

Geopolítica e regionalismo continental

Em artigo recente¹, interessante tanto pelo conteúdo como pela oportunidade, José Luís Fiori recorda a visão que, na década de 1940, Nicholas Spykman, grande geoestrategista norte-americano do século XX, tinha da América Latina – e em particular da “luta pela América do Sul” – no quadro da geopolítica de Washington. Segundo ele, a América dos latinos, radicalmente separada da dos anglo-saxões, compreendia, do ponto de vista político-estratégico, duas regiões: uma primeira, que ele denomina de “mediterrânea”, que abrangeria o México, a América Central, o Caribe, a Venezuela e a Colômbia; e outra, que incluiria toda a América do Sul abaixo daqueles dois países sul-americanos. Na percepção de Spykman, a primeira ficaria sempre numa posição de dependência em relação aos Estados Unidos, já que México, Venezuela e Colômbia não teriam, no seu entender, condições de tornarem-se grandes potências. Assim, qualquer tentativa de contrabalançar a supremacia regional de Washington só poderia vir dos grandes países do sul do continente, particularmente Argentina, Brasil e Chile, quer através

de uma ação comum, quer pelo recurso a influências extracontinentais. Nesta hipótese, concluiria o autor citado por Fiori, “uma ameaça à hegemonia americana nesta região do hemisfério (a região do ABC) terá de ser respondida através da guerra”.

A premissa das idéias de Spykman sobre a geopolítica da região – como a da própria política de Washington no continente – é que os Estados Unidos devem defender por todos os meios sua hegemonia continental, em re-

zadores reflete, em boa medida, essa falta de uma auto-percepção regional comum. Tomados individualmente, os países latino-americanos têm seus objetivos e problemas nacionais, que podem conter pontos de afinidade ou de divergência com os dos demais, facilitando ou dificultando a cooperação entre eles. Tomada em seu conjunto, porém, a América Latina inexistia como ator internacional.

Implicitamente, o Brasil, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso,

O fato de diferentes projetos de integração econômica entre países da América Latina terem até agora ficado muito aquém dos objetivos de seus idealizadores reflete uma falta de auto-percepção regional comum.

lação tanto a eventuais ambições de potências de fora da área, como a possíveis esquemas multinacionais de países latino-americanos que visassem a contrabalançar a preeminência norte-americana.

Do lado latino-americano, não existe, porém, clareza semelhante de objetivos, seja no tocante à grande potência setentrional, seja no que se refere à situação geopolítica do conjunto da América Latina no cenário internacional. O fato de diferentes projetos de integração econômica entre países da região terem até agora ficado muito aquém dos objetivos inicialmente traçados por seus ideali-

deu um passo no sentido de limitar a área de divergência atual ou potencial – assim tentando contornar ou atenuar tal situação – ao tomar a iniciativa de reduzir a abrangência geográfica do regionalismo latino-americano, ao convocar a primeira reunião de cúpula sul-americana. Na ocasião, seu Ministro das Relações Exteriores deixou claro inclusive que a América Central e o Caribe não haviam sido incluídos naquela reunião por estarem “vinculados de forma mais próxima e direta à América do Norte, em particular aos Estados Unidos”². Surgia assim no nosso continente uma nova forma de regionalismo – o sul-ame-

Luiz A. P. Souto Maior é diplomata aposentado. Foi Embaixador junto às Comunidades Européias, e Ministro Conselheiro na Delegação permanente em Genebra.

ricanismo. Luiz Inácio Lula da Silva procurou avançar ainda mais na mesma direção, dando à integração sul-americana – e não à latino-americana – a mais alta prioridade no quadro da atuação internacional do seu governo e proclamando a intenção de dotar o Mercosul de uma política externa comum. A política continental do atual governo brasileiro favoreceria, pois, a construção de uma firme base regio-

Para que a integração sul-americana aumente a capacidade de afirmação internacional do Brasil, será preciso que ela aumente consideravelmente o nosso peso econômico no concerto das nações sem inibir significativamente nossa liberdade de atuação externa.

nal, a partir de um projeto integracionista já existente, mas que ela se propõe reformar e consolidar, de modo que possa vir a ser o núcleo de uma América do Sul economicamente integrada e politicamente coesa.

Quase ao mesmo tempo, o Presidente da Venezuela, Hugo Chavez, lançou, porém, sua idéia de uma Alternativa Bolivariana para as Américas, que retoma a noção mais tradicional do latino-americanismo, mas procura alicerçá-la numa ideologia não muito claramente definida – o “socialismo do século XXI” – e orientá-la no sentido de um antiamericanismo militante. O ativismo e a aspiração de liderança regional do mandatário venezuelano são claros, bem como sua disposição de usar, para a consecução de seus objetivos, o peso relativo da economia do seu país e, mais especificamente, os recursos derivados dos altos preços do petróleo. Assim, passou a desenvolver uma ação que, sem desprezar as formas convencionais da atuação diplomática, como os esforços para ingressar no Mercosul, vai além, financiando aliados atuais ou potenciais, insuflando a atuação de certos grupos políticos de esquerda em distintos países (entre os quais o Brasil³), aumentando e modernizando suas forças armadas.

Assim, esquematicamente, pode-

se dizer que o continente americano se vê hoje diante de quatro orientações distintas de política externa, seguidas por países que – pela pressão, pela persuasão ou pelo mero exemplo – influenciam em alguma medida a conduta dos demais. Washington, numa linha de atuação que encontra seu ponto inicial na famosa mensagem do Presidente James Monroe ao Congresso de seu país, em 1823,

trata de manter por vários meios sua hegemonia continental. Na América Latina, as posições variam. Alguns governos parecem sobretudo interessados em manter com os Estados Unidos estreitos vínculos econômicos, com inevitáveis reflexos políticos. Assim, Chile, Colômbia, Peru e Uruguai optaram por firmar tratados bilaterais de livre comércio com os Estados Unidos, apesar da evidente assimetria de tal relacionamento e das limitações daí necessariamente decorrentes para a parte mais fraca. No extremo oposto, países simpatizantes da “alternativa bolivariana” de Hugo Chavez – essencialmente Bolívia, Cuba, Equador e Guatemala – alinham-se numa política externa claramente antiamericana e numa orientação econômica socializante. Entre essas tendências divergentes, o atual governo brasileiro coloca-se numa posição que se poderia dizer intermediária, que se manifesta numa atuação diplomática mais conciliatória do que militante. Comprometida com o objetivo proclamado de assegurar uma “presença soberana” do Brasil no mundo, Brasília declara atribuir a mais alta prioridade à consolidação do Mercosul e à integração da América do Sul, vistas como um projeto político e não como mero esquema de entrelaçamento econômico regional. Ao mesmo tempo, o governo brasilei-

ro propõe-se manter com Washington um relacionamento maduro, de caráter estratégico, no qual nosso país seria percebido pela superpotência como parceiro necessário a relações intracontinentais estáveis.

Pelo menos até o momento, não está totalmente claro como pretendemos alcançar objetivos tão ambiciosos, complexos e de tão difícil conciliação. Integrar num mesmo projeto político comum países sul-americanos com percepções das respectivas posições internacionais fundamentalmente divergentes e, ao mesmo tempo, tornar-se, ao fazê-lo, parceiro estratégico da “hiperpotência” parece ter algo de utópico. Em todo caso, exigirá uma extraordinária capacidade de liderança regional. Ora, se aceitarmos a conceituação do argentino Felix Peña, que em artigo recente para a revista *Archivos del Presente*, “define liderança como a capacidade de apresentar uma visão estratégica e iniciativas aceitáveis para os outros países”⁴, não parece claro que o Brasil – ou qualquer outro país sul-americano – tenha condições de exercê-la no quadro político conflitante acima sintetizado. Tal liderança requereria, no mínimo, um estreito entrosamento entre dois ou três países com peso regional bastante para, juntos, levarem nosso sub-continente numa direção geral solidariamente acordada entre eles e aceita pelos demais como algo cujos benefícios globais superariam eventuais desvantagens típicas nacionais.

No atual contexto regional, dois países adquirem importância crucial para uma política brasileira com tal objetivo – Argentina e Venezuela. A primeira, embora com uma linha político-diplomática que historicamente tem sido algo sinuosa em relação aos Estados Unidos e, em termos práticos efetivos, pouco marcante no tocante à construção de uma ainda hipotética integração sul-americana, é peça fundamental para a consolidação do Mercosul. De maneira algo rude, poder-se-ia dizer que Argentina e Brasil são o Mercosul. Assim, para o projeto político brasileiro de fazer do Mercado

Comum do Sul o núcleo daquela integração, o entendimento entre Brasília e Buenos Aires é essencial. Até agora, entretanto, tal entendimento tem sido travado, entre outros motivos, pela dificuldade da Argentina em superar o ressentimento causado por uma primazia sul-americana frustrada pelo desenvolvimento relativo do Brasil.

No momento, aceitar o ingresso da Venezuela sem sequer definir claramente seus compromissos no tocante à tarifa externa comum pareceria antes uma forma de diluir do que de consolidar o Mercosul.

De nossa parte, tampouco temos sido capazes de apresentar aos nossos três sócios um projeto de integração quadripartite cuja promessa de benefícios comuns equitativamente distribuídos superasse as dificuldades específicas inevitáveis num esquema de união entre desiguais. A formulação de tal projeto é evidentemente travada por essa desigualdade, que dificulta sobremaneira tanto a distribuição equitativa dos benefícios da integração como o estabelecimento de instâncias decisórias capazes de gerir efetivamente uma associação tão assimétrica. Assim, os quatro ainda não conseguiram resolver sequer problemas como a bitributação de produtos extra-zona que transitem por mais de um país do Mercosul ou de converter este último numa união aduaneira efetiva. E nem falemos de uma política externa comum...

Neste quadro extremamente complexo, a militância de Hugo Chavez – dentro de uma orientação de política internacional claramente distinta da brasileira e, aparentemente, também da argentina – e sua decisão de pleitear o ingresso da Venezuela no Mercosul, mesmo sem cumprir integralmente os requisitos de entrada, introduziram um enorme complicador adicional. Não se trata apenas da controvérsia sobre em que medida tal ingresso feriria a “cláusula democrática” aceita pelos signatários do Tratado de Assunção, mas de definir que Mercosul queremos construir e que tipo de integração

sul-americana desejamos promover. O fato de os responsáveis pelas políticas externas brasileira e argentina apoiarem tal ingresso é pelo menos intrigante. No caso de Buenos Aires, duas considerações que poderiam explicar, ainda que apenas em parte, tal atitude seria o apoio que Caracas tem dado ao governo Kirchner e um possível de-

sejo de diluir o peso do Brasil dentro do que hoje ainda é um esquema de integração do Cone Sul. No tocante ao Brasil, o argumento objetivo mais relevante seria de ordem econômica, não apenas em relação ao petróleo, mas também pela existência de um comércio bilateral de peso e que nos tem sido favorável. Poderia ser uma consideração importante num projeto de integração estritamente econômico. Como defendemos, entretanto, a noção de que a integração do nosso sub-continente é, sobretudo um “projeto político”, parece estranho que as implicações mais amplas da orientação “bolivariana” do Presidente Hugo Chavez – inclusive sua clara aspiração a uma liderança regional de conteúdo ideológico – não tenham aparentemente suscitado maiores reticências em Brasília, pelo menos no âmbito do Executivo.

Tudo isso nos leva a perguntas mais fundamentais. Se o objetivo básico de nossa política internacional é assegurar a “presença soberana” do Brasil no mundo, de que maneira a integração sul-americana poderá contribuir para a sua consecução e que tipo de integração poderá dar uma contribuição mais efetiva?

Em tese, todo processo de integração implica uma limitação de soberania, no sentido de que a atuação internacional dos países-membros tende a ser balizada pelas normas do agrupamento a que pertençam. Por outro lado, na medida em que os pa-

íses associados ajam de forma coesa, o peso específico de cada um tende a aumentar na razão dessa capacidade de atuação coordenada e da importância relativa dos seus parceiros de integração. Assim, para que a integração sul-americana aumente a capacidade de afirmação internacional do Brasil, será preciso que ela aumente consideravelmente o nosso peso econômico no concerto das nações sem, por outro lado, inibir significativamente nossa liberdade de atuação externa. No caso específico do nosso país no âmbito sul-americano, isso envolve problemas particularmente delicados.

O Brasil é o país industrialmente mais desenvolvido da América do Sul, representa cerca de metade do PIB sul-americano e é a sétima economia mundial. Para levarmos avante um projeto estável de integração sub-continental, que teria de basear-se numa distribuição equitativa de benefícios entre os participantes, seremos, pois, chamados a fazer as maiores concessões. Assim, em termos de benefícios econômicos quantificáveis, seríamos o país sul-americano que, individualmente, teria menos ganhos relativos, mesmo na hipótese altamente improvável da participação de todos os países do sub-continente num projeto integracionista coeso e em cujas instâncias decisórias o Brasil tivesse um peso proporcional à sua posição econômica e demográfica.

Nada disso significa que, em tese, não tivéssemos a ganhar com a constituição de um hipotético bloco econômico sul-americano estabelecido nas linhas otimistas – e possivelmente utópicas – acima mencionadas. Como principal economia da região, teríamos os maiores benefícios econômicos absolutos e tenderíamos a expandir consideravelmente nossa projeção internacional. Em que termos isso seria, porém, viável?

O primeiro passo seria necessariamente o fortalecimento do Mercosul, tanto no âmbito econômico como no político, mas isso teria de passar pelo estabelecimento de uma percepção geopolítica comum entre Brasília e

Buenos Aires, da qual até o momento não há, entretanto, sinais evidentes. E tal consolidação se tornará ainda mais problemática com o provável ingresso da Venezuela de Hugo Chavez, com sua clara aspiração de liderança latino-americana e uma visão internacional nitidamente divergente da nossa, por mais que pretendamos ignorar as diferenças.

É claro que Caracas teria de ser peça importante em qualquer projeto de integração que abrangesse toda a América do Sul. Assim, num contexto de longo prazo, seria válido considerar que a Venezuela é mais importante e mais duradoura do que as idéias de seu atual presidente, mas a médio prazo é impossível separar os dois. No momento, aceitar o ingresso daquele país sem sequer definir claramente seus compromissos no tocante à tarifa externa comum pareceria antes uma forma de diluir do que de consolidar o Mercosul. Seria, pois, mais frutífero dar prioridade à tarefa, por si só formidável, de aprofundar o Mercosul. Só então se trataria mais concretamente da sua ampliação, inclusive com o ingresso da Venezuela, porém, sempre exigindo dos novos sócios a

que as dimensões do mercado brasileiro nos dão um poder de atração nada desprezível sobre outras economias da região. A idéia de uma América do Sul economicamente integrada é atraente econômica e politicamente, mas a constituição de um bloco sub-continental não é indispensável para alicerçar nossa projeção regional ou internacional. Ela pode fundar-se nas dimensões e desenvolvimento relativo da nossa economia e ser reforçada por acordos econômicos bilaterais com outros países sul-americanos. Resta, pois, saber em que medida a liberdade dos Estados-partes de estabelecerem vínculos formais com terceiros países levaria à diluição do Mercosul – em detrimento de nossos objetivos políticos maiores – ou possibilitaria antes o aumento de nossa projeção regional.

Em suma, a efetiva integração econômica de toda a América do Sul, com seus reflexos políticos sobre a posição internacional do sub-continente e do Brasil em particular, é um objetivo desejável, porém inexequível em qualquer futuro previsível. Por outro lado, o Mercosul, embora ainda muito aquém dos objetivos estabelecidos por seus idealizadores, apresenta um

continuarmos a estreitar bilateralmente nossos laços econômicos e políticos com os demais países sul-americanos por todos os meios compatíveis com o objetivo de aprofundamento e consolidação institucional do Mercosul, inclusive as vinculações físicas tão importantes para as relações bilaterais quanto para a meta mais ambiciosa e longínqua de integração da América do Sul como um todo.

Notas

¹ Fiori, José Luís, “Nicholas Skypman e a América Latina”, *Valor*, 5 de dezembro de 2007, pág. A15.

² “Cúpula da América do Sul”, *Carta Internacional*, no. 87, ano VIII, maio de 2000.

³ *Valor*, 7, 8 e 9 de dezembro de 2007, *EU & fim de semana*, págs 8-14.

⁴ Citado em artigo de Sergio Leo em *Valor*, 3 de dezembro de 2007, pág. A2.

A efetiva integração econômica de toda a América do Sul é um objetivo desejável, porém inexequível em qualquer futuro previsível.

aceitação do acervo integracionista já estabelecido – coisa que Caracas ainda se recusa a fazer plenamente.

Por outro lado, a experiência do ocorrido desde a assinatura do Tratado de Assunção indica que o processo de aprofundamento do Mercosul a ponto de transformá-lo num ator internacional significativo será lento e difícil. Coloca-se, inclusive, o problema do grau de liberdade de que deveriam gozar os Estados-partes, sobretudo no tocante à conclusão de acordos de livre comércio com países de fora do bloco. É de nosso interesse manter a coesão do bloco, sobretudo no tocante a eventuais acordos com os Estados Unidos, mas não podemos esquecer

acervo de realizações que não deveria ser desperdiçado, mas que poderá sê-lo caso nos dediquemos a tentar expandi-lo prematuramente para todo o sub-continente. Na verdade, se desejamos construir uma América do Sul economicamente integrada e politicamente coesa, parece que seria mais frutífero dedicar nossas energias, primeiro à edificação de um Mercado Comum do Sul digno do nome, de modo a podermos, só então, usar inclusive o poder de atração decorrente do êxito desse agrupamento sub-regional para atingirmos nosso objetivo de mais longo prazo de integração sub-continental.

Isso não deveria impedir-nos de