeito a uma parceria comercial entre o MERCOSUL e a União Europeia. Um acordo quadro foi firmado entre os dois blocos ainda em 1995, época que os próprios europeus almejavam tomar partido do fim da Guerra Fria para ocupar o espaço econômico da América do Sul. As tratativas evoluíram pouco, dada à evolução desigual da conjuntura política na Europa e na América do Sul, em linhas gerais foi uma constante entre os europeus querer proteger o seu setor agrícola por motivos mais sociais do que econômicos.

Retomada mais de 20 anos depois pelo Governo brasileiro, a iniciativa é uma medida desesperada na busca de divisas, uma vez que é o setor externo da economia que tem acalentado os efeitos da crise brasileira, com protagonismo do comércio de produtos agrícolas. No entanto, pensado para a atual conjuntura, o pacto comercial tenderia a acelerar o processo de reprimarização do Brasil e desarticular as cadeias produtivas internas.

O projeto de Nunes é, a nosso ver, uma retomada ao regionalismo aberto da década de 1990 que, se bem-sucedido, poderia integrar o Brasil às cadeias produtivas europeias, com gradual afastamento de seus parceiros do sul, dentro de uma lógica econômica parecida com a ordem liberal vigente no século XIX.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde 1960 a América Latina, como um todo, serviu como um palco de discussão e aplicação de fórmulas para a integração regional. Essas “fórmulas” eram em muito derivadas das próprias necessidades econômicas e sociais que eram particulares da América Latina, pensadas a partir de foros econômicos especializados, cujo melhor exemplo foi a Comissão Econômica para a América Latina.

Nessas quase seis décadas de experiências o Brasil teve uma importância significativa dada as suas dimensões territoriais, seu parque industrial e o tamanho do seu mercado. Porém, a mudança de mentalidade de suas elites ocorrida entre as décadas de 1980 e 1990 trouxeram uma dinâmica nova para esse desempenho a partir da primeira década do século XXI.

As elites econômicas brasileiras, agora mais interessadas na reprodução do capital financeiro, deixam pouco a pouco de se interessar no desenvolvimento de um comércio regional na América do Sul para procurarem relações mais estreitas com os Mercados da América do Norte, Europa e Ásia.

Essa inserção de caráter subalterno tem consequências de caráter político e social que devem ser apresentadas:

- O abandono da política de desenvolvimento industrial, como custo da inserção brasileira no mundo ricardiano, tende a diminuir a oferta de emprego, degradar as relações de trabalho e privar o País de possuir um aparato científico e tecnológico mais evoluído;
- O desinteresse pela manutenção do MERCOSUL, e mesmo por outros foros de integração regional, custaria a perda da influência política que o país possui sobre seu entorno estratégico e, quiçá, pode custar o regime de condomínio construído junto com a Argentina nos últimos 30 anos;
- A perda de patrimônio industrial leva à fragilização e dependência do poder militar brasileiro que a médio e longo prazo reforçará suas características de força de repressão social, em prejuízo das suas já parcas capacidades de projeção internacional.

A ficar no poder entre 2016 e 2018, suportando o desgaste político ainda que sem sucesso no sentido de lograr implantar a totalidade das reformas pretendidas, o presidente Temer é um marco na reimplantação do liberalismo no país. Isso acontece também pelo fato da esquerda não recuperar o espaço perdido com a deposição de Dilma Rousseff: a condenação do presidente Luiz Inácio Lula da Silva no começo de 2018 representa um revés quase que irreversível não apenas para o Partido dos Trabalhadores (PT), como também para toda a esquerda e para todo o desenvolvimentismo de bases heterodoxas.

É verdade que a direita também foi abalada e muitos partidos estão com suas estruturas fendas. O próprio Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) se encontra fragmentado e em franco processo de perda de candidatos para candidatos mais radicais. Com efeito, a destruição política de Aécio Neves parece ter fortalecido Jair Bolsonaro em termos de preferência eleitoral, um candidato que se promove sobre as carências morais da época, e que demonstrar ter parcos conhecimentos dos meios e dos procedimentos da política econômica de um Estado.

Mesmo com tais dificuldades, a direita triunfa, pois, apesar de não contar com um candidato definido, é a sua *Weltanschauungen* que triunfa. Mesmo com as incertezas das eleições de 2018, o que se perpetua no Brasil deste final de segunda década de século é a sobreposição de uma concepção empresarial de integração continental sobre a concepção autonomista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. (EBC) "Acesso a Mercados da União Europeia é prioridade do MERCOSUL, diz Aloysio Nunes". Abril 2017. Disponível: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-04/acesso-mercados-da-uniao-europeia-e-prioridade-do-MERCOSUL-diz-aloysio>>. Acesso: Julho de 2017

BANDEIRA, Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos — Conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao MERCOSUL — 1870 - 2003)*. 2 ed. Rio de Janeiro: Renavan, 2003.

BERRÓN, Gonzalo. Viejos y nuevos dilemas para la participación social en los procesos de integración sudamericanos. *Cadernos Prolam/USP*, São Paulo, v.12, n.23, 2013.

BRASIL POST, 03/05/2016, "Cotado para o Itamaraty, José Serra considera MERCOSUL um 'delírio megalomaníaco'", Acesso em: <http://www.brasilpost.com.br/2016/05/03/serra-MERCOSUL-delirio_n_9829396.html> Acesso em 04 de abril de 2016.

CERVO, Amado Luiz. *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

FURTADO, Celso. Globalização das estruturas econômicas e identidade nacional. *Política externa*, São Paulo, v.01, n.04, pp.03-10, 1993.

JAGUARIBE, Helio. *Reflexões sobre o Atlântico Sul: América Latina e Brasil ante a desarticulação do sistema interamericano*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/ Instituto de Estudos Políticos e Sociais, 1985.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO (PMDB). *Uma ponte para o futuro*. Brasília, 29 de outubro de 2015.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; THORSTENSEN, Vera. Do MERCOSUL à integração americana. *Política externa*, São Paulo, v.01, n.03, pp. 122-145, 1992.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SARTI, Ingrid. Integración regional y participación social: logros y desafíos en la institucionalidad de um Mercosur ampliado. *Revista latino-americana de estúdios del trabajo*, v.02, n. 23-24, pp.07-17, 2010.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do advogado, 1997.

SERRA, José. ALCA, MERCOSUL e a abertura externa brasileira. *Política externa*, São Paulo, v.07, n.01, 1998.

SHILLING, Paulo. *O expansionismo brasileiro; A Geopolítica do General Golbery e a diplomacia do Itamarati*. São Paulo: Global Editora, 1981.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; DESIDERIA NETO, Walter Antonio. La recuperación del desarrollismo en el regionalismo latinoamericano. In: DESIDERIA NETO, Walter Antonio; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. *Perspectivas para la integración de América Latina*. Brasília: IPEA; CAF, 2012.

AUTORES

Alexandre Fuccille - Doutor em Ciência Política; Professor na Universidade Estadual Paulista; membro do *Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional*. E-mail: fuccille@hotmail.com.

Charles Pennaforte - Doutor em Relações Internacionais pela *Universidad Nacional de La Plata*, Argentina. Professor Adjunto no curso de Relações Internacionais no Centro de Integração do MERCOSUL (CIM) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). Docente permanente no Programa de Pós-Graduação em História/UFPel. Coordenador do *Grupo de Pesquisa CNPq Geopolítica e MERCOSUL*. Fundador e diretor-geral do *Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais* (CENEGRI). E-mail: charlespennaforte@gmail.com

Claudete de Castro Silva Vitte - Doutora em Geografia; Professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia da Universidade Estadual de Campinas. Pesquisadora CNPq. E-mail: clavitte@ige.unicamp.br.

Felipe Moreira Kern - Doutor em Relações Internacionais; Professor Associado do Curso de Relações Internacionais e Comércio Exterior da Universidade Federal do Rio Grande – FURG; Professor Permanente no Programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro - PPGC da FURG, e professor colaborador no Programa de Pós-Graduação em Sociedade Fronteiras – PPGSOF da UFRR. E-mail: felipe.kern@furg.br.

Gloria Edel Mendicoa - Doctora en Ciencias Sociales; Profesora Titular Regular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. E-mail: gloriaedel@gmail.com.

Helid Raphael de Carvalho - Doutor em Ciência Política; Pesquisador Associado do Inst. de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense e do Laboratório de Política Internacional da Universidade Federal Fluminense. E-mail: h.rafaelcarvalho@uol.com.br.

Marcos Fávaro Martins - Doutor em Integração da América Latina pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) da pela Universidade de São Paulo; Professor Titular do Curso de Relações Internacionais da Universidade Paulista (UNIP). É membro da “Associação Brasileira de Geopolítica” (ASBRAGEO), do “Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais” (CENEGRI) e do “Núcleo de Estudos e Pesquisas de Política Internacional, Estudos Internacionais e Políticas Comparadas” (NESPI). E-mail: marcosfavar084@gmail.com.

Ricardo Luigi - Doutor em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas. E-mail: ricardoluigi@gmail.

Roy Carlos Williams - Doctor en Ciencias Sociales, Profesor de la materia “*Problemática del Conocimiento en las Ciencias Sociales*”, Coordinador responsable de la Cátedra Libre “*Juan Domingo Perón*” en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Director Académico de la Cátedra de Pensamiento Latinoamericano e Integración Regional “*Manuel Ugarte*”, Instituto de Cooperación Latinoamericana, Universidad Nacional de Rosario, Miembro del equipo de investigación de “*Descolonia. Justicia, derecho y sociedad desde el Sur*” Departamento de Ciencias Sociales – Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires. E-mail: roycarloswilliams@gmail.com.

