



WCM

World Citizen Magazine



Universidade
Católica de Brasília

Curso de Relações Internacionais - Ri UCB



A Inserção Internacional da América Latina no Século XXI

João Batista de Oliveira Neto

RESUMO: A América Latina vem se destacando no cenário internacional nos últimos 30 anos. Diante deste fato, este trabalho tem como objetivo demonstrar a inserção internacional latino-americana no início do século XXI. Trata-se de uma análise histórica que descreve os eventos pelos quais passaram as nações da América Latina nas duas últimas décadas do século XX e na virada do milênio, de modo a permitir uma compreensão das relações internacionais do continente. São usados, como referência, os trabalhos de pesquisadores da Universidade de Brasília, como Amado Luiz Cervo e José Flávio Sombra Saraiva, além de outros autores de forma complementar. No decorrer deste artigo, são abordados temas como os processos de integração regional, a entrada da Venezuela no Mercosul, a suspensão do Paraguai deste bloco, a América Latina e a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Ao final deste trabalho, concluímos que a América Latina tem buscado uma ação conjunta internacionalmente, mas ainda encontra dificuldades em temas de natureza política e, principalmente, econômica.

PALAVRAS-CHAVE: América Latina Inserção Internacional

ABSTRACT: The Latin America has been excelling on the international scenario on the last 30 years. Considering this fact, this paper aims to demonstrate the latin american international insertion at the beginning of the twenty first century. It is a historical analysis that describes the events passed by the nations of Latin America in the last two decades of the twentieth century and turn of the millennium, to enable an understanding of international relations on the continent. Are used as a reference the work of researchers from University of Brasilia, as Amado Luiz Cervo and José Flávio Sombra Saraiva, and other authors in a complementary way. In this paper, issues as regional integration processes, Venezuela's entry into Mercosur, the suspension of Paraguay in this block, Latin America and the reform of the United Nations' Security Council are addressed. At the end of this study, we conclude that Latin America has pursued joint action internationally, but still finds difficulties on political themes and especially economic.

KEY-WORDS: Latin America International Insertion

1. Introdução

O presente artigo aborda a inserção internacional da América Latina no século XXI. Acreditamos que uma compreensão deste tema é necessária, tendo em vista que o continente tem alcançado maior peso no cenário internacional. Para contextualizar, iniciamos o artigo descrevendo os processos pelos quais a América Latina foi afetada nas décadas de 1980 e 1990, até chegarmos ao momento atual. Este artigo, portanto, se constitui numa pesquisa descritiva com o uso do viés histórico.

Ao longo deste trabalho, apresentamos vários temas relacionados às relações internacionais da América Latina. São abordadas as mudanças de paradigma pelas quais passou o continente; os processos de integração regional, como o Mercosul e a Comunidade Andina; as negociações em torno de uma área de livre-comércio das Américas; a América Latina diante da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas; a política externa dos Estados Unidos para o continente; a entrada da Venezuela no Mercosul e a suspensão do Paraguai do bloco. Descrevemos como todos esses eventos ocorreram, buscando assim analisar como a América Latina se apresenta à comunidade internacional e quais as implicações desses fatos para o próprio continente.

Finalmente, a partir da análise desses fatos, concluímos quais são as características e os desafios da América Latina em sua inserção internacional contemporânea.

2. A Inserção Internacional da América Latina no Século XXI

A América Latina passou por uma série de transformações na década de 1980. Os países do continente foram muito afetados pelos choques do petróleo e pelo aumento das taxas de juros, embora de formas diferentes. Os regimes militares, em crise e com a imagem desgastada, vieram a acabar. A Guerra Fria chegava ao fim. Os Estados latino-americanos, com exceção de Cuba, promoveram reformas políticas de cunho liberalizante com o objetivo de adequar as economias aos novos tempos, de acordo com o Consenso de Washington (FILHO, 2006). Buscou-se reduzir a participação do Estado na economia e permitir a livre circulação de mercadorias e capitais.

Segundo Amado Luiz Cervo (2007), a adoção do neoliberalismo pelos países latino-americanos representou uma mudança de paradigma. A instabilidade monetária, os surtos de hiperinflação e o endividamento externo fizeram o modelo desenvolvimentista esgotar-se. Este modelo era baseado na ideia de que, para promover o desenvolvimento, o Estado deveria ter uma maior presença na economia por meio de uma política baseada na industrialização e na substituição de importações. Foi um modelo adotado pelos Estados latino-americanos a partir de meados dos anos 1930, após a crise econômica nos Estados Unidos. Ainda segundo o autor, introduziu-se, na América Latina, em substituição ao desenvolvimentismo, o paradigma do *Estado Normal*, segundo o qual os Estados assumiriam um papel subserviente, dando seu consentimento à matriz do sistema internacional (no caso, os Estados Unidos) a fim de tirar proveito disso. Ou seja, o Estado Normal não admitia a ideia de margens de manobra na política internacional para a América Latina. Por fim, Cervo destaca que não houve uniformidade na intensidade e no ritmo das reformas internas requeridas por essa nova forma

de inserção, apesar da América Latina ter demonstrado a maior coerência dentre todas as regiões do mundo na adoção do modelo neoliberal. A Argentina e o Chile, por exemplo, empregaram reformas mais radicais, enquanto o Brasil e a Venezuela não usaram da mesma intensidade e o México procurou vincular-se a América do Norte, por meio do Nafta.

Simultaneamente, o processo de integração regional aumentou no início da década de 1990. Na América do Sul, em 26 de março de 1991, os presidentes do Brasil, da Argentina, do Paraguai e do Uruguai assinaram o Tratado de Assunção, que criou o Mercosul. No início do século XX, o Barão do Rio Branco, Ministro das Relações Exteriores do Brasil, buscou a cooperação internacional no Cone Sul por meio do Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile). Pacto este que visava superar os ressentimentos gerados, no século XIX, pela convivência entre o Brasil imperial e as repúblicas bolivarianas, e o Mercosul se insere na linha de continuidade daquela política (MAGNOLI, 2007). O Tratado de Assunção prevê a criação de uma Tarifa Externa Comum. Em dezembro de 1994, elaborou-se, no âmbito do Mercosul, o Protocolo de Ouro Preto, que estabeleceu quais órgãos iriam compor o bloco. Em 1996, o Chile, a Bolívia e o Peru se tornaram membros-associados. Pio Penna Filho (2006) destaca que, em 1990 o comércio entre os países do Mercosul estava em torno de quatro bilhões de dólares; em 1991 aumentou para cinco bilhões; em 1992 para sete bilhões; em 1993 já era superior a 10 bilhões, e que a integração dos países do bloco chamou a atenção pelo fato dos problemas que surgiram terem sido resolvidos de forma negociada. Como exemplo, o autor cita entendimento entre o Brasil e a Argentina para harmonizar os sistemas automotivos. Em 1998, o Mercosul incorporou uma “cláusula democrática”, pelo Protocolo de Ushuaia. A cláusula tinha claramente o significado de que os países que pretendessem entrar no Mercosul deveriam resistir à tentação do autoritarismo, e não ficou só no papel, servindo para abortar, na origem, dois ensaios de golpe no Paraguai (MAGNOLI, 2007).

Além do Mercosul, outra experiência integradora dentro da América Latina foi a Comunidade Andina, criada em 1969 pelo Acordo de Cartagena – também conhecido como Pacto Andino. Inicialmente, os membros do bloco eram Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru. A Venezuela entrou em 1973 e o Chile se retirou três anos depois. O processo de integração na Comunidade Andina ficou paralisado devido ao emperramento nas discussões sobre liberalizações tarifárias, mas em 1989 os presidentes dos países-membros se reuniram para discutir a questão, marcando um recomeço (FILHO, 2006). Nos anos 1990, os países da Comunidade Andina decidiram criar um Mercado Comum e estabelecer uma Política Externa Comum. Em 1991, foi criada uma Área de Livre-Comércio da Comunidade Andina. Em 1997, o grupo assinou acordos com Honduras, Costa Rica, El Salvador, Guatemala e Nicarágua; e, no ano seguinte, fizeram um acordo de livre-comércio com o Panamá. A Comunidade Andina também fez acordos de preferências tarifárias com o Brasil e a Argentina e ainda firmou um de integração com a União Europeia em 2003.

Os processos mencionados anteriormente demonstram a importância da integração regional para a inserção internacional da América Latina, assim como aponta Pio Penna Filho (2006, p. 81):

Parece-nos evidente que somente uma ação coletiva, integrada e cooperativa pode ajudar na superação do subdesenvolvimento e na modernização da economia e das instituições latino-americanas, daí a grande importância assumida pela integração regional, tanto como instrumento político para ação nos foros internacionais como econômico para maximizar as possibilidades das economias latino-americanas.

Demétrio Magnoli (2007) observou que, desde 1990, na política, os Estados Unidos conclamaram a integração comercial continental por meio de iniciativas como o Nafta (Acordo de Livre-Comércio da América do Norte) e a proposta da ALCA (Área de Livre-Comércio das Américas), que seria adotada por 34 Estados na Cúpula das Américas, em Miami, em dezembro de 1994. Ainda segundo este autor, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Brasil defendeu, nas conferências ministeriais da ALCA, um tratado que fosse baseado na abertura de mercados, através da redução de tarifas, eliminação de instrumentos protecionistas e corte de subsídios agrícolas. No entanto, os Estados Unidos insistiram num tratado que fosse inspirado do Nafta, baseado na proteção de investimentos estrangeiros, nas restrições às políticas industriais nacionais e na liberalização do setor de serviços. Para completar, os Estados Unidos foram contra mudar suas regras antidumping e os subsídios a seus produtores rurais. Diante desse impasse, o Brasil, como contraponto, estimulou as negociações entre o Mercosul e a União Europeia, embora essa frente de ação comercial não tenha sido muito favorável, devido à política agrícola dos europeus.

Outro tema que a América Latina enfrentou na década de 1990 foi a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. O órgão, mantido na forma de como foi criado no pós-Segunda Guerra Mundial, já não refletia mais o sistema internacional contemporâneo. Era esperado que ocorresse uma reforma do Conselho, de modo a dar a ele maior representatividade. A América Latina esperava ser contemplada nesse processo. O Brasil, durante a presidência de Itamar Franco (1992-1994), chegou a pedir a sua entrada no Conselho de Segurança como representante latino-americano. No entanto, não houve consenso regional sobre o assunto: na Cúpula do Rio de 1994, os Estados da América Latina se manifestaram a favor da ampliação do Conselho, sem indicar, porém, um representante (ARRAES, 2006).

Embora as reformas econômicas ocorridas na América Latina nos anos 1990 tenham alcançado alguns resultados, como o controle da inflação, também geraram novas distorções. Entre elas, o aumento do desemprego, diminuição da atividade industrial – pois muitas empresas nacionais não conseguiram competir com as estrangeiras -, e a abertura econômica por si só não foi capaz de gerar condições para um ciclo virtuoso de desenvolvimento, que pudesse atrair investimentos diretos nas economias nacionais e resolver problemas estruturais que vinham de muitas décadas (FILHO, 2006). O Brasil teve problemas com a sua taxa de câmbio em 1999 e a Argentina sofreu a crise econômica de 2001, que afetou negativamente as relações comerciais do Mercosul. O quadro de insatisfação com as reformas neoliberais fez com se buscasse mudanças políticas em vários países. Políticos que criticavam o neoliberalismo e que integravam partidos de esquerda foram levados ao poder. Foi o caso, por exemplo, de Hugo Chávez na Venezuela e de Lula no Brasil. Esse foi o cenário pelo qual passou a América Latina na virada do século e que indicava o surgimento de um novo paradigma: o do *Estado Logístico*. Neste paradigma, a política exterior deveria recuperar sua autonomia decisória; o Estado não teria apenas a função de prover a estabilidade econômica, mas também a de acompanhar a sociedade na realização de seus interesses; em seu escopo final, haveria a superação das assimetrias entre as nações, elevando o patamar nacional ao nível das nações avançadas (CERVO, 2008).

Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos deram início a uma política de combate ao terrorismo, que acabou culminando nas guerras do Afeganistão e do Iraque. Segundo José Flávio Sombra Saraiva (2006), essa política norte-americana fez com que a América Latina ficasse menor no quadro de interesses dos Estados

Unidos no primeiro mandato de George Bush, mas essa tendência mudaria a partir do segundo mandato, iniciado em 2005. O aumento do interesse gradual em relação ao continente latino-americano se deu por dois objetivos. Primeiramente, reforçar os laços da presença dos Estados Unidos na formação de uma opinião pública latino-americana mais favorável à reinserção internacional daquele país, após os desgastes internacionais advindos da política unilateral de Bush no primeiro mandato e o crescente antiamericanismo na região sul-americana. Em segundo lugar, modificar o curso tático de alguns novos governos de cunho ideológico mais à esquerda, estabelecer vigilância em relação a esses Estados e administrar as diferenças para bem agir na região. Alguns desses Estados seriam Venezuela, Argentina, Uruguai e Brasil. Ainda segundo o autor, insere-se no contexto de retomada do interesse dos Estados Unidos pela América Latina a visita do Secretário de Defesa dos Estados Unidos Donald Rumsfeld ao Brasil, em março de 2005, bem como a visita da Secretária de Estado americana ao país no mês seguinte.

A reforma do Conselho de Segurança da ONU continua a ser discutida pelos latino-americanos neste início do século XXI. Agora sob a presidência de Lula (2003-2010), o Brasil novamente defendeu sua entrada no órgão como representante da América Latina. A estratégia da diplomacia brasileira consistiu em mostrar para os vizinhos que a candidatura do país não representaria uma ameaça para eles, mas sim um ganho para a região. O Brasil procurou fazer isso indicando que, se conseguisse sua entrada no Conselho de Segurança como membro permanente, daria voz aos anseios da América Latina e que o país representaria o continente por ser portador de uma tradição de respeito ao direito internacional, além de manter relações de paz com os vizinhos (VARGAS, 2011). Na América do Sul, foi demonstrada aos poucos a vontade de aceitar o Brasil como líder sul-americano. Tal fato ficou evidente tanto pela ajuda dada pelo Brasil à promoção dos negócios dos vizinhos, através de concessão de créditos, incentivo e promoção de comércio equilibrado, como também do apoio que o Brasil recebeu de vários países, como Venezuela, Bolívia e Peru, à candidatura ao assento permanente (BECARD, 2009).

Não deixaram de ocorrer, porém, divergências com relação a esse tema. O grupo conhecido como G-4 (Brasil, Índia, Japão e Alemanha) pediu a sua entrada no Conselho de Segurança, assim como a de mais duas nações do continente africano. Contra essa proposta, foi criado o grupo *Unidos pelo Consenso*, composto por países que não apoiavam uma reforma do Conselho de Segurança por não desejarem que seus rivais regionais viessem a ocupar aquele órgão. Entre os Estados que faziam parte do *Unidos pelo Consenso*, estavam a Argentina e a Colômbia. Para completar, ainda em 2002, o México já havia se posicionado contrário a uma reforma do Conselho de Segurança.

O processo de integração regional sofreu algumas dificuldades, além do impacto comercial com a crise econômica na Argentina. Os países da América do Sul começaram a firmar tratados de livre-comércio com os Estados Unidos como forma de contraponto ao impasse da Alca e para isolar o Brasil e a Argentina (MAGNOLI, 2007). Em 2005, Uruguai e Paraguai chegaram a cogitar também assinar tratados de livre-comércio com os norte-americanos, o que implicaria na retirada dos dois países do Mercosul. Em outubro do mesmo ano, a Venezuela demonstrou interesse em se tornar membro-pleno do bloco e, em 2006, assinou o protocolo de adesão, tendo sua entrada no Mercosul condicionada à aprovação pelos Congressos dos quatro países-membros. O ingresso da Venezuela no Mercosul foi muito discutido. Rubens Barbosa (2008), por exemplo, observou que, do ponto de vista do interesse nacional brasileiro, seria positiva a inclusão no Mercosul de um país com grande mercado para os produtos e serviços do Brasil, como a Venezuela. O intercâmbio comercial entre os dois países cresceu, tendo alcançado mais de US\$ 4,5 bilhões em 2007, com um superávit do

Brasil de cerca de U\$ 4 bilhões. Por outro lado, a entrada da Venezuela poderia modificar a lógica do processo de integração, assim como enfraquecer o eixo Brasil-Argentina. Se a decisão fosse levada a cabo da forma como prescreve o Tratado de Assunção, ampliaria em 14% o PIB do Mercosul e reforçaria a posição dos países-membros no campo energético, e a Venezuela passaria a influir nas agendas temáticas e setoriais, sem, contudo, mudar de uma forma geral o perfil econômico do bloco.

Rubens Barbosa (2008) lembra ainda que, ao assinar o Protocolo de Adesão, a Venezuela passou a ser considerada como “membro pleno em processo de adesão” por uma decisão política dos países membros do Mercosul, inovação institucional para os procedimentos de entrada de um novo membro no bloco. A Venezuela já poderia participar das reuniões do Mercosul e das negociações comerciais, embora não tivesse direito à voto. Após a assinatura do Protocolo de Adesão, foi criado um Grupo de Trabalho que deveria estabelecer o cronograma para a adoção do conjunto de normas do Mercosul pela Venezuela, mas o país já havia aderido à vários protocolos do bloco quando se tornou membro-associado. Ou seja, faltaria vontade política para aplicar esses termos à Venezuela, como a cláusula democrática do Mercosul.

Em 2012, o presidente do Paraguai, Fernando Lugo, sofreu um processo de impeachment que o fez perder o cargo. Alegando que o processo (que durou menos de 24 horas) não deu direito de defesa a Lugo, não sendo, portanto, democrático, o Brasil – juntamente com Uruguai e Argentina – definiu a suspensão do Paraguai do Mercosul. O Paraguai era o único país-membro do grupo que ainda não havia aprovado, no Congresso Nacional, a entrada da Venezuela ao bloco. Com a suspensão, a Venezuela foi finalmente aceita como membro oficial do grupo. Era esperado que o Paraguai retornasse ao Mercosul após as eleições de 2013, nas quais Horácio Cartes foi eleito Presidente. No entanto, com a entrada oficial da Venezuela, e como o Congresso paraguaio ainda reluta em aceitá-la como membro do Mercosul, o governo do Paraguai preferiu não retornar ao grupo, mantendo o país suspenso. Diante de tudo que foi mencionado anteriormente, podemos chegar a algumas conclusões.

3. Conclusão

A atual inserção internacional da América Latina foi, em alguma medida, condicionada por eventos que ocorreram no final do século XX. O continente, nos anos 1990, intensificou seus processos de integração regional e transitou para novos paradigmas: do Estado Desenvolvimentista para o Normal e deste para o Logístico. Ocorreram algumas dificuldades nesse processo, e os países do continente não aplicaram as reformas de maneira igual. No entanto, isso indica que a América Latina buscou (e ainda busca) se apresentar como uma unidade.

Diante das dificuldades do modelo desenvolvimentista, a América Latina deixou-se levar pelas transformações no cenário internacional e mergulhou nas ideias de cunho neoliberal. Mas o quadro de crescente descontentamento com esse modelo – que ficou evidente pela ascensão de partidos de esquerda e de críticos ao neoliberalismo ao poder – demonstra que a América Latina não aceita ter um papel subserviente, sem margem de manobra em sua política exterior, ao menos no longo prazo, ainda que o seu total

consentimento à matriz do sistema internacional possa lhe trazer algum benefício. Esta é uma característica da inserção internacional latino-americana neste início do século XXI.

A América Latina demonstra convergir gradualmente nos temas que lhe qualificam a uma maior atuação internacional. Um exemplo é a discussão em torno da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Se, nos anos 1990, não havia um consenso sobre qual país do continente deveria integrar aquele órgão, hoje várias nações já apoiam o Brasil como representante latino-americano, embora haja algumas exceções, como a Argentina e o México.

Os processos de integração regional aproximaram os países latino-americanos, o que reforça a ideia de que a América Latina busca se apresentar de forma conjunta nas relações internacionais. No entanto, esses mesmos processos tiveram problemas, como o impacto da crise argentina no Mercosul e as discussões em torno da ALCA. Isso indica, portanto, que a América Latina parece apresentar convergências mais em temas políticos do que econômicos ou comerciais. No entanto, houve avanços na área econômica, mas ainda é preciso buscar melhorar nesse sentido.

Não deixaram de ocorrer, porém, problemas em assuntos de natureza política. Isso ficou visível no debate em torno da entrada da Venezuela no Mercosul, processo em que o Paraguai acabou suspenso do bloco. Se, por um lado, os países-membros do Mercosul condenaram o Paraguai com base na cláusula democrática, por outro, relutaram em usar este mesmo elemento para condenar a Venezuela e ainda criaram uma inovação institucional ao considerar o país de Hugo Chávez como “membro pleno em processo de adesão”. Isso indica que já havia um interesse dos países do Mercosul, à exceção do Paraguai, em incorporar a Venezuela ao bloco, o que poderia ter ocorrido pelos benefícios que isso traria. Entre eles, o aumento do PIB do Mercosul e os avanços no setor energético, embora o eixo Brasil-Argentina pudesse ser afetado negativamente. Mas houve dificuldades políticas nesse caminho, o que culminou com a suspensão do Paraguai do bloco, algo ruim para a experiência integradora do Mercosul. Assim, é possível identificar um desafio para a inserção internacional da América Latina neste início de século: saber compatibilizar temas e interesses de natureza política e econômica.

A América Latina demonstra um peso crescente no cenário internacional, como é possível perceber na atenção que os Estados Unidos passaram a dar ao continente a partir do segundo mandato de George Bush. Não só por causa do crescente antiamericanismo em alguns países, como é o caso da Venezuela, mas também por que os norte-americanos se mostraram dependentes da América Latina para adquirir legitimidade. Isso indica que o continente tem muito a dar no cenário internacional. Fortalecer seus laços comuns, buscar espaços de manobra, convergir na área econômica e política, bem como continuar melhorando nesses itens e no seu próprio desenvolvimento são as características e desafios que a América Latina deverá buscar contemporaneamente.

4. Referências

ARRAES, Virgílio. O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias: das grandes conferências às grandes pretensões. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (org). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006, 2 v, p. 07-41.

BARBOSA, Rubens. A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o ingresso da Venezuela no Mercosul. **Interesse Nacional**. Ano 1, n. 1, abril/junho 2008

BECARD, Danielly Silva Ramos. **Relações Exteriores do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2009.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____ **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

FILHO, Pio Penna. A América Latina, Sua Integração e Sua Inserção no Mundo Globalizado. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de. LESSA, Antônio Carlos (org). **Política Internacional Contemporânea**: mundo em transformação. São Paulo: Saraiva, 2006.

MAGNOLI, Demétrio. Política Externa. In: PINSKY, Jaime (org). **O Brasil no Contexto: 1987-2007**. São Paulo: Contexto, 2007.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A Hegemonia dos Estados Unidos. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de. LESSA, Antônio Carlos (org). **Política Internacional Contemporânea**: mundo em transformação. São Paulo: Saraiva, 2006.

VARGAS, João Augusto Costa. **Campanha Permanente**: O Brasil e a reforma do Conselho de Segurança da ONU. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011.