
COLEÇÃO
RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PAZ
POLÍTICA
ECONOMIA
GÊNERO
SEGURANÇA
MEIO AMBIENTE
REALISMO
MARXISMO
DIPLOMACIA
GLOBALIZAÇÃO
HISTÓRIA
CONSTRUTIVISMO
MULTILATERALISMO
INTEGRAÇÃO
DIREITO
GUERRA
GEOPOLÍTICA
MIGRAÇÃO
SEGURANÇA
FRONTEIRA
POLÍTICA EXTERNA
AMAZÔNIA
INTERDEPENDÊNCIA
NACIONALIS
LIBERALISMO
DESENVOLVIMENTO
FINANÇAS
COMÉRCIO
EMPRESAS
MÍDIA
ESTADO
REALISMO
ONGs
PAZ
A CONSTRUÇÃO DA AMÉRICA DO SUL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Da Fragmentação Colonial ao Espaço Regional Transnacional da União Sul-Americana
ELÓI MARTINS SENHORAS
EDITORA UFRR

A CONSTRUÇÃO DA AMÉRICA DO SUL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Da Fragmentação Colonial ao Espaço Regional Transnacional da União Sul-Americana

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA

Reitor:
Roberto Ramos Santos
Vice-Reitora:
Gioconda Santos Martinez

EDITORA DA UFRR
Diretor da EDUFRR:
Manoel Alves Bezerra Júnior

CONSELHO EDITORIAL
Alexander Sibajev
Armando José da Silva
Déborah de P. A. P. Freitas
Fábio L. Wankler
Jaci Guilherme Vieira
Luiz Otávio Pinheiro da Cunha
Nilza Pereira de Araújo
Rafael da Silva Oliveira
Rosana da Silva
Rubens Savaris Leal

EDITORA UFRR
Editora da Universidade Federal de Roraima
Campus do Paricarana - Av. Cap. Ene Garcez, 2413,
Aeroporto - CEP.: 69.304-000. Boa Vista - RR - Brasil
Fone: + 55.95.3621-3111 e-mail: editoraufrr@gmail.com

A Editora da UFRR é filiada à:

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA
DAS EDITORAS UNIVERSITÁRIAS

Asociación de Editoriales Universitarias
de América Latina y el Caribe

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA

A CONSTRUÇÃO DA AMÉRICA DO SUL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Da Fragmentação Colonial ao Espaço Regional Transnacional da União Sul-Americana

ELÓI MARTINS SENHORAS

EDITORA UFRR
BOA VISTA/RR
2009

Copyright © 2009
Editora da Universidade Federal de Roraima

Todos os direitos reservados.
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



EXPEDIENTE

Organizadores da Coleção
Elói Martins Senhoras
Julia Camargo Faria

Revisão:
Cátia Wankler

Projeto Gráfico, capa e diagramação:
Hefrayn Lopes

Conselho Editorial
Américo Alves de Lyra Júnior
Elói Martins Senhoras
Felipe Kern Moreira
Julia Camargo Faria
Marcelle Ivie da Costa
Thiago Gehre Galvão

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

L732i SENHORAS, Elói Martins.

A Construção da América do Sul nas Relações Internacionais: Da Fragmentação Colonial ao Espaço Regional Transnacional da União Sul-Americana / Elói Martins Senhoras; Julia Faria Camargo (organizadores). Boa Vista: Editora da UFRR, 2009.

84 p. - (Coleção: Relações Internacionais; v. 1)

1 - Relações Internacionais. 2 - América do Sul. 3 - Mercosul. I - Senhoras, Elói Martins. II - Título. III - e-book.

ISBN 978-85-60215-44-7 CDU - 371.13

FICHA CATALOGRÁFICA: BIBLIOTECA CENTRAL DA UFRR

A exatidão das informações, conceitos e opiniões são de exclusiva responsabilidade do autor.

EDITORIAL

O Núcleo Amazônico de Relações Internacionais (NAPRI) da Universidade Federal de Roraima (UFRR) criou a "coleção relações internacionais" com o objetivo de divulgar livros de caráter didático produzidos por pesquisadores da comunidade científica que tenham contribuições na área internacional.

O selo "coleção relações internacionais" é voltado para o fomento da produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância científica e didática para atender aos interesses de ensino, pesquisa e extensão da comunidade acadêmica e da sociedade como um todo.

As publicações incluídas na coleção têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão internacionalista e para a consolidação de uma comunidade científica comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização da área de relações internacionais.

Concebida para oferecer um material sem custos aos universitários e ao público interessado, a coleção é editada no formato de livros eletrônicos a fim de propiciar a democratização do conhecimento sobre as relações internacionais lato sensu por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Os Organizadores

SUMÁRIO

Apresentação, 9

1 – Introdução, 10

2 - Da unidade à diversidade da formação territorial na América do Sul, 14

2.1 - A Colonização na formação territorial da América do Sul, 19

2.2 – As independências nacionais na formação territorial da América do Sul, 25

3 - A encruzilhada convergente da regionalização na América do Sul, 33

3.1 - Esquemas dinamizadores da regional transnacionalização Sul-Americana, 37

3.1.1 - A agenda evolutiva da regionalização transnacional na América do Sul, 39

3.1.1.1 - O projeto intergovernamental do Mercosul, 45

3.1.1.2 - O projeto supranacional da Comunidade Andina de Nações, 55

3.1.1.3 - Os projetos de convergência do Mercosul e da Comunidade Andina, 65

4 - Referências bibliográficas, 75

APRESENTAÇÃO

O estudo sobre a realidade espacial implica reconhecer que há uma multiplicidade de fatores que se inter-relacionam como *forças profundas* de maneira persistente ao longo do tempo. A partir deste referencial de *longa duração*, o presente livro desenvolve um estudo sobre a história da América do Sul com o objetivo de demonstrar que a formação territorial do continente é permeada por processos de fragmentação e integração de maneira reflexiva a três momentos específicos de sua inserção histórica no sistema internacional.

Segundo Lafer (2000), a América do Sul é em si um processo e produto simultâneo de forças profundas de natureza positiva que modelaram de maneira significativa a política externa dos Estados que a integram ao longo do tempo, uma vez que existe um conjunto de circunstâncias e predicados geográficos, econômicos, históricos, culturais e ideológicos que conferem à América do Sul interesses e especificidades que a diferenciam de outras regiões do mundo.

Com esta discussão procura-se a compreensão de que a problematização do espaço sul-americano no atual estágio de integração da economia-mundo demonstra uma superação do caráter dual do território presente na unidade do Estado territorial - *nacional* e *internacional* - em detrimento de novos espaços cooperativos políticos e econômicos que tendem a quebrar a unidade soberana estatal por meio da categoria escalar híbrida da *regionalização transnacional*.

1 – INTRODUÇÃO

A dissociação entre representações dominantes do espaço e práticas espaciais tem sido uma característica recorrente de momentos de inflexão que assinala mudanças na periodização histórica por meio de deslocamentos na configuração territorial do espaço político.

O surgimento da época moderna trouxe importantes mudanças em relação ao período anterior, pois o nascimento do Estado moderno definiu o marco da centralidade territorial e institucional do poder político que no momento anterior fora disperso e fragmentado.

O papel da territorialidade no sistema de Estados modernos demonstra que a formação sócio-espacial dos países tem sido um meio e produto de uma historicidade relacional engendrada no âmbito nacional e internacional.

O pacto legitimador do Estado moderno se confirmou na Europa a partir da desarticulação de práticas medievais em detrimento do surgimento de dois vetores fundadores complementares. De um lado, o pacto interno legitimador da centralidade territorial de obediência civil surgiu com o "contrato social" negociado junto aos atores subnacionais e com a construção de uma máquina administrativa. De outro lado, o pacto externo legitimador da soberania em relação a outros Estados foi inaugurado no Tratado de Westfália[1]. (Castro, 2005).

1 A emergência do princípio da territorialidade moderno originado com o Tratado de Westfália (1648) tem sido o marco basilar dos estudos políticos e geográficos ao delimitar na esfera da soberania do Estado territorial a contenção entre o espaço subnacional e o espaço internacional.

No decurso de meados do século XIV a meados do século XV, a sociedade feudal sofreu uma sucessão de problemas cuja periodicidade, continuidade e resultados deixaram claro que se tratou de uma crise estrutural. A solução para o mundo europeu abalado pela crise do feudalismo foi encontrada no campo comercial, por meio da expansão marítima, sob a liderança de alguns Estados recém centralizados.

Quadro 1 - **Unidade e Fragmentação na América**

Unidade (+) ↓ *Fragmentação* (+++)	*Américas do Descobrimento*	Nos primeiros tempos do descobrimento a América possuía uma unidade trazida pelo desconhecimento de sua realidade, enquanto um espaço a ser descoberto, onde predominava a imaginação do inexplorado *Novo Mundo*.
	Américas da Colonização	A colonização européia rompeu a unidade ilusória da América do descobrimento de Colombo, fragmentando-a em territórios desconectados entre si, mas articulados pelos pactos coloniais da economia mercantil engendrada pelas monarquias européias.
	Américas da Independência	A fragmentação do Continente Americano ampliou-se com os processos de formação dos Estados Nacionais Americanos que foram trazidos pelos movimentos libertadores de independência nos séculos XVIII e XIX.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Magnoli e Araújo (2003).

No estudo da especificade da formação da América do Sul é observado que a busca pelo poder dos recentes Estados europeus centralizados, Portugal e Espanha, emergiu além das fronteiras européias por meio de interesses e conflitos de conquista

territorial do *Novo Mundo* que vieram a presidir a organização do espaço e portanto influenciando definitivamente transformações em sua formação territorial e política a partir de então.

Segundo Ruggie (1993) a dinâmica originária do sistema capitalista consolidou a formação de Estados Nacionais territoriais e hoje exarceba novas tendências que têm mudado a configuração territorial do espaço soberano dos Estados Modernos no período de integração da economia-mundo intitulado globalização.

O deslocamento de certas funções estatais tem moldado formas pós-modernas de configuração do espaço político e econômico indicando mudanças na importância da territorialidade nas relações nacionais e internacionais.

O declínio do papel do Estado na regulação de atividades econômicas em seus próprios mercados nacionais e o advento de integrações regionais transnacionais engendradas por atores privados *de facto* e legitimados *de jure* pelas políticas interestatais tem sido um dos sinais mais evidentes das atuais transformações.

A despeito do surgimento de redes transnacionais materiais e imateriais que recortam globalmente todos os espaços em uma tendência de *desterritorialização* dos fluxos, confirmado a interpretação que a economia-mundo tende a ser integrada em *um espaço unitário sem territórios*, os conceitos de território e de Estado territorial mantém as suas funcionalidades ao se observar que a integração da economia-mundo atual se faz pela construção de um *espaço que ocupa uma diversidade de territórios* ou em outras palavras, pela *re-territorialização* de novas escalas que vão além da escala do Estado Territorial.

Os processos de re-territorialização demonstram que o *recorte fixo* e *único do Estado Moderno* que divide o espaço político e econômico entre as categorias *nacional* e *internacional* tende a tomar formas mais complexas com o surgimento de um compartilhamento de governança regional por *múltiplos atores* e *espaços regionais de caráter transnacional*.

A problematização do espaço no atual momento de integração da economia-mundo demonstra portanto que existe uma superação do caráter dual do território presente na unidade do Estado territorial - *nacional* e *internacional* - em detrimento do surgimento de espaços cooperativos políticos e econômicos que tendem a quebrar a unidade soberana dos Estados sobre o território por meio de uma categoria escalar múltipla – *regionalismo transnacional*.

As mudanças nas práticas espaciais contemporâneas debilitam as estruturas dos Estados Nacionais constituídas a partir de sua fixação no território, colocando em questão a capacidade estatal na organização do espaço, enquanto instância de centralização do poder e autoridade de um espaço territorial que passa a depender de sua capacidade de se adaptar a dinâmicas compartilhadas de desterritorialização e reterritorialização junto a outros atores em que se destacam *estratégias de integração regional*.

2 - DA UNIDADE À DIVERSIDADE DA FORMAÇÃO TERRITORIAL NA AMÉRICA DO SUL

As determinações históricas da formação Sul-Americana têm uma *materialidade* e uma *representação* assentadas no território que demonstram que a *formação territorial* pode ser apreendida como processo histórico não linear concreto, identificado e específico de *valorização do espaço*.

Por um lado, o espaço é um dado ou matéria prima de possibilidades anteriores a qualquer ação e, portanto, anterior ao próprio conceito de território, cuja *valorização do espaço* torna-se um horizonte teórico-abstrato que se desdobra *genericamente* em alguns arranjos lógico-históricos de: a) apropriação dos meios naturais, b) transformação dos meios naturais, c) reapropriação dos meios já transformados, d) produção do espaço *stricto sensu*, e finalmente, e) apropriação do espaço produzido (Moraes, 2002).

Por outro lado, o território é o resultado de um conjunto de *ações* conduzidas por diferentes atores, sendo um espaço onde se projeta trabalho, informação e energia. Toda essa produção sobre o espaço revela *rel(ações)* marcadas pelo poder (Raffestin, 1993). Neste sentido, a *formação territorial* torna-se um simultaneamente um processo e resultado cumulativo de um movimento de construção empírico e específico que expressa combates e antagonismos entre interesses e projetos sociais.

> "Valorização do espaço e formação territorial, dois níveis de abordagem de um mesmo

> processo. De um lado, as determinações genéricas, fornecendo os macroindicadores que delimitam grandes períodos e iluminando suas lógicas estruturais de funcionamento. De outro, a malha fina do desenrolar das conjunturas, permitindo identificar vontades e posicionamentos individualizados, interesses específicos, enfim, movimentos singulares. Tem-se assim, dois planos de análise e reflexão, em cuja união se desenha o projeto de uma Geografia interpretativa, social e histórica" (Moraes, 2002: 60).

O estudo da formação de qualquer sociedade a partir de seu território tem tido uma centralidade reveladora de especificidades e complexidades nos processos e fenômenos presentes na história territorial segundo diferentes periodizações e campos de poder.

Ao se compreender que o desenvolvimento histórico se realiza na concretude do espaço terrestre, toda formação social se mostra também territorial, por isso a apreensão da evolução territorial pode se mostrar como um importante instrumental de análise histórica na América do Sul.

A história da América do Sul demonstra que a formação territorial do continente é reflexiva a três momentos específicos de sua inserção histórica no sistema internacional, marcada por interelações cumulativas por diferentes campos de poder que tem início na *formação espacial econômica* verticalizada e seletiva, recua com a fragmentação da *formação espacial política*, e procura

conceber a uma configuração econômica sul-americana por meio de uma integração infra-estrutural na *formação espacial física*.

A primeira especificidade da formação Sul-Americana demonstra que o processo evolutivo de sua territorialidade[2] é cumulativo e por isso criou um imenso espaço geográfico politicamente ocupado, mas economicamente vazio em sua extensão, que é reticularmente ocupado naquelas áreas inseridas na dinâmica de acumulação do sistema internacional capitalista segundo o padrão centro-periferia de apropriação da riqueza ou da mais-valia.

Quadro 2 - **Formação Espacial Sul-Americana e Inserção**

Formação Espacial Econômica	O primeiro momento de inserção da América do Sul no sistema internacional é o da *formação espacial econômica* diante do processo de colonização europeu esboçou os primeiros contornos ao continente com grandes vazios interiores em relação à densidade litorânea.
Formação Espacial Política	O segundo momento, marcado pela fragmentação continental perante o surgimento de interesses econômicos diferenciados no surgimento dos Estados Nacionais é o perído da *formação espacial política*.
Formação Espacial Física	O terceiro momento é o período de formação da integração física do continente, que se iniciou por meio dos esquemas subregionais como o Mercosul e a Comunidade Andina e prospecta o avanço por meio da "Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul" nos marcos de uma União Sul-Americana de Estados (UNASUL).

Fonte: Elaboração própria.

A segunda especificidade no espaço geográfico Sul-Americano é a variedade de estágios regionais de desenvolvimento em cada nação, com fisionomias sociais e caminhos históricos

2 A *territorialidade* é um conceito que rompe com a clássica análise geográfica bipolar (homem-meio), pois é dinâmico e exprime um conjunto de relações que se originam em um sistema tripartite composto por: sociedade-espaço-tempo. A análise da territorialidade parte da apreensão das relações reais de poder nos seus contextos sócio-histórico e espaço temporal (Raffestin, 1993).

diferentemente construídos e cumulativamente amalgamados, o que confere aos países a característica de serem unidades nacionais formadas por regiões geo-econômicas que se desenvolvem em condições peculiares no esquema centro-periferia intra-nacionalmente.

A terceira especificidade da formação do espaço Sul-Americana é registrada pela integração física da infra-estrutura que somente veio a aparecer de forma tardia no continente, após os processos de consolidação histórica de formação do espaço econômico e político, em contraposição à história européia, onde se registra que a formação espacial física fora anterior ou correlata ao processo de expansão espacial dos sistemas econômicos de troca ou de certa forma complementar e definidora do processo de formação espacial do poder dos Estados Nacionais, como no caso alemão.

Se, por um lado, as redes de infra-estrutura integram fisicamente o território sul-americano por meio de relações de interdependência em que se funda a unidade funcional do meio físico, por outro lado, surge um processo de fragmentação espacial, onde está um claro campo de forças que organiza verticalmente os espaços locais em função da dinâmica dos centros nacionais e internacionais de gravidade geo-econômica, segundo um esquema centro-periferia.

Além dos determinantes geográficos naturalmente existentes e a grande extensão territorial, a falta de uma integração infra-estrutural na América do Sul tem sido interpretada por três fatores construídos e amalgamados historicamente na formação territorial do subcontinente.

Em primeiro lugar identifica-se a existência de um padrão autárquico de colonização que fora cindido entre a América Portuguesa e a América Espanhola, em segundo lugar, registra-se, um padrão econômico seletivo que criou grandes vazios e grandes núcleos de exploração e, em terceiro lugar verifica-se uma estrutura política de fragmentação do uso do espaço, inicialmente na colonização portuguesa com as sesmarias, mas em especial na colonização espanhola que criara os Vice-Reinos Espanhóis da América.

A falta de uma integração infra-estrutural na América do Sul de fato demonstra que o sonho de Bolívar com uma América Latina unida fora malogrado pelo desmembramento da Grã-Colômbia em três nações - Venezuela, Colômbia e Equador - em parte devido à ausência de vias de comunicação oriunda da história de fracionamento espacial dos antigos vice-reinos espanhóis da América, embora não seja suficiente para explicar a manutenção da unidade do Brasil após a sua independência que fora garantida pela base econômica disseminada do escravismo e pela política centralizadora e de continuidade do Império.

Perante a construção do espaço sul-americano e sua inserção internacional, a identidade do continente americano e sua formação territorial surgiram relacionalmente com a criação dos processos de colonização européia do espaço do *Novo* Mundo e têm sido reinventadas desde então por distintas estratégias na história contemporânea, o que demonstra que a formação territorial do continente é marcada por uma história de diferentes projetos geopolíticos e geoeconômicos endógenos e exógenos.

2.1 - A COLONIZAÇÃO NA FORMAÇÃO TERRITORIAL DA AMÉRICA DO SUL

O Novo Mundo surgiu como uma verticalidade, fruto da invenção, do descobrimento e da colonização eurocêntrica, que se assentou sobre o espaço de civilizações pré-colombianas por meio da força na apropriação das riquezas naturais e do trabalho humano nativo.

A história da formação territorial desses países com passado colonial revela uma dimensão espacial significativa oriunda dos processos de colonização, que em si contêm uma relação sociedade-espaço muito específica de conquista territorial verticalizada, indicando a necessidade de se observar as porosidades entre o interno e o externo existentes no território sul-americano das colônias.

O estudo da formação territorial da América do Sul revela uma especificidade colonial cindida até o século XIX que fora palco de intensa influência das potências européias responsáveis pelo descobrimento e colonização: Portugal e Espanha.

Segundo Moraes (2001), a formação de qualquer território contém três dimensões de construção – bélica, ideológica e jurídica – que variam conforme as especificidades históricas e as forças presentes.

Na formação da América do Sul observa-se que a construção do território colonial exacerbou as três dimensões por meio de um processo de conquista e adesão às metrópoles que se caracterizou por verticalidades, de um lado, comportando a

violência do conquistador e legitimação ideológica da cristianização do Novo Mundo, e de outro lado, sendo alvo de disputas jurídicas entre as metrópoles.

Essa formação territorial colonial da América do Sul não pode ser interpretada de maneira autóctone em detrimento da internalização de vetores bélicos, ideológicos e jurídicos oriundos dos padrões de colonização externo, predominantemente estatal no caso espanhol e engendrado de forma mista pelo Estado e pela iniciativa privada no caso português.

Como os Estados de Portugal e Espanha estiveram desde cedo empenhados em atividades exploratórias, comerciais e colonizadoras, seus interesses tornaram-se conflitantes com as grandes navegações, o que conferiu ao poder espiritual Papal o papel de centro de arbitragem temporal sobre as descobertas e os novos territórios no ultramar através de uma série de bulas e tratados papais.

Segundo Ribeiro (1930), o pioneirismo português estimulado pela revolução comercial lançou o reino à conquista de territórios que margeavam desde a costa africana até as Índias, fazendo com que várias bulas pontífices legitimassem o domínio sobre ilhas e portos descobertos e por descobrir na costa da África e na restante rota para as Índias. A partir da viagem de Colombo, o reino espanhol começou a recorrer ao papado e dele obteve vários privilégios, alguns dos quais colidiam com as anteriores concessões aos portugueses. Como a disputa entre os dois reinos poderia trazer dificuldades políticas e problemas militares, o Papa Alexandre IV tentou resolver o problema por meio da bula

Intercoetera (1493), que dividiria o mundo desconhecido através de uma linha ou meridiano de pólo a pólo, a cem léguas das Ilhas dos Açores e Cabo Verde, passando a pertencer os territórios que dessa linha ficasse para o oriente às conquistas de Portugal e para o poente às da Espanha.

A demarcação proposta pelo papa espanhol Alexandre IV não foi naturalmente do agrado do Governo de Lisboa, que contra ela protestou devido aos conhecimentos marítimos sobre o Atlântico. Celebrou-se, então, entre os monarcas os monarcar português e espanhol, em Tordesilhas, o tratado que estipulou que a linha estabelecida pelo Sumo Pontífice se suporia traçada a 370 léguas para o poente das referidas ilhas (Andrade, 1989).

O Tratatado de Tordesilhas (1494) atendeu aos interesses das duas metrópoles nos primeiros anos da colonização do *Novo Mundo* e tornou-se um marco normativo para a formação territorial das Américas por quase dois séculos, apesar de ter sido recorrentemente desrespeitado pela dilatação do território da América portuguesa.

De um lado, observa-se que a conquista territorial da América Espanhola e a sua conseqüente formação sócio-espacial fora marcada pelos determinismos naturais e pelas estruturas de civilizações pré-estabelecidas do Império Inca, o que influiu decisivamente em um padrão de expansão territorial que esteve fixado do lado do Pacífico por meio da centralização estatal de Vice-Reinados que exploraram as minas de ouro e prata em um sistema de servidão indígena abundante em mão-de-obra (Moraes, 2001).

Quadro 3 - **Fatores de Influência na Conquista Territorial da América do Sul**

Quadro Demográfico	O território do Império Inca que o colonizador espanhol se defrontou já possuía uma densidade demográfica comparável às áreas ocupadas da Europa devido à alta solidariedade orgânica que estruturara a especialização econômico-social, redes de estradas e estruturas produtivas pré-estabelecidas de produção e escoamento de riquezas, facilitando assim o conteúdo exploratório da colonização e o seu próprio financiamento. Um quadro diverso foi encontrado pela colonização portuguesa nos territórios da América do Sul que contavam com uma baixíssima densidade populacional em tribos descentralizadas de solidariedade mecânica, forçando que houvesse a estruturação de uma infra-estrutura para a colonização na ausência de uma estrutura produtiva e a estruturação de um povoamento forçado por meio da transferência de populações indígenas e pela aquisição de escravos africanos.
Recursos Naturais	Nos territórios conquistados pela Espanha, além da presença de uma alta concentração populacional nativa para inserção na dinâmica de exploração do sistema colonizador, encontravam-se presentes recursos naturais valiosos de fácil exploração, principalmente minerais como ouro e prata, o que estimulou a colonização devido aos altos retornos trazidos ao empreendimento do Estado Espanhol. Por outro lado, a ausência de riquezas de fácil exploração nos territórios conquistados por Portugal acabou por desistimular muitos dos colonizadores privados que receberam capitanias hereditárias devido a necessidade de investimentos e o alto risco de retornos, o que acabou por postegar o próprio processo de exploração da colonização ao longo do vasto território.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Moraes (2001).

De outro lado, conforme Bonavides e Amaral (2002), na ausência de minas de ouro e prata de fácil exploração ou de estruturas sócio-econômicas de elevada concentração populacional, as primeiras linhas de expansão portuguesa no território americano surgiram com o uso da terra em monoculturas canavieiras e da necessidade de ampliação da mão de obra escrava das plantações de açúcar no nordeste brasileiro, o que veio a corroborar para a especialização da província de São Paulo na captura indígena e pela conseqüente interiorização da ocupação na própria busca do Eldorado. A sistematização dessa

expansão humana no interior da América por meio das entradas e bandeiras evoluiu com os primeiros descobrimentos de ouro e diamante, favorecendo a extroversão das fronteiras portuguesas em direção ao *hinterland* sul-americano.

> "A expansão territorial do Brasil, obedecendo a impulsos do capitalismo mercantil, decorreu de necessidades básicas do modo de produção que os portugueses implantaram para o colonizar, assentado na exploração extensiva da terra, na monocultura e no trabalho escravo, com vistas ao abastecimento da Europa. Senhores rurais, comerciantes aventureiros ou simples colonos, os bandeirantes, ao dilatarem as lindes do Brasil, serviram como agentes da acumulação original, cujos resultados, porém, emigraram, em grande parte, para Holanda e Grã-Bretanha" (Bandeira, 1998: 142).

Segundo Cervo e Bueno (2002), as conseqüências políticas destas ondas expansivas de interiorização do espaço americano pelos portugueses e brasileiros se refletiram no Tratado de Madri (1775)[3] e no Tratado de Santo Idelfonso (1777) com a legitimação de um território brasileiro quatro vezes maior do que possuía com o Tratado de Tordesilhas (1504).

3 Portugal e Espanha reconheceram no Tratado de Madri, de um lado, a obsolescência e o abandono do meridiano de Tordesilhas e de todas as decisões anteriores sobre limites, e, de outro, a aceitação do princípio *uti possidetis*, que beneficiou aos espanhóis nos territórios ocupados da Ásia e aos portugueses nos territórios da América do Sul.

Se por um lado houve um longo período de expansão territorial da América Portuguesa por meio de negociações jurídicas dos tratados internacionais e pelas expansões de interiorização da colonização por meio de bandeiras e entradas e do surto de descoberta de ouro, algumas invasões francesas e principalmente holandesas fracionaram temporalmente a soberania metropolitana nos territórios da colônia americana à época da União Ibérica.

A despeito dos curtos períodos de contestação da soberania territorial da América Portuguesa ao longo do período da União Ibérica, registra-se que houve uma contínua expansão do território brasileiro sob a égide metropolitana até meados do século XVII quando os tratados internacionais de Madri e de Santo Idelfonso praticamente definiram as fronteiras atuais do Brasil.[4]

A história da formação territorial brasileira tem gratas recordações da União Ibérica pois foi a partir dela que começou a legalização da quadruplicação do território do Brasil pela penetração rumo ao Oeste além dos limites do Tratado de Tordesilhas.[5]

4 Pendências fronteiriças surgiram entre espanhóis e portugueses na América do Sul com o fim da União Ibérica, uma vez que os últimos procuravam manter as áreas ocupadas ao longo do domínio espanhol e os primeiros buscavam o recúo da expansão portuguesa até a linha do meridiano de Tordesilhas.

5 "Com a União Ibérica começou a legalização da quadruplicação do território do Brasil, limitado a um quarto do que viria a ser, estendido pelos bandeirantes paulistas e ibéricos, reconhecido no Tratado de 1750, entre Portugal e Espanha, negociado pelo Brasileiro Alexandre de Gusmão. A relativa longa duração da União Ibérica – 60 anos – demonstrou ao Brasil a fragildade da dominação colonial portuguesa. Tanto assim que, logo após 1640, irrompem as primeiras tentativas de independência brasileira por um espanhol, Amador Bueno, em São Paulo, e por uma família de portugueses, os Beckman, no Maranhão, reprimidos pelo poder colonial português. As lutas populares contra os holandeses, no século XVII, no seguinte voltam-se contra os lusos em inconfidências de Olinda a Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia. A situação tornou-se incontrolável nas rebeliões dos princípios do Século XIX – o auge em Pernambuco, 1817 -, até a inevitável separação independentista do Brasil, em 1822, contra a reação armada portuguesa em Salvador" (Chacon, 2005: 15).

2.2 – AS INDEPENDÊNCIAS NACIONAIS NA FORMAÇÃO TERRITORIAL DA AMÉRICA DO SUL

A partir dos séculos XVIII e XIX ocorreram na Europa grandes mudanças na estrutura econômica, cujo impulso se origina com a liberalização comercial e com o dinamismo do capitalismo no desenvolvimento industrial e repercute na América do Sul com o aumentando na demanda de matérias-primas e com pressões para independência.

A formação territorial do continente americano no período de independência nacional é marcada pelas influências históricas dos diferenciados padrões de colonização específicos, o que veio a corroborar para a fragmentação dos territórios nos processos de formação dos Estados Nacionais Americanos.

Como as modalidades divergentes de colonização historicamente construídas ao longo do tempo dissolveram a unidade americana do Novo Mundo, elas criaram padrões ou trajetórias de dependência que nitidamente influenciaram a formação territorial das Américas no período de Independência de maneira fragmentada.

As mudanças no balanço do poder no continente europeu trazidas pela expansão napoleônica demonstram que a desestabilização dos governos de Espanha e Portugal com a Invasão Ibérica tornou-se em um ponto central de mudança nas relações internacionais entre as metrópoles e suas colônias na América do Sul.

Na Espanha Espanhola, alguns líderes regionais se aproveitaram do enfraquecimento do poder real Espanhol, que

fora deposto e substituído pelo representante francês José Bonaparte, e intensificaram a luta pela Independência dos territórios coloniais, o que veio a acontecer até 1825 com a fragmentação da unidade imperial americana em razão do surgimento de uma diversidade de repúblicas.

Quadro 4 - **Diferenciações na formação territorial do continente americano**

América Britânica	A América britânica foi fraturada pela Revolução Americana em dois Estados de dimensões continentais: Estados Unidos e Canadá, que mantiveram sua unidade por meio do esquema político federativo de agrupamento dos Estados e Províncias, e da consolidação de um padrão econômico de mercado.
América Portuguesa	A unidade territorial da América Portuguesa manteve sua integridade física assentando-se em duas pilastras de continuidade em relação ao período colonial, por um lado na base política do Império Brasileiro, e por outro lado, na base econômica da escravidão e da oligarquia.
América Espanhola	Após as campanhas vitoriosas dos libertadores da América Espanhola na Independência Colonial, este território passou por um processo de fragmentação em várias repúblicas diante da diversidade de interesses oligárquicos herdados pela estrutura colonial anterior de autonomia de vice-reinados.
América Caribenha	A América Caribenha aprofundou o seu percurso disruptivo de diferentes colonizações européias assentadas em *plantations* e na pirataria comercial, originando um caleidoscópio de micro-Estados insulares.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Magnoli e Araújo (2003).

Como as oligarquias regionais eram herdeiras dos aparelhos administrativos metropolitanos, elas transformaram os territórios dos antigos vice-reinados e capitanias da América Espanhola em Estados Nacionais, em um processo de

fragmentação que se mostrou funcional às estruturas pré-estabelecidas no período colonial.

Na América Portuguesa, a transferência da família real e a elevação do Brasil à categoria de Reino Unido a Portugal não só manteve a unidade colonial como fortaleceu a política imperial de expansão territorial brasileira na América do Sul.

> "Com a Independência, as antigas colônias espanholas se desmembraram em várias repúblicas e ficaram a temer tanto uma expedição para a reconquista, liderada pela Santa Aliança, como uma expansão brasileira. Isto porque, tendo o Brasil optado pelo sistema monárquico de governo e continuado sob o centro da dinastia de Bragança, parecia aos revolucionários hispano-americanos que ele poderia se aliar às potências da Santa Aliança para restaurar o sistema monárquico de governo na América" (Andrade, 1989: 21).

Segundo Bandeira (1998), se, por um lado, a conformação definitiva e centralizada de quase todos os demais países da América do Sul ocorreu somente durante a segunda metade do século XIX, por outro lado, o Império do Brasil àquela época com um Estado amadurecido se posicionava enquanto potência regional, com um instrumental bélico e diplomático, com experiência internacional.

O Estado-Império transformou o Brasil em uma nação e lhe atribuiu o manifesto predestino de potência regional, que se expressava não com a expansão de suas fronteiras, consolidadas já ao tempo da colonização, mas por meio de uma modernização via a industrialização e beneficiada das riquezas naturais.

A independência do Estado brasileiro esteve permeada pelos perigos da fragmentação sócio-territorial trazida pelos interesses oligárquicos diferenciados que se expressaram por meio de revoltas regionais, tal como registrado na formação das repúblicas da América Espanhola, embora a ruptura dos laços colônias tenha tomado um caminho diferenciado que fora marcado pela repressão e persuasão de uma monarquia centralizadora que se tornou em instrumento de construção política de um Estado Unitário e de manutenção econômica de base escravagista.

Neste sentido, a manutenção da unidade territorial da América Portuguesa pelo Estado Soberano Brasileiro, se do ponto de vista da *política interna* esteve assentada pela repressão às revoltas internas e pela persuasão das oligarquias com a manutenção do escravismo e de fundos territoriais[6], do ponto de vista da *política externa* esteve permeada pela estabilização geopolítica dos territórios, que fora alcançada por meio da Guerra do Paraguai, conduziundo o Brasil Meridional à estabilidade e suprimindo as possibilidades de formação de um grande Estado Platino, reunindo o Uruguai, o Paraguai e algumas províncias Argentinas.

6 "Se refletirmos sobre o que estava ocupado no território brasileiro pela economia colonial no momento da independência, constataremos que era apenas 1/5 do território, o resto eram fundos territoriais. Por isso, se por um lado o elemento que levou à adoção da monarquia e a não-fragmentação do Brasil foi a manutenção do escravismo, por outro, foi a manutenção da soberania sobre esses fundos territoriais" (Moraes, 2001: 112).

A geopolítica da formação territorial brasileira demonstra que historicamente o país se posicionou à margem dos ideais hispano-americanos, uma vez que durante o século XIX, quando os vizinhos hispânicos buscavam, por meio de congressos e conferências construir um mecanismo de defesa e construção do Estado mais sólido e impermeável às influências norte-americanas tanto quanto a das antigas metrópoles ibéricas, o governo imperial sempre se alinhou, compreensivelmente, ao lado dos interesses dos Estados coloniais europeus, privilegiando as relações transatlânticas às continentais (Meirelles, 2006).

Por um lado, as peculiaridades da colonização portuguesa nas Américas condicionaram a singularidade da formação do Estado brasileiro, em termos de sua unidade, por meio de um processo de evolução que envolveu uma crescente centralização da política administrativa nas mãos do poder régio em detrimento da autonomia das autoridades locais, que por vezes, redundaram em inúmeros conflitos.

Por outro lado, o ideário de manutenção da unidade territorial hispânica conhecido como hispano-americanismo ou integração bolivariana surgiu com o objetivo de unificar politicamente a América Espanhola independente em uma república democrática organizada em bases federativas, por meio de um modelo político similar ao adotado pelos Estados Unidos.

A concepção de manutenção da unidade territorial do poder na América Espanhola surgiu como um formato geoestratégico capaz de resistir às pressões expansivas dos Estados Unidos e do Império Brasileiro e às agressões bilaterais de

Espanha e França, por isso, o hispano-americanismo assentou no pacto federativo sua fundamentação instrumental para a otimização das *políticas internas* e *políticas externas*, diante dos ganhos trazidos, respectivamente, pela flexibilidade nacional de gestão e pelo emponderamento e solidez da escala internacional frente à ingerência externa.

O fracasso deste ideário adveio dos naturais processos de fragmentação territorial, que foram engendrados funcionalmente pelos interesses das estruturas regionais de poder oligárquico pré-estabelecidos no período colonial.

Ao longo dos anos o projeto bolivariano foi sendo fragmentado pelos interesses das elites *criollas* e seu conteúdo esvaziado pela falta de pragmatismo e pela retórica dos congressos e conferências hispano-americanos que ocorreram após a libertação colonial da América Espanhola.

Se, por um lado, o hispano-americanismo refletia o surgimento dos Estados Nacionais com o fim do pacto colonial na América Espanhola, por outro lado, as elites *criollas* e os caudilhos regionais que controlovam os governos das capitanias e vice-reinados procuraram consolidar os seus poderes, forjando identidades nacionais (Rodriguez, 2007).

Do ponto de vista da geopolítica da América Espanhola, os fracassos das iniciativas de integração regional foram corroídos pelos interesses conflitantes das elites nacionais, que acabaram recortando o território nos formatos históricos da colonização.

Do ponto de vista do cenário geopolítico expansivo da América Britânica e Portuguesa, o ideal *hispano-americanista*[7]

Quadro 5 - **Etapas de Fragmentação da Integração Bolivariana**

1824 - 1826	Em 1824 foi convocado um congresso hispano-americano por Bolívar, então presidente da Grã-Colômbia, mas somente no ano de 1826 é que o evento conteceu no Panamá, fracassando com a parca participação de apenas alguns Estados soberanos.
1830 - 1845	Durante 15 anos, o México convocou sucessivas reuniões com o objetivo de se converter em liderança da América Espanhola, mas foi abalado pela desastrosa guerra com os Estados Unidos pela secessão do Texas.
1848-1865	Os encontros de Lima (1848 e 1864-5) e Santiago (1856) procuraram estabelecer mecanismos de proteção militar a um grupo restrito de países contra agressões estrangeiras, embora nunca tenham sido ratificados, diluiram definitivamente a integração bolivariana.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Magnoli e Araújo (2003).

esgotou suas forças em definitivo com as novas representações de poder, que consolidaram respectivamente os discursos, latino-americano e panamericano.

Nas relações internacionais do continente americano, o discurso geopolítico de integração espanhola fora substituído pela *geopolítica panamericanista*[8] dos Estados Unidos, que surgia à condição de potência mundial, pela *geopolítica sul-americana*[9] de expansão do Império Brasileiro, e por um *discurso latino-americano*[10] de influência francesa em vários países.

Ao longo do tempo, as influências de cada um destes diferenciados projetos tornaram-se hegemônicas em algum momento específico conforme as diferentes conjunturas e negociações pelas quais o continente americano passou.

Primeiramente, as duas bandas da América do Sul apresentaram uma grande semelhança de projetos de exploração como herança da formação de nações a partir de colônias. Posteriormente, o domínio de suas economias por meio do poder hegemônico de empresas *estrangeiras* tornou-se o grande traço de semelhança durante a *pax britannica*. Com o fim da *pax britannica* na Primeira Gerra Mundial, as nações das duas bandas da América do Sul ingressaram no modelo de substituição de importações em meio a demandas nacionalistas de um discurso latino-americano e o surgimento da *pax americana*. Ao fim do modelo de substituição de importações os projetos panamericano e sul-americano se intercruzaram nas negociações do padrão de regionalização transnacional.

Neste percurso histórico, o surgimento dos processos de regionalização na América do Sul e a prospecção futura de uma integração profunda subcontinental podem ser analisados coerentemente se forem levados em consideração as formações territoriais da América Espanhola e da América Portuguesa e as

7 O Hispano-Americanismo surgiu como um ideário de manutenção de uma unidade da América Espanhola com o fim da colonização e surgimento da independência.

8 O Pan-Americanismo projeta a existência de um hemisfério americano liderado sob a égide dos Estados Unidos.

9 O surgimento de um discurso geopolítico sul-americano tem início com a expansão do Estado-Nação brasileiro, quando o Estado-Império transformou o país em uma nação e lhe atribuiu o manifesto predestino de potência regional, que se expressava não com a expansão de suas fronteiras, consolidadas já ao tempo da colonização, mas através de uma modernização via a industrialização e beneficiada das riquezas naturais. Embora a aspiração de tornar o Brasil em uma potência com hegemonia regional na América do Sul tenha surgido historicamente com o Estado-Império no século XIX, ela foi reconfirmada continuamente ao longo de todo o século XX, sustentada pela industrialização e pelo seu poderio militar geoestratégico (Miyamoto, 1985).

10 A ideologia latino-americana surgiu fora do continente americano, na conservadora França de Napoleão III, com o objetivo de estabelecer uma fronteira para expansionismo estadunidense frente aos demais países do continente Americano, por meio da identificação de uma unidade latina, com traços raciais, históricos e culturais e da assistência a esses povos frente aos Estados Unidos. Após o fracasso da ajuda francesa no México (1861) e do desastre na Guerra Franco-Prussiana (1870-71), a política externa francesa na América Latina acabou, mas a identidade latino-americana persistiu e foi reinventada ao longo do século XX, em um primeiro momento, pelos póprios intelectuais latino-americanos com a valorização indigenista nas décadas de 1920 e 1930, e em um segundo momento, pela revalorização política e econômica do latino-americanismo para o desenvolvimentismo dos países por meio da integração regional na ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Magnoli e Araújo, 2003).

encruzilhadas dos contextos de pressão e negociação entre os discursos panamericano, sul-americano e latino-americano que são recorrentes e transversais.

3 - A ENCRUZILHADA CONVERGENTE DA REGIONALIZAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

A fragmentação do continente sul-americano perpetuada até os dias atuais é demonstrada pela formação sócio-econômica e territorial diferenciada entre a América Espanhola e a América Portuguesa que sempre esteve atrelada por uma inserção econômica extrovertida internacionalmente no sistema-mundo pela divisão internacional do trabalho desde os pactos coloniais.

O quadro histórico de fragmentação do continente em colônias ou Estados-Nações explica o paradoxo aparente existente nos fluxos comerciais e financeiros entre os países vizinhos do sub-continente que sempre foram muito pouco significativos frente às relações extra-continentais, o que determinou um padrão cíclico influenciado por condicionantes exógenos do subcontinente advindos da economia-mundo e de uma divisão internacional do trabalho.

Neste sentido, a vulnerabilidade aos ciclos internacionais de comércio e de finanças trata-se de uma característica recorrente na formação histórica da América do Sul, devido ao grau de dependência e inserção subordinada no sistema internacional das colônias e dos Estados Nacionais.

Desde os tempos das independências políticas no século XIX, os países sul-americanos teriam as dinâmicas de suas economias ainda mais aprofundadas e atreladas ao ciclo internacional de comércio e finanças por meio dos canais de endividamento externo realizados pelas vias privada e pública.

Na América do Sul e em toda América Latina, todos os grandes ciclos de endividamento e colapso financeiro terminaram em episódios de crises cambiais, moratórias e um endividamento ainda maior, devido ao padrão de inserção internacional, o que conferiu aos países uma vulnerabilidade elevada aos ciclos financeiros e comerciais internacionais diante das marcantes alternâncias entre fases de liquidez abundante com ingresso de capitais e investimentos estrangeiros e as fases de escassez de crédito com saída de recursos (Batista Jr., 2005).

Quadro 6 - **Ciclos de Endividamento na América do Sul**

Século XIX	Décadas	1820	Ciclos de endividamento ligados às independências nacionais e ao surgimento da *pax britannica* na América Sul
		1850 e 1860	Ciclo de endividamento vinculado à liquidez britânica e aos empréstimos para a construção principalmente de ferrovias
		1880s	Crise européia e transmissão de efeitos negativos aos países latino-americanos por meio de aumento de taxa de juros no endividamento
Século XX	Décadas	1920 e 1930	Crise internacional vinculada ao colapso dos preços das *commodities* e Grande Depressão com efeitos na diminuição do crédito internacional
		1970 e 1980	Ciclo de endividamento vinculado ao cenário favorável reciclagem dos petrodólares e desfavorável da política monetária contracionista dos Estados Unidos.
		1990	Euforia com os mercados emergentes e reversão da liquidez internacional para os países centrais por meio de efeitos manada.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Batista Jr. (2005).

Mas nesta evolução territorial da América do Sul ao longo do tempo, a agenda de discussões de um processo de integração sul-americano não se trata de um assunto novo uma vez que são desvelados uma série de projetos históricos que têm como pano de fundo o condicionamento de influências externas e as culturas amalgamadas desde a América Espanhola e a América Portuguesa.

Os significados político e econômico dos projetos de organização territorial sul-americana sob um âmbito unitário ou transregional ao longo do tempo revelam, portanto, que a despeito da cisão de formações sócio-espaciais no continente há duas características que conferem à América do Sul um fator de integralidade.

Em primeiro lugar, observa-se que os países da América do Sul são um desdobramento histórico da expansão econômica, demográfica e cultural do universo europeu, iniciado no século XVI por padrões diferenciados de colonização ibérica.

Em segundo lugar, observa-se que a América do Sul não foi ao longo de sua formação histórica um foco de tensão de centralidade no sistema internacional tal como acontecera em outras regiões como a Europa, a Ásia e o Oriente Médio.

Ao se juntar ambas características com as devidas ponderações sobre as diferenças política e cultural existentes historicamente no subcontinente percebe-se que há um contexto de semelhanças em que todos os países da América do Sul estão embebidos e ciclicamente tendem a extroverter processos de aproximação ou distanciamento.

Sendo os processos de integração regional trasnacional uma destas tendências de aproximação na história da formação territorial sul-americana, com o surgimento de uma série de impulsos para a formação de esquemas sub-regionais de comércio em meados do século XX no mundo, uma fração do paradoxo entre aproximação e distanciamente na América do Sul fora diminuído com o fim dos governos militares, embora tenha permanecido a diferenciação histórica de extroversão dos países nas vertentes atlântica, pacífica e caribenha.

As discussões de uma integração transnacional da América do Sul representam dentro dessa história construída pelos determinismos de extroversão internacional, por um lado, a busca natural de aumento da cooperação econômica e política trazida pela situação geográfica de vizinhança, e por outro lado, a construção de um espaço territorial integrado pela concepção desenvolvimentista dos esquemas de regionalização transnacional implantados no subcontinente.

Com a aproximação dos países após a crise da dívida no subcontinente, a linha da política externa dos países da América do Sul tem procurado fazer o melhor arranjo político e econômico de sua geografia por meio da transformação das clássicas *fronteiras de separação* em uma nova arquitetura internacional de *fronteiras de cooperação* que sejam funcionais ao avanço do processo de integração regional transnacional.

O empenho em transformar o significado das fronteiras tem como referencial o fato da América do Sul constituir uma unidade infra-estrutural contínua, propiciadora de oportunidades de

cooperação em um contexto do mundo globalizado pós Guerra Fria, no qual os Estados Nacionais atuam simultaneamente por meio de forças centrífugas de multilaterização e centrípetas de regionalização.

Neste sentido, o aprofundamento da cooperação inter-estatal por meio de esquemas sub-regionais de integração transnacional converte-se em um esforço agregado convergente para a construção política e econômica de um espaço geostratégico unitário sul-americano que tem como objetivo ampliar a capacidade dos países da região no trato aos desafios e oportunidades multilaterais da globalização.

3.1 - ESQUEMAS DINAMIZADORES DA REGIONAL TRANSNACIONALIZAÇÃO SUL-AMERICANA

Apesar dos processos de regionalização transnacional terem progredido rapidamente no sistema internacional e na própria América do Sul ao longo de duas ondas regionalistas caracterizadas por uma multiplicidade de iniciativas e frentes negociadoras em que os países estiveram multiparticipando simultaneamente em formatos mais abertos ou fechados, a partir da década de 1990 o subsistema sul-americano de relações internacionais pode ser facilmente dividido em dois espaços transregionais: o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Comunidade Andina de Nações (CAN).

Os países da América do Sul estiveram durante todas as etapas de evolução dos processos regionais embebidos pelos

esquemas de subregionalização do Mercosul e da Comunidade Andina, o que conseqüentemente desfocou a totalidade da região enquanto uma integração sul-americana.

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

Entre as negociações das *Cúpulas das Américas* liderada, pelos Estados Unidos para a formação de uma integração comercial no continente, e o surgimento das Cúpulas dos Chefes de Estado da América do Sul, liderada pelo Brasil para a formação de uma integração sul-americana, os esquemas regionais do Mercosul e da Comunidade Andina tiveram que se posicionar entre uma concepção ampliada de Comunidade Sul-Americana de Nações frente à concepção panregional assimétrica da Área de Livre Comércio das Américas.

A posição brasileira foi decisiva por ter sido este o único país na América Latina que resistiu à iniciativa assimétrica das negociações da ALCA e do acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia, mantendo firme seus objetivos simultâneos regionalistas e multilateralistas na política externa,

ao trazer o resgate de uma *visão integrada de América do Sul* por meio da aproximação entre a Comunidade Andina e o Mercosul e ao assegurar a *atuação conjunta dos países do Mercosul* de maneira a não permitir a sua diluição diante das pressões externas ao bloco e dos diferentes interesses internos ao bloco, tal como registrado no caso argentino.[11]

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

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

3.1.1 - A AGENDA EVOLUTIVA DA REGIONALIZAÇÃO TRANSNACIONAL NA AMÉRICA DO SUL

A despeito de um passado histórico assentado em ideais integracionistas da América Latina, a consideração de que a unidade geopolítica e econômica da América do Sul pudesse ser uma plataforma efetiva para o desenvolvimento dos países da

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

região desvela uma série de discursos propositivos de formação de um espaço integrado sul-americano que estão embebidos por uma conjugação de mudanças geoestratégicas que impulsionam as condições internas a cada país e a própria evolução dos acontecimentos internacionais.

Segundo Giblin (2006), embora a América do Sul tenha sido permeada por uma relativa onda de progressão política da esquerda, este fenômeno está longe de ser o resultado do fortalecimento da integração regional, uma vez que existe pouca proximidade ideológica entre os governos, tal como se registra na proeminência da centro-esquerda no Chile e da proposição socialista na Venezuela.

Neste cenário subcontinental com diferenciados discursos, a diplomacia brasileira inserida no Mercosul tem assumido um papel de moderação na região, trabalhando para manter "os vasos comunicantes" mediante uma política de ampliação aos países da América do Sul, no caso mais recente, dos países da Comunidade Andina.

> "O que se procurou não foi só consolidar o Mercosul, mas também constituir um 'segundo círculo concêntrico' mediante a celebração de acordos de livre comércio entre o Mercosul e outros países sul-americanos. A sinalização é de um duplo sentido. De um lado, indica que o Mercosul não se esgota em si mesmo, constituindo o núcleo de um processo maior de

> integração. De outro, reconhece que a realidade para o Brasil não é tanto a América Latina, mas sim, a América do Sul" (Batista Jr., 2005: XII).

A centralidade da América do Sul no discurso diplomático brasileiro faz parte de uma estratégia regional no subcontinente que foi colocada em prática inicialmente pela liderança do Brasil no lançamento em 1992 da Iniciativa Amazônica, ao delimitar a esfera geográfica da política regional diante da exclusão dos países da América Latina. A maturação do discurso sul-americano evoluiu com a proposta ambiciosa de criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), mas somente se efetivou com a evolução do comércio intra-regional e a consolidação dos esquemas subcontinentais de integração do Mercosul e da Comunidade Andina.

A proposta política de criação da ALCSA diluiu-se com o tempo, mas sob a influência de sua concepção teórica uma série de desdobramentos aconteceu, em um primeiro momento, por meio da efetivação de diversos acordos bilaterais de liberalização comercial que tenderam ampliar o esquema sub-regional do Mercosul por meio da associação de países membros, como Chile, Bolívia e Venezuela, e em segundo lugar, por meio da assinatura de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina em 1998 e da sua efetivação por meio de sucessivas Cúpulas de Chefes de Estado da América do Sul desde 2000.

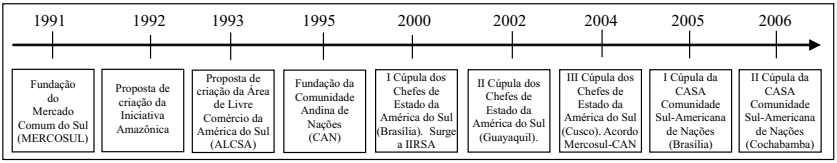
A experiência histórica da proposta ALCSA demonstra que a sua não efetivação no curto prazo não se tornou em um fracasso

no longo prazo, uma vez que a diplomacia brasileira sempre esteve empenhada em reafirmar a liderança brasileira na América do Sul por meio do fortalecimento do regionalismo aberto do Mercosul e da aproximação com a Comunidade Andina e demais parceiros do subcontinente.

A projeção regional da Comunidade Andina e do Mercosul no continente convergiu gradualmente em um processo de construção diplomática com a ambição de conformação de um Espaço Sul-Americano, por meio de diferentes discussões.

Na história contemporânea latino-americana, a projeção regional de um discurso de integração com um caráter exclusivamente sul-americano iniciou-se no ano de 1992 com a *Iniciativa Amazônica*, que propunha um acordo de livre comércio entre os oito países da região transnacional amazônica e que, progressivamente, foi amadurecendo em 1993 pela ampla proposta, que não se efetivou, de formação de uma *Área de Livre Comércio da América do Sul* (ALCSA), em 2000 pela *Iniciativa de Integração Regional da Infra-estrutura da América do Sul* (IIRSA), e finalmente em 2004, pela formação da *Comunidade Sul-Americana de Nações* (CASA), recentemente renomeada como União Sul-Americana (UNASUL).

Quadro 7 - **Cronologia de negociações diplomáticas do novo regionalismo sul-americano**



Fonte: Elaboração própria.

O amadurecimento do discurso sul-americano evoluiu com a proposta ambiciosa de criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul, mas somente se efetivou com a consolidação dos esquemas do Mercosul e da Comunidade Andina e propriamente com o lançamento de um projeto transregional de integração física dos territórios sul-americanos.

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

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

Por meio desta base física de integração regional dos fluxos, a consolidação dos esquemas sub-regionais de integração (Mercosul e Comunidade Andina) e do projeto político de integração sul-americano (UNASUL) despontam como geostratégias econômicas de emponderamento nas relações internacionais por meio da cooperação econômica regional e da projeção internacionalizante de inserção nos grandes fluxos de investimentos e de comércio mundiais.

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

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

A evolução de discussões de integração da América do Sul tornou as Cúpulas dos Chefes de Estado em um fórum de efetiva

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

3.1.1.1 - O PROJETO INTERGOVERNAMENTAL DO MERCOSUL

As iniciativas para a integração efetiva do Mercosul não são novas na história, uma vez que a proximidade geográfica e a complementaridade econômica sempre foram estímulos permanentes para um contínuo impulso integrador, apesar da ambivalência crônica de convivência que alternava ciclicamente entre situações de conflito e de cooperação.

Anterior à efetivação do Mercosul, várias intenções já haviam sido promovidas ao longo do século XX, tais como os esforços do Barão de Rio Branco e de Roque Saenz Peña para a criação do Pacto ABC (Argentina-Brasil-Chile), o acordo Ruiz Guiñazú-Osvaldo Aranha, a retomada das idéias do ABC com os presidentes Perón e Vargas ou a nova iniciativa integradora dos presidentes Frondizi e Quadros (Cervo e Bueno, 2002).

Apesar de serem propostas estimulantes, nenhuma dessas intenções de integração enumeradas chegaram a se concretizar, algumas vezes devido à interferência estrangeira, outras vezes devido a problemas políticos ou econômicos internos.

Mas foi somente nos anos 80, com o fortalecimento e concretização do processo democrático na América do Sul e a aparição de novas tendências na economia, que agendas de integração entre Argentina e Brasil voltam a aparecer, substituindo velhos esquemas de concorrência e conflito por iniciativas de confiança e cooperação.

A partir de 1985, com a posse de Sarney no Brasil, e dada a anterior volta à democracia na Argentina, fortaleceu-se a sintonia política entre os dois países, com o restabelecimento da democracia, que foi um fator decisivo no impulso à integração e cooperação.

Se na década de 80, o ponto definitivo para uma inflexão entre as relações bilaterais acontece com os presidentes Sarney e Alfonsín, já na década de 90, a força motora de integração no Mercosul é engendrada pelo consolidado eixo Argentina-Brasil, dos presidentes Meném e Fernando Henrique (Hage, 2004).

Esse esforço de integração, que resultou na criação do Mercosul, apontava para a ampliação do seu espaço econômico, favorecido pela contigüidade geográfica, ao longo da plataforma continental, cujo eixo – Rio de Janeiro-São Paulo-Córdoba-Rosário-Buenos Aires – constituiria a região de maior desenvolvimento do subcontinente.

Os acordos entre Argentina e Brasil criaram um precedente positivo para a região, que logo fora capitalizada com a inclusão do Uruguai e do Paraguai na conformação de um projeto de integração mais ambicioso em 1991, o Mercosul.

O Mercosul, terceiro maior bloco regional de comércio no mundo depois da União Européia e do NAFTA, representa a

união de dois projetos simultâneos: um político, definido pelo compromisso democrático dos membros participantes, e o outro econômico, focado na liberalização e na abertura comercial entre os membros regionais e com a economia global.

O aparato normativo e institucional consubstanciado no Tratado de Assunção em 1991 e nas decisões, resoluções e diretrizes tomadas no âmbito do Conselho, Grupo e Comissão de Comércio, respectivamente, conceberam e moldaram o Mercosul como uma experiência de regionalismo aberto (Correa, 2001).

Uma característica fundamental desse bloco regional é sua natureza centrífuga nos moldes de um regionalismo aberto, uma vez que a dimensão econômica intrabloco, embora crescente e significativa, nunca fora preponderante sobre a dimensão extra-bloco.

Entre as negociações do Tratado de Assunção em 1991 e a inauguração do Mercosul em janeiro de 1995, o comércio entre os países membros cresceu de 8 para 20%, permitindo a consolidação do bloco regional.

O acordo de integração regional foi um processo originado nas esferas diplomáticas, mas que sempre teve como motivação básica sua importância potencial ou efetivamente econômica. Nesse sentido, o Mercosul constitui-se em um regionalismo aberto *de jure* e *de fat*o, embora a segunda dimensão tenha prevalecido sobre a primeira, devido ao maior avanço econômico *vis-à-vis* o desenvolvimento político-jurídico.

Apesar das crises enfrentadas pelo Mercosul, o bloco representou um esforço importante para compatibilizar a agenda interna e a agenda externa da modernização, que se fez necessária

em função do esgotamento do modelo do Estado e da economia baseado na substituição de importações, tornando-se uma plataforma de inserção competitiva numa economia mundial que simultaneamente se globaliza e se regionaliza em blocos.

Quadro 8 - **Hipóteses para a Formação do Mercosul**

Tipo de hipóteses	*Motivação para a integração*	*Membros permanentes e associados do Mercosul*
Geopolítica	Integração para reduzir o dilema da segurança sub-regional	Argentina, Brasil e Venezuela
Economia Política	Integração para aumentar a competição econômica externa	Argentina, Brasil e Chile
Orientação Doméstica	Os atores das economias domésticas pressionam pela maximização dos seus ganhos através do comércio	Argentina, Brasil, Bolívia e Chile
Institucionalização da democracia	As regras da integração tornam a democracia um pré-requisito para a participação, portanto reduzindo as possibilidades de reversão do regime	Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai

Fonte: Elaboração própria. Adaptada de Kaltenthaler & Mora (2002).

O histórico do Mercosul demonstra que nele foi adotado um programa linear e muito rápido de liberalização comercial, que se aperfeiçoou por meio da liberalização dos serviços de transporte, aéreo, terrestre e multimodal e pela atualização das normas sobre o investimento, propriedade intelectual, livre competição e competição desleal.

O esquema de integração do Mercosul constituiu a adoção de uma estratégia de desenvolvimento com o fim de procurar um melhoramento persistente no nível de vida dos habitantes da sub-região.

A progressiva abertura e liberalização das economias do Mercosul, dentro de um contexto de crescente competitividade e

Quadro 9 - **Principais objetivos do Mercosul**

A promoção de desenvolvimento equilibrado e harmônico entre os países membros	A facilitação da participação dos países membros no processo de integração regional
O fortalecimento da solidariedade sub-regional e a redução das diferenças de desenvolvimento existente entre os países membros	A diminuição da vulnerabilidade externa e a melhora da posição dos países membros no contexto econômico internacional
A aceleração do crescimento e a geração de emprego nos países membros	

Fonte: Elaboração própria.

instância decisória se mantém nas mãos dos Estados-membros, restringindo a participação dos setores privados apenas às instâncias consultivas (Baptista, 1998).

Esta medida, se por um lado coloca obstáculos à participação da sociedade no bloco, por outro lado, assegura a importância estatal na configuração regional garantindo que os interesses domésticos, e não apenas os de grupos específicos, sejam atendidos.

Com o Protocolo de Ouro Preto (1994) o Mercosul ganhou personalidade jurídica de direito internacional passando a ser uma entidade distinta dos países que o integram, estando,

portanto, apto para negociar com terceiros países, outros blocos ou com organismos internacionais. Apesar de sua natureza distinta, o Mercosul possui uma estrutura orgânica essencialmente intergovernamental, ou seja, são os governos que negociam entre si, através de consensos, as decisões do bloco.

Sob este modelo institucional minimalista assentado sob uma estrutura orgânica intergovernamental, quanto maior o país, maior é o poder de veto sobre as regras do processo, que tendem como resultado a convergir em um baixo denominador comum, refletindo os interesses principalmente do Brasil, que é o país líder enquanto representatividade política e econômica.

Nesse contexto, a defesa da agregação de componentes de supranacionalidade no Mercosul, pelo Uruguai e o Paraguai, respondem ao interesse de afiançar a condição de isonomia jurídica como forma de contrabalançar as assimetrias econômicas em relação aos dois sócios maiores, Argentina e o Brasil (Vaz, 2002).

Apesar do surgimento do parlamento do Mercosul, as posições brasileira e argentina procuram negociar intergovernamental a tomada de decisões de forma assimétrica, sem contudo recorrer à instituição supranacional.

O conteúdo asimétrico do bloco pode ser comprovado em estudo de Sabbatini (2001) que comparou os resultados dinâmicos de uma inserção comercial unilateral e de uma inserção preferencial através do acordo regional de integração do Mercosul, concluindo que ele representou para todos os países membros, mas principalmente para o Brasil, uma estratégia de liberalização mais adequada para a inserção comercial da

Quadro 10 - **Pilares de Sustentação do Mercosul**

Regime Democrático	A consagração do regime democrático como exigência primeira para os avanços integracionistas na região
Consenso	O consenso como procedimento na tomada de decisões
Intergovernabilidade	A intergovernabilidade como forma institucional do bloco, em detrimento da formação de instâncias supranacionais
Gradualismo	O gradualismo no processo de implantação do bloco, com prazos estipulados, objetivos a serem alcançados e etapas a serem percorridas, procedimentos e condições previamente estabelecidas para a condução do processo - rumo a níveis mais profundos de integração
Flexibilidade	Ao mesmo tempo em que a flexibilidade aparece de forma tênue diante da rigidez operacional do Mercosul, ela se mostra evidente nas preocupações dos países membros – especialmente Brasil e Argentina – em garantir suas soberanias, recusando, por exemplo a adoção da supranacionalidade como forma institucional

Fonte: Elaboração Própria. Baseada em Barnabé (2003).

estrutura produtiva nacional por dois motivos:

Em primeiro lugar, o Mercosul se configurou como um bloco construtivo ao multilateralismo, portanto afeito aos ditames do regionalismo aberto, não prejudicial a terceiros países;

Em segundo lugar, tornou-se um mercado importante para setores industriais mais sofisticados, o que permitiria uma crescente capacitação do conjunto produtivo brasileiro rumo a uma futura liberalização mais ampla, permitindo, por sua vez, uma inserção menos passiva na nova ordem mundial.

Analisando as características do comércio intra-regional do

Mercosul, observa-se que as perspectivas de benefícios e aumento da competitividade são altas. Isso é constatado pela pauta de exportação, que consiste basicamente de produtos manufaturados e do comércio intra-industrial.

Conforme demonstrado no caso do Mercosul, o resultado dos efeitos dinâmicos do processo de integração entre países com grau similar de desenvolvimento é potencialmente elevado e extremamente importante para incrementar o grau de competitividade e de desenvolvimento dos países membros, o que justificou gradual adesão e especial atenção aos perigos de uma integração assimétrica Norte-Sul como foi a proposta da ALCA.

Neste cenário, com o avanço das discussões na agenda à la carte da Alca, a consistente estrutura institucional atual do Mercosul e o caminhar constante do bloco rumo a uma integração cada vez mais profunda - apesar dos percalços enfrentados - tem feito o Mercosul buscar, nos últimos anos, negociações com a União Européia, com a América Latina, em especial com a ALADI, aproveitando vantagens regionais e consolidando laços políticos e econômicos com os vizinhos do bloco.

Segundo Vaz (2002), ao fortalecer a atuação dos Estados Nacionais, o Mercosul se constituiu em uma opção de integração regional alternativa às exigências da globalização neoliberal. Neste sentido ao fazer parte deste bloco regional, o Brasil aumenta seu poder político individual para negociar no cenário internacional de maneira mais ativa ao buscar uma inserção internacional menos assimétrica.

De fato, a integração comercial do Mercosul, desde sua

inauguração tem sido crescente e as características desse comércio são de interesse para o desenvolvimento econômico da região, em particular para o desenvolvimento da competitividade

Quadro 11 – **Aspectos comparativos entre o Mercosul e a Alca**

Mercosul	*Alca*
Representa um processo real de aproximação de posições entre países que já partilham de uma história comum e de relativo sucesso	Representa uma hipótese de trabalho e a expressão de um processo negociador de difícil realização por envolver nações de tradições diversas
É uma decisão fundamentalmente política apoiada em decisões de caráter econômico	É uma proposta essencialmente econômica que se tenta implantar de forma política
Emerge como um exercício de convergência de interesses entre países situados, *grosso modo*, num mesmo patamar de desenvolvimento econômico	Tenciona nivelar o terreno assimétrico entre economias e sociedades que ostentam enormes diferenças estruturais entre si – um confronto entre uma potência e outros mais de 30 países em desenvolvimento
Pratica um esforço de autocontenção nos litígios internos, utilizando um mecanismo de administração política das controvérsias ligadas ao comércio recíproco	Deve ostentar instâncias resolutivas dos conflitos comerciais autônomamente e independente dos governos.

Fonte: Almeida (2001a).

de suas exportações.

O Mercosul seria uma experiência de regionalismo na qual as perspectivas econômicas favoráveis explicaram a emergência da cooperação política regional, cujo objetivo seria construir um aparato institucional e legal (integração *de jur*e) para obter uma crescente integração econômica (integração *de fat*o).

Como as duas dimensões da integração – *de jure* e *de fato* – não evoluíram na mesma intensidade e velocidade no Mercosul, a debilidade do acordo regional no plano político-normativo ocasiona severas dificuldades e assimetrias na coordenação das

políticas gerais e setoriais, pois fatores que limitam um maior aprofundamento do processo de integração são de natureza estrutural, baseados em fatores históricos, macroeconômicos e de comportamento regional, tais como baixo crescimento, desequilíbrios econômicos e financeiros e baixos investimentos em infra-estrutura.

Apesar dos problemas estruturais da integração regional, o bloco constituiu-se em fator eminentemente positivo para a consolidação de políticas orientadas para a estabilização macroeconômica, para a busca de competitividade interna e para a introdução de medidas de ajuste fiscal e de regimes regulatórios responsáveis e avançados na região (Almeida, 2001b).

No contexto da integração regional proporcionada pelo Mercosul, os interesses brasileiros têm sido definidos por uma característica dual: ao mesmo tempo em que apontam a necessidade de uma postura ativa, afirmativa na busca de benefícios econômicos, refletem também uma postura reativa, defensiva, frente às tendências e pressões internacionais.

O Brasil, por estar fortalecido politicamente pela liderança no Mercosul, tem mais poder de ação para negociar individualmente com outros países e organismos do sistema internacional. Esta atuação mais ativa do país faz com que algumas decisões internacionais atendam interesses nacionais, embora acabe gerando relações assimétricas dentro do próprio bloco.

Assim, os acontecimentos de desestabilização que atingiram o Mercosul não alteraram substantivamente a percepção de que a opção estratégica pelo fortalecimento do bloco

pode ser a mais adequada opção para o desenvolvimento econômico brasileiro, uma vez que houve um aumento da capacitação política do Estado Nacional e um aumento da competitividade da indústria nacional devido à capacitação da estrutura empresarial para o crescente acirramento da concorrência mundial, permitindo assim uma inserção ativa para a economia brasileira na nova ordem econômica mundial por meio da adesão simultânea e ativa na globalização via *regionalismo aberto* e *multilateralismo*.

3.1.1.2 - O PROJETO SUPRANACIONAL DA COMUNIDADE ANDINA DE NAÇÕES

A integração regional dos países andinos tem sido uma ambição histórica que esbarrou em inúmeros obstáculos e interesses desde as independências nacionais da América no século XIX e no fracasso do ideário *hispano-americanista* de manutenção da unidade da América Espanhola.

Apesar das contribuições dos chilenos Juan Martínez de Rosas e Bernardo O'Higgins e dos argentinos Jose de San Martín e o Coronel Monteagudo como libertadores da América, certamente Simon Bolívar tornou-se o mais proeminente defensor da integração *hispano-americanista* ao participar intensivamente das principais iniciativas para a formação de uma confederação política latino-americana que se opusesse aos latentes perigos de reincorporacao territorial de Estados europeus da Santa Aliança, à formação do império brasileiro ou à expansão da

doutrina Monroe pelos Estados Unidos sobre o continente (D'Albuquerque, 1959).

No entanto, o acentuado regionalismo das lideranças nacionais conturbou a formação territorial de vários Estados, resultando em litígios tais como a Guerra do Pacífico, que dificultaram a consolidação das soberanias internas e problematizaram a estabilidade dos regimes políticos, ou resultando em desigualdades sociais e econômicas crescentes e em diferenças no ritmo de desenvolvimento comercial e econômico dos países.

De acordo com Ayerbe (2002), a exacerbação de rivalidades e cicatrizes entre os países sul-americanos hispânicos corroboraram para minar o ideal *hispano-americanista* em detrimento da influência crescente dos Estados Unidos com uma postural hegemônica militar e econômica que acabou por triunfar no século XX com o aumento dos fluxos comerciais e com a formação da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Segundo Meirelles (2006), não obstante a consolidação da América Latina como área de influência estadunidense, o bolivarismo permaneceu vivo no imaginário políticos de líderes da Américas Central e do Sul, o que permitiu em alguns momentos do século XX surgirem algumas iniciativas de cooperação e integração com o objetivo de emancipação econômica dos países, em especial nos países andinos.

Com a difusão da crise estadunidense de 1929 no mundo e o surgimento de um período de entreguerra nos dois primeiros quartis do século XX é possível encontrar um primeiro ponto de influência temporal para uma inflexão bolivariana nas relações dos países

latino-americanos diante da deterioração da demanda de produtos primários e dos termos de intercâmbio no início da década de 1960.

A realidade do pós-guerra originou na América Latina um movimento de desenvolvimento nacional conhecido como processo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), que fora catalizado pela expansão dos mercados transregionais entre os países andinos com o surgimento do Pacto Andino, ao representar uma iniciativa de regionalismo fechado que protegia a produção, mas segundo um padrão de liberalização interno inspirada no processo de integração europeu e influenciada pelas contradições da integração da Associação de Livre Comércio da América Latina e Caribe (ALALC).

Sob os marcos retóricos da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), o Acordo de Cartagena ou Pacto Andino, assinado em 1969, fundamentou o resgate de ideário bolivariano por meio do surgimento de um acordo de integração sub-regional com o objetivo de fortalecer a industrialização por substituição de importações (ISI) e consolidar um mercado comum.

O processo de integração andino começou a adquirir forma em 1966, com a Declaração de Bogotá, e em 1969, quando a Bolívia, o Chile, a Colômbia, o Equador e o Peru assinaram o Acordo de Cartagena. A Venezuela foi incorporada ao processo em 1973, e o Chile retirou-se em 1976 (Menezes, 1990).

O grupo andino nasceu com objetivos bastante ambiciosos como uma resposta à insatisfação dos países fundadores com relação à velocidade do andamento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e o tratamento dado aos países menores.

Conforme Menezes e Penna Filho (2006), o Pacto Andino surgiu dedicando mais atenção à industrialização do que propriamente à liberalização, o que conferiu ao regionalismo a característica fechada segundo alguns objetivos específicos: a) promoção de desenvolvimento equilibrado e harmônico entre os países membros, b) aceleração do crescimento e a geração de emprego nos países membros, c) facilitação da participação dos países membros no processo de integração regional, d) diminuição da vulnerabilidade externa e melhoria da posição dos países membros no contexto econômico internacional, e) fortalecimento da solidariedade sub-regional e a redução das diferenças de desenvolvimento existente entre os países membros.

As instabilidades do *regionalismo fechado* representado pelo Pacto Andino podem ser compreendidas através do dilema sofrido pelos países entre a priorização das políticas nacionais em detrimento dos objetivos de longo prazo visados pela integração.

A saída do Chile do processo de integração andino e a forte concentração bilateral dos fluxos comerciais do bloco entre a Venezuela, Colômbia e Peru corroboraram ao longo do tempo na conformação de uma experiência regionalista fechada que muito mais se sustentou pela institucionalização de um discurso a um avanço pragmático, uma vez que a sobrevalorização das industrializações nacionais frente à liberalização comercial do bloco fez com que o avanço na integração fosse lento e permeado por desentendimento entre os países.

O Pacto Andino somente foi revitalizado no ínicio da década de 1990 pelos esforços de Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela em meio a uma nova onda de regionalismo transnacional, com a formação de uma área de livre comércio em outubro de 1992 e com a articulação de uma união aduaneira imperfeita em 1995, que veio a ser chamada de Comunidade Andina de Nações (CAN).

A despeito da ausência do Chile que esteve negociando esquemas preferenciais com o Mercosul e com a Nafta, a conformação da Comunidade Andina resultou de uma tendência mundial de proliferação de esquemas de regionalismo aberto, cuja especificidade reside atrelada às condições regionais favoráveis à reformulação do Pacto Andino, ao se mostrarem funcionais ao consenso neoliberal da região no ínicio da década.

A reestruturação do regionalismo da Comunidade Andina resultou em um crescente amadurecimento supranacional do bloco por meio de um quadro institucional que se estruturou enquanto sistema andino delimitado por atores e funções que têm por objetivo a construção de mecanismos de efetividade e fortalecimento.

O processo de integração andino caracteriza-se por ter um caráter multidimensional ao incorporar pontos que vão além dos aspectos econômicos e comerciais, tal como a presença de uma política externa e uma agenda social comum, a integração fronteiriça, temas em energia, meio ambiente, livre circulação de serviços, pessoas e capitais.

Desde o seu início, a Comunidade Andina foi a primeira iniciativa que pleiteou uma integração mais profunda que o de

uma zona de livre comércio ou de uma união aduaneira entre países subdesenvolvidos, pois continha normas para criação de um mercado comum que visava a promoção da industrialização,

Quadro 12 - **Sistema de Institucionalização da Comunidade Andina**

Conselho Presidencial Andino	É o órgão supremo que tem por preocupação o desenvolvimento e a eficácia do sistema andino. Ao ser composto pelos presidentes de todos os Estados-membros, o órgão fixa políticas de integração da CAN e a competência para se manifestarem sobre os temas pertinentes. O Conselho Presidencial reúne-se anualmente em caráter ordinário, ficando os trabalhos sob a direção de um Presidente eleito por um período de um ano para esta função.
Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores	O *Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores* tem como funções básicas internas e externas, o estabelecimento uma política externa comum aos Estados-membros e a garantia do cumprimento dos tratados e acordos celebrados dentro da sub-região e desta, com outros Estados e organizações ou blocos regionais de direito internacional reconhecido.
Comissão da Comunidade Andina	É o órgão executivo mais importante dentro do Sistema Andino, sendo formado por um representante titular e um suplente de cada Estado-membro. As decisões são tomadas pelo voto majoritário, com exceção dos projetos de desenvolvimento industrial, que devem ser aprovados pelo voto da maioria qualificada dos membros da Comissão. A Comissão se reunie ao menos três vezes por ano em caráter ordinário e desempenha um papel importante na sistematização da complexa estrutura normativa da CAN.
Secretaria Geral	É o órgão de caráter administrativo do Sistema Andino que tem sua sede permanente na cidade de Lima. O Secretário-Geral é indicado pelos membros do Conselho de Ministros de Relações Exteriores e representa a própria imagem da CAN junto às populações dos seus Estados e por isso tem um poder bastante considerável. O Secretário-Geral é auxiliado por *Diretores-Gerais* que fazem uma representação geográfica eqüitativa.
Tribunal de Justiça	Teve suas competências e atuação alterada em maio de 1996, dois meses depois do protocolo de Trujillo, tendo essas alterações entrado em vigor somente em 2001. Seu atual Estatuto foi aprovado pelo Conselho de Ministros de Relações Exteriores. Entre as novas funções, está a de conhecer o Recurso por Omissão ou Inatividade, a função Arbitral e uma jurisdição Trabalhista.
Parlamento Andino	É o órgão com funções deliberativas do Sistema que Andino que foi criado em 1979. De natureza comunitária, representa os povos dos Estados-membros da Comunidade Andina. Seus representantes têm por função: a) participar do processo normativo, mediante a apresentação de sugestões aos órgãos do Sistema, em matérias de interesse comum; b) perseguir a harmonização das legislações internas dos Estados-membros; c) cuidar das relações interparlamentares com terceiros Estados.
Conselhos Consultivos Empresarial e Laboral	Têm função auxiliar no Sistema Andino, ao emitem pareceres em matéria de suas competências a pedido do Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores, da Comissão e da Secretaria-Geral. Sua finalidade é auxiliar a integração sub-regional com relação a esses temas específicos. A preocupação destes órgãos consultivos, é a de não agravar as disparidades já existentes em termos econômicos e sociais entre os Estados-membros da CAN.
Corporação Andina de Fomento	É o órgão financeiro do Sistema Andino e, como tal, sua função principal é a de promover o desenvolvimento sustentável da sub-região mediante captação e concessão de fundos. É uma instituição criada em 1968 que tem por países acionistas membros da CAN e países não membros, como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Trinidad y Tobago e

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Meirelles (2006).

o comércio entre os países andinos, e o desenvolvimento social.

A despeito das metas não terem sido logradas, o incremento do intercâmbio comercial intra-comunitário foi reconhecidamente um dos elementos mais positivos do processo de integração da Comunidade Andina e de sua referência anterior, o Pacto Andino.

Nas quase quatro décadas de aproximação entre os países andinos em esquemas de regionalismo fechado e aberto que se sucederam no tempo, a integração regional, embora não tenha atingido seus principais objetivos, foi responsável pelo aumento de uma série de indicadores como o PIB em quase 10 vezes, o comércio extra-comunitário em 09 vezes, e os fluxos de entrada de investimento direto externo em 25 vezes (Menezes e Penna Filho, 2006).

Embora o processo de integração andino tenha começado enquanto um projeto político que não possuía sustentabilidade econômica, nele existiam algumas ferramentas que promoveram o incipiente intercâmbio comercial, tal como os programas de liberalização e de desenvolvimento agropecuário e industrial, a criação de uma instituição financeira própria, a Corporación Andina de Fomento (CAF), e a harmonização gradual de política econômicas e sociais da sub-região sul-americana.

Pare entender e avaliar o processo de integração na fase de Comunidade Andina de Nações (CAN) é necessário contemplar alguns elementos essenciais que o diferenciam de outros acordos de integração: o trato preferencial, a supranacionalidade e a institucionalidade.

Embora o processo de globalização não seja um processo

necessariamente contrário ao regionalismo transnacional, ele questiona o próprio sentido da integração e o erosiona no caso da Comunidade Andina diante da sua inserção na divisão internacional do trabalho, uma vez que ela tem reduzidos mercados nacionais de consumo devido à desigual distribuição de renda e o elevado índice de pobreza, e possui um concentrado sistema produtivo intensivo em recursos primários.

Diante desse cenário, os países andinos, apesar de seus esforços de industrialização e integração, têm uma pauta de produção que continua dependente do comércio internacional e, portanto sensível a um padrão de exportação de um reduzido número de produtos básico em cuja a importância relativa dos Estados Unidos se faz presente, ao ser o principal fluxo de destino, por um lado, e enquanto principal negociador de acordos bilitarais com os países do bloco, por outro.

Perante a dependência dos países andinos em relação aos fluxos de comércio multilateral, em especial dos Estados Unidos, a Comunidade Andina ao longo da década de 1990 desenvolvou uma sistemática negociação interblocos com o Mercosul e com a União Européia, atualizando o seu projeto de *desenvolvimento para dentro* (*inward development*) a partir dos marcos do novo regionalismo de desenvolvimento comercial para fora (*outward development*).

A despeito das quatro décadas de consolidação de uma experiência regional transnacional fechada (Pacto Andino) e aberta (Comunidadade Andina), os países andinos criaram ao

Quadro 13 - **Características do Sistema Andino de Nações**

Tratamento Preferencial	O objetivo de alcançar um desenvolvimento equilibrado e harmônico no processo de integração levou à criação de um tratado preferencial dentro do próprio Acordo de Cartagena, para a Bolívia e o Equador, países com menor desenvolvimento relativo aos demais. O tratamento preferencial para os países se expressa em um Regime Especial que contempla vantagens em diversas áreas, tais como os hoje desaparecidos programas industriais, e maiores prazos para a liberação comercial e adoção de uma tarifa externa comum, assim como a aplicação de medidas corretivas ou salvaguardas. Seria interessante mencionar a área de cooperação financeira, onde os países se comprometeriam a atuar ante a CAF e outros organismos internacionais para apoiar a Bolívia e o Equador para conseguir o financiamento requerido. É assinalado que os países membros atuariam no caso da CAF para assegurar aos dois países em questão deveriam receber uma proporção substancialmente superior do que a que resultaria de uma distribuição em função das entradas de capital.
Supranacionalidade	O Tratado de Criação do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina foi elaborado em 1979 e entrou em vigência em 1984. Com isso, foram estabelecidas as disposições relativas à natureza do ordenamento jurídico andino e do regime de soluções de controvérsias. Assim, a supranacionalidade da norma comunitária implica na sua aplicação em todos os países membros e a primazia deste sobre da lei nacional em caso de conflito. A supranacionalidade permite gerar políticas de longo prazo que permaneçam e que não sejam afetadas pelas inevitáveis mudanças de orientação dos governos e das pressões internas em cada um dos países. Além disso, a existência de um sistema de solução de controvérsias através do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina, onde podem participar não só os governos, mas também as empresas particulares, contribuindo para uma segurança jurídica maior.
Institucionalização da Comunidade Andina	A integração andina foi reforçada em 1996 com a reforma institucional que introduziu o Protocolo de Trujillo, criando a Comunidade Andina e estabelecendo o Sistema Andino de Integração, com o objetivo de alcançar uma melhor coordenação entre os diferentes órgãos e instituições que envolvem a tomada de decisões (Conselho Presidencial, Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, Comissão), os Conselhos Consultivos, os Convênios Sociais, o órgão executivo (Secretaria Geral), o Tribunal de Justiça, as instituições financeiras (CAF e FLAR), entre outros. Antes de entrar em vigência essas reformas, as decisões eram expedidas unicamente pela Comissão, órgão integrado pelos plenipotenciários dos países membros, a cargo dos temas de comércio e investimentos. A partir de 1997, de acordo com o aprofundamento do processo de integração e a ampliação dos temas vinculados, existem dois órgãos com faculdades legislativas: a Comissão e o Conselho de Chanceleres.

F*onte*: Elaboração própria. Baseada em dados da Comunidade Andina. Disponível em <www.comunidadandina.org>. Acesso em 05/03/2009.

longo do tempo uma sofisticada institucionalidade jurídica internacional que não contribuiu para o desenvolvimento nacional, nem sequer fortaleceu o próprio processo de integração regional, uma vez que não foi consolidada uma visão estratégica de longo prazo que construísse substancialmente um embasamento para a melhora econômica e social.

A partir deste diagnóstico cumulativo, constata-se que a atual crise pela qual passa a Comunidade Andina é a mais grave e afeta definitivamente o desenvolvimento futuro do bloco, uma vez que ele tem sido corroído bilateralmente pelas negociações dos Estados Unidos – tal como registrado nos acordos de livre comércio firmados com a Colômbia e Peru – e unilateralmente com a saída da Venezuela e sua adesão ao Mercosul (Puertas, 2006).

No atual cenário conjuntural, a Comunidade Andina demonstra que os avanços institucionais do bloco regional nos anos 1990 foram rapidamente rebaixados por decisões contrárias dos países sócios, indicando a falta de um rumo interdependente de inserção dos países andinos nos próximos anos e a perda de identidade no aprofundamento da integração.

Frente à perda do sentido de cooperação e de construção coletiva da Comunidade Andina, cada vez mais os países andinos procuram no contexto sul-americano ampliado outra opção para uma agenda de integração estratégica de inserção internacional.

A exemplo do Chile, Bolívia e Venezuela, o Acordo Mercosul-CAN tornou-se um ponto de referência para a convergência de um projeto subcontinental para a construção da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), recentemente renomeada como União Sul-Americana de Nações (UNASUL) por um direcionamento político alternativo de alguns paises como Venezuela, Bolívia e Equador frente a dominância da agenda brasileira.

3.1.1.3 - OS PROJETOS DE CONVERGÊNCIA DO MERCOSUL E DA COMUNIDADE ANDINA

A criação do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) e a transformação do Pacto Andino em Comunidade Andina de Nações (CAN) no início dos anos 1990 respondem em grande medida aos condicionamentos externos característicos de uma agenda essencialmente multilateral enquanto uma estratégia de internacionalização dos países alternativa aos perigos multilaterais de marginalização da região na nova ordem globalizada.

Nesse contexto, a instrumentalização do Mercosul e da CAN como plataformas de internacionalização das economias nacionais cumpriu as metas iniciais de regionalismo aberto, o que conduziu a uma série de negociações entre os blocos regionais a fim de se fortalecerem enquanto uma base única sul-americana.

A convergência entre o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN) responde a uma estratégia de expansão regional que avançou institucionalmente desde os anos 1990 com um ritmo e perfil que inovam em relação aos dos períodos anteriores, uma vez que, por um lado, o eixo principal da integração sul-americana passou a ser a conciliação das experiências em curso, Mercosul e Comunidade Andina, a aproximação do Chile e a inserção da Guiana e do Suriname, e por outro lado, a aproximação destes esquemas regionais tem ilustrado uma opção de integração pragmática que associa aos esforços de integração comercial outras dimensões altamente funcionais como a

integração física (Mallmann, 2007).

A partir deste quadro referencial, observa-se o reconhecimento do espaço sul-americano como uma forma integral de conceber a convergência final dos esquemas regionais da Comunidade Andina e do Mercosul que incorpora uma visão estratégica conjunta dos países e que potencia uma melhor inserção nas relações internacionais.

A partir de 1992, com a proposição da iniciativa transregional amazônica e o projeto da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), a participação brasileira enquanto líder no Mercosul tornou-se decisiva para o lançamento e o amadurecimento da idéia de uma integração que convergisse os esquemas subregionais e que reunisse todos os países sul-americanos.

A despeito das crises que afetaram o subcontinente, os projetos de convergência entre os Mercosul e a Comunidade Andina se processaram gradualmente em dois âmbitos, inicialmente na *área econômica*, por meio de uma série *negociações de livre comércio interblocos* que se efetivaram entre 1998 e 2004 e do surgimento da Iniciativa de Integração Regional da Infra-estrutura da América do Sul em 2000, e posteriomente na *área política*, por meio das negociações de surgimento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e da União Sul-Americana (UNASUL) oriundas das Cúpulas dos Chefes de Estado da América do Sul.

A convergência entre o Mercosul e a Comunidade na Conformação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA)

pode ser compreendida no marco do *novo regionalismo* por estar além de um marco de inclinações autárquicas, uma vez que busca termos mais favoráveis para a inserção internacional da América do Sul enquanto um embrião político de coordenação entre os países do Mercosul e da Comunidade Andina.

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

Neste sentido, o *projeto* de integração comunitária se implementa de maneira gradual a partir do aproveitamento das estruturas institucionais de organismos regionais pré-estabelecidos como a ALADI, OTCA e SELA, e a partir da compatibilização e convergência de instrumentos econômicos, políticos e jurídicos da Comunidade Andina de Nações (CAN) e do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul).

Enquanto contraespaços regional, o processo de integração da Comunidade Sul-Americana de Nações pode ser interpretado como uma iniciativa de Estados periféricos ou semi-periféricos frente à imagem de inevitabilidade de processos de integração panregional levada a cabo pelo ator hegemônico Estados Unidos, e por isso tal processo busca ir além de um tratado de livre comércio, tendo como meta uma real integração sul-americana, tanto no seu aspecto econômico, quanto nos seus aspectos

social e político.

Em um espaço internacional complexo e assimétrico, a capacidade de autonomia para os países periféricos efetivarem

Quadro 14 - **Evolução do Acordo Mercosul-CAN**

1998	Em abril de 1998 foi assinado um acordo-marco para a criação de uma área de livre comércio entre os dois blocos regionais, lançando as bases para a liberalização do comércio inter-regional. Surgiram a partir deste acordo-marco as negociações de dois Acordos de Complementação Econômica junto aos países da CAN pelo Brasil e pela Argentina.
2002	Os esforços para a liberalização do comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina foram revigorados em dezembro de 2002 quando o Acordo de Cooperação Econômica nº 56 reiterou o interesse de todos os países-membros de cada bloco na liberalização do comércio inter-regional.
2003	Em 2003 foi assinado o chamado "Acordo Mercosul-CAN" envolvendo, de um lado, Mercosul, e de outro Colômbia, Equador e Venezuela, uma vez que a Bolívia já possuía um acordo em vigor com o Mercosul e o Peru negociava um acordo em separado com o bloco do Mercosul
2004	Em outubro de 2004 foi protocolado junto à Aladi o "Acordo Mercosul-CAN", ganhando efetividade um conjunto de regras que prevê a livre-circulação de mercadorias entre os blocos num prazo máximo de 15 anos, embora para vários produtos a desgravação tarifária tenha sido imediata.

Fonte: Elaboração própria. Furlan e Prazeres (2005).

seus planos de desenvolvimento, reside na eficiência deles garantirem seus interesses nos *fronts* simultâneos de negociação do tabuleiro internacional perante as conjunturas internacionais dos ciclos econômicos ou as inflexões estruturais dos ciclos hegemônicos.

Por um lado, a aproximação entre o Mercosul e a Comunidade Andina liderada pelo Brasil[12] na conformação do projeto da Comunidade Sul-Americana de Nações pode ser interpretada enquanto um espaço de construção geopolítico e

Quadro 15 - **Argumentos geoestratégicos para construção de um espaço Sul-Americano Integrado**

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

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

geoeconômico desenvolvimentista e enquanto contraespaço regional que responde ao neo-panamericanismo da proposta panregional da ALCA por meio de um resgate de uma idéia de integração neobolivariana.

Por outro lado, o projeto é visto pela comunidade internacional com ceticismo em relação a sua institucionalização, principalmente em relação à debilidade das bases econômicas comuns dos países envolvidos e à resistência dos países envolvidos ao papel hegemônico que o Brasil pode assumir no bloco em razão do porte de sua economia, o que acabou por repercutir na proposição de uma nova agenda institucional oposta às proposições brasileiras, repercutindo assim na própria mudança de nome do projeto para Unasul[13] e o conseqüente esfriamento das negociações.

A liderança brasileira pode ser interpretada pelos interesses

Quadro 16 - **Agenda de Sustentação da Comunidade Sul-Americana de Nações**

Cooperação política, social e cultural	Ações conjuntas nas áreas de segurança, fortalecimento da democracia, políticas culturais conjuntas, cooperação regional em projetos de inclusão social e desenvolvimento sustentado.
Integração econômica, comercial e financeira	Ações para a consolidação de um espaço geoeconômico comercial e financeiro sul-americano alternativo ao projeto da ALCA por meio da efetivação do Acordo de Complementação Econômica nº 59 da ALADI, que firmara um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina em 2004.
Desenvolvimento da infraestrutura física	Ações conjuntas para a execução da IIRSA no curto prazo por meio da agenda consensuada e no longo prazo através das obras planejadas em 10 eixos de integração e desenvolvimento.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Gomes (2005).

estratégicos nacionais, uma vez que a intensificação de suas relações com os países da América do Sul em um projeto regional torna-se o suporte e catapulta de uma nova inserção internacional, realizada por meio de uma economia forte com

12 A centralidade do Brasil na Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) perpassa por três instâncias - o político, o físico e o econômico – uma vez que o país pode ser considerado centro geográfico da comunidade, por ocupar posição continental e fronteiriça à maioria dos países envolvidos no processo, com um caráter de elemento interligador dos diversos países sul-americanos (Oliveira, 2007).

múltiplos vínculos exteriores.

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

A liderança brasileira nos processos de aprofundamento das integrações regionais na América do Sul por meio de uma série de discussões originadas nas Cúpulas Presidenciais Sul-Americanas desde 2000 tem confirmado a intenção de construir uma panregião sul-americana para assegurar uma base mais

13 A proposição de criação do Banco do Sul enquanto uma instituição financeira de crédito e de desenvolvimento regional da União Sul-Americana (UNASUL) por parte da Venezuela, Equador e Bolivia na Declaração de Margarita em 2006 introduz a busca pela transição de uma agenda excessivamente influenciada pelo planejamento brasileiro e pela atuação transregional do BNDES no projeto CASA em detrimento de um projeto mais comunitário e mais independente em relação a organismos multilaterais.

sólida para o seu projeto internacional e para consolidar uma hegemonia regional inexistente.

Embora exista uma positiva trajetória recente de convergência para uma concepção integral ou comunitária da América do Sul, os acordos entre a Comunidade Andina e o Mercosul e os projetos da CASA e da UNASUL muitas vezes esbarram em contenciosos inter-estatais devido a formação de centros aglutinadores no Brasil e mais recentemente na Venezuela.

Neste cenário, a despeito das diferenças entre os projetos da CASA e da UNASUL, ambos são processos seqüenciais que contribuem em termos concretos aos acordos que vêm sendo celebrados entre os países sul-americanos, intensificados com o acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina (2004), com o surgimento do Conselho de Defesa Sul-Americano (2008) e com a Agenda Consensuada de Implementação (2005-2010) de diferentes projetos voltados para a integração da infra-estrutura regional, nos campos dos transportes, das comunicações e da energia.

Como a complexidade da integração regional sul-americana é fruto da crescente interdependência dos interesses nacionais internos e externos à região, toda ação gera uma reação em cadeia, seja no sentindo de fortalecimento ou de esgarçamento do projeto integracionalista, demonstrando as tensões de um projeto construtivista.

A regionalização transnacional enquanto um processo de construção de regiões na América do Sul produz tensões *inter-estatais* e *intra-estatais*, uma vez que o poder soberano dos *Estados*

Nacionais são afetados externamente pelas negociações diplomáticas entre governos e internamente pelas esferas subnacionais, que criam agendas de pressão por meios paradiplomáticos.

Como todo o processo de intergração regional necessita de uma liderança que seja acordada voluntariamente para o exercício de uma força benigna, na América do Sul essa premissa não sendo compartilhada entre todos os países, acaba refletindo, muitas vezes no fracasso do aprofundamento da regionalização transnacional, predominando assim o interesse nacional curto prazista.

Apesar das rivalidades de poder no sistema de relações regionais prejudicarem o avanço da integração sul-americana, na medida em que existem países com diferentes interesses nacionais ou mesmo projetos regionais, existe um ponto de convergência na contestação da hegemonia americana, o que abre espaço para se repensar uma nova geopolítica dos não-alinhados (Giblin, 2006).

Dentro desse primeiro cenário evolutivo e de aprendizado, os acordos de livre comércio Norte-Sul entraram em compasso de espera, pois refletiram duplamente o *amadurecimento sulamericano* do bloco regional no posicionamento conjunto frente às assimetrias das negociações internacionais e a *inflexibilidade européia e estadunidense* em negociar algumas temáticas.

Apesar das negociações Norte-Sul estarem paralisadas momentaneamente, os interesses recíprocos persistem setorialmente em cada economia para a assinatura de acordos de livre comércio, o que demonstra que uma possibilidade de volta de um renovado espaço de diálogo, seja em conjuntura mais favorável

por meio da sinalização de vantagens ou concessões localizadas por uma das partes, seja por meio da pressão de grupos de influência nos meios de comunicação e em certas áreas dos governos, o que pode comprometer uma visão positiva da prosperidade da regionalização sul-americana na curta duração.

4 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, P. R. "Mercosul e Alca na Perspectiva Brasileira: Alternativas Excludentes?". **O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial**. São Paulo: Cortez, 2001a.

ALMEIDA, P. R. "Dez anos de Mercosul: uma visão brasileira". **Anuário do programa interdisciplinar globalização econômica e direitos no Mercosul**, 2001b.

ANDRADE, M. C. **Geopolítica do Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

AYERBE, L. F. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

BANDEIRA, M. **O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata**. Brasília: Editora da UNB, 1998.

BAPTISTA, L. O. **O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico**. São Paulo: LTr, 1998.

BARNABÉ, I. R. **O Mercosul e a Integração Regional**. Tese de Doutorado. Campinas: Ifch-Unicamp, 2003.

BATISTA Jr., P. N. **O Brasil e a Economia Internacional – Recuperação e Defesa da Autonomia Nacional**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

BONAVIDES, P.; AMARAL, R. **Textos políticos da história do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2002.

CASTRO, I. E. **Geografia e Política: Território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: UNB, 2002.

CHACON, V. **A Grande Ibéria: Convergências e Divergências de uma Tendência**. São Paulo: Unesp, 2005.

CORREA, L. F. N. **O Mercosul e a OMC: Regionalismo e Multilateralismo**. São Paulo: LTr, 2001.

D'ALBUQUERQUE, A. T. **Libertadores da América – A Maçonaria e a Emancipação dos Povos Americanos**. São Paulo: Editora "O Malhete", 1959.

DEMETRIO, M. & ARAÚJO, R. **O projeto da ALCA: Hemisfério Americano e Mercosul na Ótica do Brasil**. São Paulo: Moderna, 2003.

DUROSELLE, J. B. **Todo Império Perecerá**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.

ESPINOSA, A. "De la agenda 'no comercial' en los últimos 15 años". **Seminário 15 anos do Mercosul: Avaliação e Perspectivas**. São Paulo: Memorial da América Latina, 2006.

FURLAN, F. M.; PRAZERES, T. L. "O Brasil e a geografia comercial nas Américas: Mercosul, Comunidade Andina e Alca". **Política Externa**, vol. 14, nº 1, 2005.

GIBLIN, B. "Nouvelle géopolitique en Amérique Latine?". **Heródote – Revue de Géographie et de géopolitique**, vol. 123, 2006.

GOMES, G. J. "O processo de integração sul-americana a partir da Comunidade Sul-Americana de Nações". **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, vol. 43, 2005.

GONZÁLEZ, A. C. "Alcances de un Acuerdo de Libre Comercio entre la CAN y el Mercosur". In: VALENCIA, A. R. *et* al. **La Integración regional de América Latina en una encrucijada histórica**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003.

GONZALEZ, M. P. **Desafios del Mercosur**. Buenos Aires: Ediciones Ciudad, 1997.

HAGE, J. A. A. **As Relações Diplomáticas entre Argentina e Brasil no Mercosul: princípios de hegemonia, dependência e interesse nacional no Tratado de Assunção**. Curitiba: Juruá, 2004.

HESTE, A.; BEAULIEU, E. "Trade Agreements in the Americas: Regionalism Converging to Globalization". **The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy**, vol. 1, n°2, 2000.

LAFER, C. "Apresentação". **Anais do Seminário Organização do Espaço Sul-Americano: seu significado político e econômico**. Brasília: IEPES, 2000.

MACHICOTE, E. **La expansión brasileña: Notas para un estudio geohistórico**. Buenos Aires: Editorial Ciencia Nueva, 1973.

MALLMANN, M. I. "Integração Sul-Americana: Entre Pragmatismo e Identidade Regional". **Anais do VI Encontro Internacional do Fórum do Mercosul**. Aracajú: UFS, 2007.

MEIRELLES, E. "Comunidade Andina". In: MERCADANTE, A. A. *et* al. **Blocos Econômicos e Integração na América Latina,**

África e Ásia. Curitiba: Juruá, 2006.

MENEZES, A. M. **Do sonho à realidade: a integração econômica latino-americana**. São Paulo: Alfa Omega, 1990.

MENEZES, A. M.; PENA FILHO, P. **Blocos econômicos nas relações internacionais**. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

MIYAMOTO, S. **Do Discurso Triunfalista ao Pragmatismo Ecumênico (Geopolítica e Política Externa no Brasil Pós-64)**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 1985.

MORAES, A. C. R. "Bases da formação territorial do Brasil". **Geografares**, nº 2, junho, 2001.

MORAES, A. C. R. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2002.

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Visão Estratégica Sul-Americana**. Brasília: IIRSA/MP, 2006. Disponível em <www.planejamento.gov.br>. Acesso em 10/12/2007.

NIEMANN, M. **A spatial approach to regionalism in the global economy**. Basingstoke: Macmillan Press, 2000.

OLIVEIRA, C. S. "O Brasil enquanto elemento de centralidade na Comunidade Sul-Americana de Nações". **Anais do VI Encontro Internacional do Fórum do Mercosul**. Aracajú: UFS, 2007.

PUERTAS, J. A. "¿El fin de la Comunidad Andina?". **European Union Miami Analysis**, vol. 2, nº 14, 2006.

RAFFESTIN, Claude. "O que é o território?". **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

RIBEIRO, J. **As nossas fronteiras**. Rio de Janeiro: Breve Synopse, 1930.

RODRIGUEZ, R. V. "Integração sul-americana. Projetos e perspectivas estratégicas". **Strategic Evaluation – International Journal of Defence & Conflict Analysis**, vol. 1, 2007.

RUGGIE, J. G. "Territoriality and Beyond: Problematizing

Modernity in International Relations". **International Organization**, vol. 47, nº 1, 1993.

SABBATINI, R. C. **Regionalismo, multilateralismo e Mercosul: Evidência da inserção comercial brasileira após alguns anos de abertura**. Campinas: Ie-Unicamp, 2001.

VAZ, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador - a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

SOBRE O AUTOR

Elói Martins Senhoras é professor adjunto do Departamento de Relações Internacionais (DRI) e pesquisador do Núcleo Amazônico de Pesquisas em Relações Internacionais (NAPRI) da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Graduado em Economia e em Política. Especialista pós-graduado em Administração - Gestão e Estratégia de Empresas. Mestre em Relações Internacionais e em Geografia - Geoeconomia e Geopolítica. Doutor em Ciências. Foi visiting scholar na Escola Nacional de Administração Pública, na University of Texas at Austin, na Universidad de Buenos Aires, na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México e na National Defense University e visiting researcher na University of British Columbia e na University of California, Los Angeles.

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

O Núcleo Amazônico de Relações Internacionais (NAPRI) da Universidade Federal de Roraima (UFRR) está à frente do selo coleção "relações internacionais" e recebe propostas de livros a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período.

O texto deverá ter uma extensão de no mínimo de 40 laudas e no máximo 60 laudas configuradas obrigatoriamente em espaçamento 1,5, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT .

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas em arquivos separados, de maneira que ao longo do texto do livro sejam apenas indicados os espaços onde serão inseridas. As imagens deverão ser nomeadas e numeradas conforme os espaços indicados no texto.

A submissão do livro deverá ser realizada por meio do envio online de arquivo documento (.doc) em Word for Windows 6.0 ou versão mais recente. O autor ou autores devem encaminhar para o e-mail napri@gmail.com três arquivos: a) formulário de identificação do autor e da obra, b) livro com sumário no formato Word for Windows 6.0 ou versão mais recente, e, c) via escaneada de carta de autorização assinada pelo (s) autor (es) atestando que cede(m) seus direitos autorais da obra para a editora da Universidade Federal de Roraima.

ENDEREÇO DE CORRESPONDÊNCIA:

Núcleo Amazônico de Relações Internacionais (NAPRI)
Universidade Federal de Roraima (UFRR) – Campus Paricarana
Av. Cap. Ene Garcez, n. 2413, Bairro Aeroporto. Boa Vista, RR.
Telefone: + 55 (95) 3621-3453 / napribooks@gmail.com /
www.livrosri.ufrr.br