



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora

Regionalismo na América Latina no século XXI

Karina L. Pasquariello Mariano
Clarissa Correa Neto Ribeiro

Como citar: MARIANO, K. L. P; RIBEIRO, C. C. N. Regionalismo na América Latina no século XXI. *In:* SALATINI, Rafael. **Cultura e direitos humanos nas Relações Internacionais – vol 1** (org.) Edição. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. p. 23-40. DOI: <http://dx.doi.org/10.36311/2016.978-85-7983-801-9.p23-40>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

2.

REGIONALISMO NA AMÉRICA LATINA NO SÉCULO XXI¹

Karina L. Pasquariello Mariano

Clarissa Correa Neto Ribeiro

O debate acadêmico sobre regionalismo esteve tradicionalmente monopolizado pela perspectiva europeia, usada como parâmetro e referência do que deveria ser um projeto de integração regional. No início do século XXI, no entanto, essa situação se alterou porque foi a partir da América Latina que se construíram novas perspectivas sobre a integração regional. Essa inovação resultou do questionamento realizado por vários governos da região – com uma identidade político-ideológica de centro-esquerda – que consideravam insatisfatória a promoção de iniciativas de integração regional com forte ênfase nas dimensões econômica e comercial.

Esses governos assumiram com um discurso crítico às políticas adotadas por seus antecessores, apontando-as como causas da sucessão de crises econômicas na virada do século. Além disso, a constatação do fraco desempenho das economias latino-americanas culminou no questionamento das estratégias nacionais adotadas que reduziram o papel do Estado na economia e direcionaram os projetos de cooperação regional para uma lógica quase que exclusiva de abertura comercial, abandonando a perspectiva da promoção do desenvolvimento.

¹ Este artigo articula algumas conclusões da pesquisa *Regionalismo na América Latina no Século XXI* desenvolvida pela Rede de Estudos e Pesquisa sobre Política Externa e Regionalismo, financiada pelo CNPq e coordenada pela Profa. Karina Lilia Pasquariello Mariano.

A principal crítica desses governos em relação aos projetos integracionistas era que estes estariam modelados a partir da noção de “regionalismo aberto”, cuja ideia central fundamenta-se na formação de blocos econômicos em concordância com os objetivos de liberalização do comércio mundial, evitando o surgimento de novas barreiras comerciais e, portanto, propondo que as experiências regionais se ajustem à busca de maior competitividade em um contexto de globalização (FUENTES, 1994; CORAZZA, 2006). Com isso, a integração regional deixa de ser um mecanismo de desenvolvimento regional, para se tornar um instrumento de abertura comercial e de aumento de capacidade do Estado para responder às novas demandas sociais, assim como lidar com a realidade das pressões exercidas pelas relações transnacionais.

O desenvolvimento seria consequência do crescimento econômico, resultante da liberalização comercial e não mais da intervenção ou direcionamento do Estado. Pressupunha-se que os problemas estruturais da América Latina – pobreza, desigualdade, violência e subdesenvolvimento – seriam superados à medida que esse processos de abertura dinamizassem as economias nacionais e servissem como atração aos investimentos externos.

A partir dessa lógica, a regionalização caracterizava-se por processos de integração entre países com diferentes níveis de desenvolvimento e com alta tolerância à questão das desigualdades e assimetrias, combinando-se uma articulação entre a ideia de regionalismo aberto e baixa institucionalidade, priorizando a lógica intergovernamental, com instituições limitadas ao objetivo de promover a integração econômica e comercial necessária para uma melhor inserção no sistema internacional (MARIANO, 2013).

Esses novos governos latino-americanos assumiram um discurso de retomada do papel do Estado na promoção de mudanças econômicas, numa perspectiva neo-desenvolvimentista e considerada como “progressistas”, a chamada Onda Rosa: Hugo Chávez na Venezuela; Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil; Nestor Kirchner na Argentina; Tabaré Vazquez no Uruguai; Michelle Bachelet no Chile; Evo Morales na Bolívia; Daniel Ortega na Nicarágua e Rafael Correa no Equador e Fernando Lugo no Paraguai (AYERBE, 2008).

O reposicionamento desses governos diante dos processos de integração regional estimulou na região um debate em torno de qual seria a concepção de regionalismo para esses países sul-americanos e se esta estaria promovendo mudanças significativas nos processos de integração regional em andamento na América Latina. Na próxima seção resgatamos de forma breve este debate, para em seguida analisar os desdobramentos dessas mudanças nas iniciativas integracionistas.

REGIONALISMO OU INTEGRAÇÃO?

Os conceitos regionalismo e integração são geralmente tratados como sinônimos, mas possuem significados bastante distintos. O primeiro está relacionado à ideia de pertencimento a um espaço geográfico e à articulação a partir de um referencial territorial, abarcando um conjunto amplo de possibilidades de cooperação entre os atores, que não necessariamente devem ser estatais. No caso da integração, é um conceito que também se refere à cooperação entre atores, mas está carregado de um forte simbolismo ligado à uma percepção de uma coesão.

Quando os atores defendem a integração, assumem implicitamente em seus discursos a aceitação de uma perda de autonomia e a defesa de um maior comprometimento entre os participantes, porque a integração pressupõe a construção de uma nova institucionalidade ou arranjo político. Enquanto o termo regionalismo é mais genérico e desprovido dessa carga simbólica, indicando uma cooperação voltada para organizar um espaço ou articular os atores dentro dele. Nesse sentido, a integração é uma forma de regionalismo.

Por isso, quando os governos da Onda Rosa retomam a preocupação com a cooperação regional, enfatizaram a necessidade de aprofundar a integração entre eles, mais do que o fortalecimento do regionalismo na América do Sul. Havia uma preocupação em reforçar a necessidade de um aprofundamento nas relações entre eles, em defesa da promoção de uma transformação social e econômica na região. Retomava-se o ideal do Estado forte na economia, com instrumentos de provisão da segurança e coesão social, ameaçadas pelas incertezas e instabilidade econômicas internacionais (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2010; VEIGA; RIOS, 2011).

Embora tais governos defendessem essas mudanças como necessidades imperiosas, apresentaram disparidades entre suas políticas e ideologias. Ainda que fossem contrários ao arranjo neoliberal aplicado pelos governos anteriores, algumas diretrizes desse modelo se perpetuaram na região, marcada por governos com projetos políticos econômicos heterogêneos, que mesclaram prerrogativas sociais, embasadas no nacionalismo, com políticas econômicas ortodoxas (WEYLAND, 2004).

A principal crítica aos projetos de integração vigentes era de que estes estavam presos à lógica do regionalismo aberto, ignorando os temas relacionados às assimetrias estruturais entre os países-membros, bem como desprezavam as preocupações com as dimensões produtivas e de desenvolvimento, agora vistas como centrais nas agendas de política externa desses países.

O século XXI, portanto, inaugura uma nova fase no regionalismo sul-americano com o surgimento de processos que têm por princípio questionar esse modelo de integração pautado na questão comercial. Esse novo modelo foi chamado tanto de regionalismo pós-liberal, como de pós-hegemônico (VEIGA; RIOS, 2007; CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010; RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Ambos os conceitos referem-se a um modelo de regionalismo composto por uma agenda integrativa de cunho desenvolvimentista, resistente à abertura comercial, assim como por uma agenda antiliberal, que propicia a formação de coalizões entre países ideologicamente próximos. Sua hipótese primordial é que a liberalização dos fluxos de comércio e os investimentos nos acordos comerciais, não são capazes de promover o desenvolvimento no interior do processo, reduzem o espaço para implantação de políticas nacionais desenvolvimentistas e dificultam a adoção de uma agenda de integração voltada aos temas de desenvolvimento e equidade social.

Diante disso, o novo modelo integracionista pós-liberal propõe a ampliação temática da agenda de integração, abrangendo assuntos econômicos não comerciais e temas não econômicos. Os novos temas são selecionados segundo critérios diversificados, mas sempre relacionados com os ideais do novo paradigma, como necessidade pelo desenvolvimento e pela busca da equidade social, superação da pobreza e desigualdade, bem como

a incorporação de grupos sociais que foram excluídos dos modelos liberais de integração (VEIGA; RIOS, 2007).

A nova perspectiva integracionista da América Latina deu origem a novas experiências de integração regional, assim como promoveu mudanças importantes nos processos já existentes. Esses projetos representam essa nova fase do regionalismo, marcado pela ampliação da agenda regional, com a inclusão de novos temas como: defesa, infraestrutura e financiamento; mas, principalmente por buscar conciliar a questão do desenvolvimento econômico e social aos instrumentos da integração regional.

Outra característica importante dessas novas experiências de integração é a tentativa de compatibilizar as soberanias nacionais com as instituições regionais. Esses processos estão associados ao retorno do protagonismo do Estado, em detrimento dos atores privados da economia de mercado, destacados nos modelos integracionistas anteriores, especialmente daqueles originados sob o marco do regionalismo aberto (CIENFUEGOS; SANAHUJA, 2010; ALTMANN, 2011).

Contudo, após o lançamento dessas propostas pós-liberais houve também uma retomada da guinada liberal, com o relançamento do regionalismo aberto a partir na primeira década do século, levando os especialistas a denominarem o período de pós-hegemônico (SERBÍN, 2011), uma vez que não haveria mais um único modelo a ser seguido para o desenvolvimento das relações regionais.

A seguir apresentaremos essas experiências integracionistas e como elas foram impactadas pelas novas concepções presentes a partir do início do século XXI. Assim, o presente trabalho analisa processos regionais vigentes na América do Sul na atualidade: Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA-TCP), Aliança do Pacífico, Comunidade Andina (CAN), Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). A análise foi feita a partir de seus organogramas institucionais, de modo a perceber quais são os canais disponíveis para a participação social e de que maneira as diferentes ondas de regionalismo influenciaram na institucionalidade e abertura ao envolvimento não-governamental.

OS PROJETOS PÓS-LIBERAIS

De todos os processos de integração regional em funcionamento na América Latina, a ALBA-TCP é a iniciativa que melhor simboliza o regionalismo pós-liberal. Originou-se como uma contestação à proposta da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), que representava o essencial da lógica do regionalismo aberto e foi veementemente refutada pelo então presidente Hugo Chávez.

A proposta da ALBA surgiu no final de 2001, durante a III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Associação de Estados do Caribe, como uma iniciativa de integração ampla que ultrapassaria os aspectos econômicos e se alinharia ao seu discurso bolivarista de uma unificação regional. Sua institucionalização se deu em dezembro de 2004 a partir da assinatura de protocolos de integração entre Cuba e Venezuela.

Esse processo se expandiu, tendo como impulso a proposta do Tratado de Comércio dos Povos (TCP) que é um instrumento cambial de 2006, e que facilitou a entrada da Bolívia no mesmo ano. Os demais membros foram incorporados nos anos consecutivos: em 2007 a Nicarágua, em 2008 entraram Dominica e Honduras, e finalmente em 2009 se integram ao bloco Equador, São Vicente e Granadinas, e Antígua e Barbuda.

A ALBA-TCP caracteriza-se por rejeitar a ideia de que o desenvolvimento seria obtido a partir do estímulo do comércio entre os países, defendendo a necessidade de uma forte regulação e coordenação estatal das atividades econômicas. Também faz parte de seus princípios o reconhecimento das assimetrias entre os participantes e a preocupação em enfrentar essa questão², que tende a ser negligenciada dentro dos princípios do regionalismo aberto.

Essa integração é permeada predominantemente por questões políticas. O protagonismo crescente da Venezuela na região, junto aos ganhos derivados da exportação de petróleo, contribuíram para o projeto ganhar força entre países ideologicamente próximos, já que seus principais objetivos baseavam-se em questões sociais, como a luta contra a pobreza e a exclusão social. Imbuída de um espírito mais participativo e democráti-

² Essa questão é particularmente importante no caso da PETROAMERICA que propõe a integração energética entre os países, mas que na prática significou acesso privilegiado e a baixo custo ao petróleo venezuelano.

co, a ALBA buscou incorporar em sua organização institucional os atores sociais, por meio de quatro Conselhos: Econômico, Social, Político e dos Movimentos Sociais.

A existência dessas instâncias pressupõe a institucionalização de canais de discussão de temas de interesse social, que vão além das negociações comerciais e que permitiriam o estabelecimento de espaços de deliberação e participação social nessa cooperação regional. Contudo, quando analisamos quem efetivamente participa dessas instâncias, verifica-se que estas permanecem como espaços estritamente intergovernamentais, compostos por ministros das áreas sociais, de política externa, cultura, economia etc.

A exceção é o Conselho dos Movimentos Sociais cuja finalidade é articular os movimentos sociais dos países. Em princípio esta instância teria uma autonomia em relação aos governos na proposição de uma agenda de integração. Nos documentos analisados não há uma especificação de quais são esses atores e de suas ações. O que se encontra são declarações realizadas durante as reuniões de Cúpula, mas estas não apresentam uma agenda própria de discussão e basicamente são declarações de apoio aos governos (especialmente ao venezuelano) e das políticas promovidas pela ALBA-TCP.

Quando procuramos informações efetivas sobre esses Conselhos e Comissões verificamos que elas não estão disponíveis, assim como não se indica quem são os representantes da sociedade que deles participam e se estes efetivamente funcionam ou mantêm uma atividade regular. Ainda assim, por meio de documentos produzidos pelas reuniões de Cúpula da ALBA-TCP é possível perceber que na grande maioria dos casos, quando se abordam as ações dessas instâncias elas se referem geralmente a deliberações de representantes governamentais, visando a elaboração de políticas regionais de enfrentamento dos problemas sociais, sem encontrar menções a atores sociais específicos que possam ter contribuído nessas ações.

Devido à liderança de Venezuela e Cuba nesse processo, percebe-se também que boa parte das ações propostas no âmbito social e cultural podem ser consideradas como uma internacionalização de políticas sociais domésticas desses países, ou a intensificação de estratégias previamente aplicadas como no caso dos projetos na área de saúde com a participação de médicos cubanos, programas de bolsas para estudantes universitários

ou a criação de Missões Sociais regionais que seriam uma transposição do projeto social venezuelano.

Um último aspecto a ser ressaltado é que a ALBA-TCP teve um período de intensa atuação e proliferação de iniciativas regionais entre 2006 e 2012, mas com a morte do presidente Hugo Chávez e o aprofundamento da crise político-econômica da Venezuela houve uma retração nesse processo, o que pode ser verificado inclusive pelos resultados efetivos das reuniões de cúpula realizadas a partir do segundo semestre de 2013, cujos únicos produtos concretos foram as Declarações presidenciais, nas quais somente o tema da PETROCARIBE aparece como uma preocupação constante das discussões, acompanhado de posicionamentos sobre as instabilidades políticas da região e a relação com os Estados Unidos.

Apesar da ALBA-TCP ser o processo de integração mais radical dentro do espectro do pós-liberalismo, a experiência mais importante é a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), resultante da iniciativa brasileira, caracterizada por seu forte escopo político. Advém da iniciativa brasileira dos anos 1990 de criação da ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-americana), passando pela tentativa de convergência da Comunidade Andina (CAN) e do Mercosul na proposta da Comunidade Sul-americana de Nações (CASA/CSN) de 2004. Sua criação em 2008, conformou-se como uma catalisação de um projeto de socialização da região, favorecido pela convergência de discursos e ideologias. A Unasul também visa facilitar a relação entre os países pela sua flexibilidade e pouca exigência no comprometimento comercial e econômico das nações envolvidas.

Dentre os esforços aplicados para o fomento da cooperação regional nas diversas áreas, pode-se dizer que a UNASUL inova ao propor o “intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa” (art. 3º, alínea “s”). Ainda que de maneira modesta, o disposto em questão serviu de base para a criação de um Conselho de Defesa Sul-Americano, que contou com atuação protagônica do Brasil, buscando o desenvolvimento de um mecanismo consultivo, com o objetivo de prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional, além da integração das bases industriais de defesa, e representa avanços na construção de mecanismos de fomento da confiança entre os países da América do Sul.

O Conselho de Saúde foi criado na mesma data que o Conselho de Defesa, tendo como objetivos a criação da Rede Sul-Americana de Vigilância e Resposta em Saúde e o desenvolvimento de diversos programas nessa área, inclusive para gestão de recursos humanos em Saúde. Em seu âmbito foi criado também o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), um centro de altos estudos e debate de políticas públicas para o desenvolvimento da liderança em saúde nos países membros, com sede no Rio de Janeiro

Em 2009 foram criados o Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social, que prevê em seus objetivos a criação de um Observatório Social Sul-Americano; o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas, cujo Plano de Ação está centrado na redução da demanda e no desenvolvimento alternativo, integral e sustentável; o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), que lida com um tema fulcral para o desenvolvimento da integração física entre os países da região.

O Tratado Constitutivo da UNASUL faz referência direta em reiteradas ocasiões à participação social, mas não estabelece diretamente mecanismos e espaços institucionalizados para essa participação. Em 2013³ foi instituído o Foro de Participação Social da UNASUL, de caráter consultivo, não-vinculante e cuja primeira edição ocorreu em agosto de 2014. Através dessa primeira reunião estabeleceram-se equipes de trabalho para um futuro aprofundamento e institucionalização da participação social no processo de integração.

De todas as iniciativas de regionalismo pós-liberal, a que menos avançou foi a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), que resultou dos encontros do Grupo do Rio e da CALC, (Cúpula da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento) em fevereiro de 2010, participando deste mecanismo de concertação política 33 países da região, incluindo Cuba.

Os discursos oficiais ressaltam que o objetivo dessa iniciativa é o desenvolvimento de uma comunidade que trabalhe a cooperação, a complementariedade, a solidariedade e a inclusão social entre as nações (ROMERO,

³ Cf. Declaração de Paramaribo, aprovada durante a VII Cúpula da UNASUL, em 30 de agosto de 2013.

2012). É uma nova tentativa de buscar a autonomia na região a partir de uma aposta de integração latino-americana que exclui os Estados Unidos e o Canadá e visa ser um mecanismo político de unidade e interação entre os países da região (NIVIA-RUIZ; PIETRO-CARDOSO, 2014).

A CELAC caracteriza-se cada vez mais como uma diplomacia de Cúpulas, um foro baseado no consenso, articulador para a convergência de ações e interesses da região, sem vistas à institucionalização do mecanismo, de modo a evitar o engessamento dos países-membros. Além disso, apesar do discurso social e a inserção no movimento regionalista pós-liberal, a CELAC não prevê a participação cidadã em nenhuma de suas instâncias.

OS PROJETOS DO REGIONALISMOABERTO

O processo de integração sul-americano mais identificado com a proposta do regionalismo aberto é o MERCOSUL e sua estrutura institucional reflete a lógica desse momento: ênfase nas questões comerciais, intergovernamentalismo e preocupação com a participação social. Existem apenas dois tipos de órgãos nesse processo: os decisórios que estão sob o estrito controle dos governos e os consultivos, nos quais participam representantes do Estado, do empresariado, dos trabalhadores e da sociedade civil.

As instâncias decisórias são o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio. Esses órgãos estão encarregados de uma agenda bastante ampla e variada, que é negociada pelos representantes dos governos. Apesar de não prever nenhum mecanismo de participação social direta, setores especializados da sociedade civil são chamados a participar destas instâncias, segundo critérios de cada país-membro, o que aproxima diferentes grupos de interesses para a realização de um trabalho mais técnico e especializado.

Além disso, duas instâncias representam, de fato, meios de participação social institucionalizada no MERCOSUL, o Fórum Consultivo Econômico Social (FCES) e o Parlamento (Parlasul). O primeiro foi estabelecido pelo Protocolo de Ouro Preto (1994) e funciona como órgão auxiliar consultivo. Participam do mesmo representantes empresariais, trabalhadores e de outras instâncias, respeitando-se a paridade, mas nota-se

a ausência de uma atuação proeminente da esfera social, uma vez que não atinge todos os substratos sociais.

Já o Parlasul foi constituído como órgão autônomo em 2006, substituindo a Comissão Parlamentar Conjunta criada em 1994. Sua implantação está relacionada com a influência das mudanças políticas na região, fazendo parte das novas perspectivas de integração dos governos da Onda Rosa, pois quando assumiram o poder em 2003, os governos de Néstor Kirchner e Luíz Inácio Lula da Silva pactuaram o relançamento do MERCOSUL em novas bases, alinhadas com a perspectiva que convencionamos chamar de regionalismo pós-liberal. Nesse sentido, constituíram-se como reflexos dessa nova etapa da integração, o Parlasul juntamente com a institucionalização do Tribunal Permanente de Revisão que é o sistema de solução de controvérsias entre os membros do bloco; o Centro MERCOSUL de Promoção do Estado de Direito, responsável por analisar e reforçar o desenvolvimento do Estado e da democracia no MERCOSUL; e o Tribunal Administrativo Trabalhista, criado para lidar diretamente com os servidores do processo de integração regional.

Outro importante mecanismo a ser mencionado neste redirecionamento da integração no Cone Sul, é o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) que tem por finalidade aprofundar o processo de integração, reduzir as dessimetrias e incentivar a competitividade e estimular a coesão social entre os Estados-parte. O FOCEM é o principal exemplo desse redirecionamento da integração porque trabalha ao mesmo tempo o enfrentamento do problema das assimetrias entre os países e se coloca como um instrumento para a promoção do desenvolvimento regional.

Dos processos de integração anteriores aos anos 2000, podemos afirmar que o MERCOSUL é o que mais foi influenciado pela onda do regionalismo pós-liberal, tendo sofrido uma reformulação institucional e uma significativa ampliação de sua agenda. É interessante apontar que se considerarmos os propósitos iniciais do projeto de integração, deveríamos pressupor que a Comunidade Andina (CAN) estaria mais propensa a esse redirecionamento. Inicialmente quando foi criada em 1969 pelo Acordo de Cartagena (entre Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru), chamou-se de Pacto Andino e propunha-se à formação de um sistema de integração e cooperação para o desenvolvimento econômico, colocando-se como

desafio enfrentar o problema dos desequilíbrios entre seus membros e a necessidade de instituições de fomento, dando origem ao Fundo Andino de Reservas (FAR) e à Corporação Andina de Fomento (CAF).

Ainda que centrado nos aspectos econômicos e comerciais, o Pacto Andino apresentava uma preocupação com aspectos que seriam posteriormente retomados pelo regionalismo pós-liberal, especialmente em compreender a integração regional como um instrumento de promoção do desenvolvimento a partir da coordenação de políticas e ações estatais. A grande diferença com o momento atual é em relação à institucionalidade: os processos iniciados a partir dos anos 2000 caracterizam-se por um baixo grau de institucionalização, priorizando lógicas informais ou estritamente intergovernamentais, enquanto em sua origem a CAN mostrou preocupação em montar uma estrutura burocrática supranacional capaz de impulsionar o processo de integração e com certa autonomia em relação aos governos nacionais, que é o Sistema Andino de Integração (SAI).

Ao longo dos anos 1970 o Pacto Andino vivenciou um período de crise e estagnação, que só foi superado na década seguinte com um novo impulso integracionista entre seus membros, coincidindo com o período de ascensão do regionalismo aberto. Foi dentro desse movimento de relançamento que o bloco alterou seu nome para Comunidade Andina, numa sinalização de que o projeto pretendia avançar no sentido do aprofundamento da integração.

Atualmente, o Sistema Andino de Integração é composto três tipos de órgãos e instituições:

- Intergovernamentais: Conselho Presidencial Andino, Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, Comissão da Comunidade Andina;
- Comunitários: Tribunal de Justiça Andino, Parlamento Andino, Secretaria Geral, Banco de Desenvolvimento da América Latina, Fundo Latino Americano de Reservas, Convênio Hipólito Unanue, e a Universidade Andina Simón Bolívar;
- E instâncias de participação da sociedade civil: Conselhos Consultivos dos Povos Indígenas, dos Trabalhadores e Empregadores, e da Mesa Andina para a Defesa dos Direitos do Consumidor.

No tocante à participação social podemos identificar duas instâncias principais: o Parlamento Andino (Parlandino) e os Conselhos Consultivos de trabalhadores e empresários. Ambos com caráter estritamente consultivo, o que significa uma participação indireta nas decisões. O Parlamento Andino é o órgão deliberante do Sistema de Integração. Com sede em Bogotá (Colômbia), este órgão representa os povos da Comunidade Andina, são eles quem elegem seus representantes através do voto universal e direto. A representação neste parlamento é igualitária entre os países-membros: cinco representantes por Estado. Suas principais prerrogativas concentram-se na harmonização das legislações dos países membros e com o ordenamento jurídico estabelecido pela Comunidade Andina, e do programa de cooperação e coordenação entre os parlamentares da CAN com os demais países latino-americanos.

Apesar da longevidade deste processo de integração e da complexa estrutura institucional construída, a CAN não conseguiu aumentar a interdependência econômica entre os seus membros e nem promover conjuntamente um processo de desenvolvimento regional. De todos os processos, este é atualmente o que enfrenta um maior esvaziamento porque seus integrantes estão priorizando outras lógicas. Bolívia e Ecuador estão pleiteando a sua entrada no MERCOSUL, o que significaria uma saída da CAN. Enquanto Peru e Colômbia parecem voltar suas forças para o projeto da Aliança do Pacífico.

Diferentemente dos projetos integracionistas mencionados até o momento, a Aliança do Pacífico é um projeto de cooperação comercial entre Chile, Colômbia, México e Peru. Foi instituída em 2012, com a pretensão de consolidar uma área de livre comércio entre os países, fortalecendo tanto a troca comercial entre eles, como a inserção econômica destes países em outras plataformas multilaterais. Ao mesmo tempo, seus membros demonstram clara insatisfação com esse regionalismo pós-liberal.

É o projeto que retoma os princípios do regionalismo aberto, propondo como objetivo final o estabelecimento de um bloco com livre-circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, o que caracterizaria a constituição de um mercado comum. Não há referências nos documentos a uma intenção de estabelecer uma institucionalidade regional com autono-

mia em relação aos governos para gerenciar esse processo, mantendo toda a estrutura estabelecida como estritamente intergovernamental.

A única instância de participação da sociedade é o Conselho Empresarial da Aliança do Pacífico (CEAP), cujo objetivo é discutir os aspectos comerciais e econômicos desse processo de integração, contando para isso com o apoio do Comitê de Expertos que analisam temas sugeridos pelos setores empresariais e elaboram propostas que são encaminhadas aos representantes dos governos.

O CEAP é um grupo constituído em paralelo à institucionalidade da Aliança (não consta no seu organograma oficial), mas que está fortemente articulado com ela, tendo reuniões formais dentro de suas cúpulas. Esta representação empresarial visa dar suporte à iniciativa governamental de integração, ao mesmo tempo em que preocupa-se com influir na agenda de negociações e tornar-se o elemento dinamizador do processo.

CONCLUSÕES

De certa forma, o regionalismo pós-liberal resgata alguns elementos presentes na primeira onda integracionista (como as questões de prosperidade e identidade regional), adaptando-os ao novo contexto e à realidade dos países latino-americanos. Portanto, como efeito destas mudanças no panorama político, o regionalismo na América Latina a partir dos anos 2000 também sofre modificações importantes de concepção. A principal delas diz respeito à tentativa de criar um regionalismo mais orientado pelo Estado do que pelo Mercado, desdobrando-se em dois movimentos distintos: alterar as estruturas existentes e criar novas estruturas regionais.

No primeiro caso, essa estratégia encontra limitações porque grande parte das instituições dos processos mais consolidados foram construídas como resultado do tipo de regionalismo desenvolvido na década anterior e, portanto, foram concebidas a partir da ideia de regionalismo aberto. As modificações implementadas não foram suficientes para alterar significativamente as lógicas desses processos e propiciar respostas satisfatórias aos novos anseios.

Os governos optaram por criar novas iniciativas integracionistas – consideradas heterogêneas – como resposta à crise da liberalização comercial. É dentro desse novo contexto que surgiram os projetos de integração como a UNASUL e a ALBA-TCP, desenvolvidos no marco do “regionalismo pós-liberal” (VEIGA; RIOS, 2007), pós-comercial ou pós-hegemônico (SERBÍN, 2011). Este novo conceito expressa uma nova ordem de prioridades regionais, e uma agenda deslocada à esquerda do eixo do poder político.

A principal característica é a crítica ao paradigma liberal, em que se basearam tanto as iniciativas de integração latino-americana nos anos 1990, quanto as políticas econômicas domésticas dos países da região. Seguindo esta lógica, esses processos modificam a agenda integracionista e trabalham melhor as questões relacionadas ao aprofundamento, aceitando discutir os problemas das assimetrias e os custos de seu enfrentamento.

Ainda assim, esse novo modelo de regionalismo mesmo reinserindo o Estado como instrumento de promoção da integração e do desenvolvimento, e ampliando a agenda de integração regional, não enfrentou uma questão central que é a concessão de maior autonomia às instâncias regionais, como aponta o Quadro 1. Sem essa autonomia, os processos de integração ficam subordinados às lógicas e interesses dos governos nacionais o que aumenta as incertezas e instabilidades dentro dos blocos.

Processo Regional	Modelo de integração	Complexidade Institucional	Participação social
ALBA-TCP	Regionalismo pós-hegemônico	Baixa e estritamente intergovernamental	Previsão de participação direta- inoperante
Aliança do Pacífico	Regionalismo pós hegemônico - liberal	Baixa e estritamente intergovernamental	Não prevê
CAN	Regionalismo fechado	Alta, mesclando instâncias intergovernamentais e supranacionais	Participação consultiva
CELAC	Regionalismo pós hegemônico	Baixa e estritamente intergovernamental	Não prevê
MERCOSUL	Regionalismo aberto	Alta e estritamente intergovernamental	Participação consultiva e setorial
UNASUL	Regionalismo pós hegemônico	Baixa e estritamente intergovernamental	Participação consultiva

Quadro 1: Características da Integração na América Latina

Fonte: MARIANO; RIBEIRO, 2015.

A agenda dos projetos de integração relacionados com o regionalismo pós-liberal pressupõe a existência de uma institucionalidade mais complexa, porque aborda temas como políticas sociais que exigiriam a necessidade de maior convergência e articulação política. Além disso, no caso da ALBA-TCP especificamente há um compromisso em garantir a livre circulação de pessoas entre os países, o que leva à necessidade de harmonizar políticas e, conseqüentemente, à necessidade de maior institucionalidade regional.

Inversamente ao esperado, todos os processos estabelecidos a partir dos anos 2000 apresentam como característica uma baixa institucionalidade, priorizando lógicas mais informais, mantendo as negociações sob o estrito controle dos governos, sob o argumento de que este modelo de negociação garantiria maior agilidade decisória e menor burocratização e custos. No entanto, as mudanças políticas que estão ocorrendo hoje na América do Sul lançam dúvidas sobre a continuidade dessas propostas ou de suas atuais agendas.

Na ausência de estruturas com mais autonomia, um mecanismo que poderia garantir uma certa continuidade a esses projetos de integração pós-liberal seriam os espaços de participação social, se estes tivessem um caráter mais deliberativo e pudessem influir na agenda das negociações. No entanto, eles são restritos e marginalizados do processo decisório em todos os processos analisados. A exceção encontrada é no caso do Aliança do Pacífico na qual há um forte envolvimento informal do empresariado. Neste caso, não há uma preocupação em influir na agenda da integração, pois a participação empresarial está voltada estritamente para a maximização das oportunidades de negócios oferecidas pelos governos com esse processo.

Os dois projetos que apresentam uma maior complexidade institucional (CAN e MERCOSUL) foram instituídos em outros ciclos de regionalismo. Partem, portanto, de lógicas diferenciadas: enquanto a CAN se inicia com uma perspectiva protecionista e voltada para uma institucionalidade mais autônoma (supranacional), o MERCOSUL caracteriza-se pela preocupação com a inserção comercial internacional e a intergovernamentalidade.

Houve entre os dois uma convergência de estratégias na última década: ambos passaram uma reformulação de suas estratégias com o primeiro assimilando a lógica do regionalismo aberto, enquanto o MERCOSUL passou por um processo de ampliação e de proposta de aprofundamento sob influência da onda de regionalismo pós-liberal.

No entanto, as propostas de aprofundamento nesses casos tendem a retomar compromissos anteriormente assumidos, mas não cumpridos, e à ampliação institucional de caráter consultivo, com pouca influência sobre os processos decisórios. Em suma, há uma participação social formal nos processos de integração latino-americanos que é marginal e irrelevante para a definição dos rumos tomados por esses processos.

Diante dessa realidade, a contribuição das propostas do regionalismo pós-liberal foram importantes para estabelecer novas perspectivas em relação ao que devem ser os processos de integração regional, especialmente para países em desenvolvimento, chamando a atenção para uma agenda de negociação que se desvincula da abertura comercial e da adequação às pressões do sistema internacional.

Porém, não conseguiram estabelecer estratégias e mecanismos capazes de garantir a sua continuidade, porque permaneceram presas à percepção de que bastariam as vontades políticas dos governos para levar adiante esses processos. Com a possibilidade do fim da chamada Onda Rosa, aumentam as incertezas sobre a continuidade desses projetos de integração e, principalmente, de sua agenda inovadora.

REFERÊNCIAS

ALTMANN, Josette (Ed.). *América Latina y el caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?* Buenos Aires: Teseo: FLACSO, 2011.

AYERBE, Luis Fernando. Novos atores políticos e alternativas de governo: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela. In: AYERBE, L. (Org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: UNESP, 2008. p. 265-301.

CIENFUEGOS, Manuel; SANAHUJA, José Antonio. (Coord.). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB, 2010.

CORAZZA, Gentil. O 'regionalismo aberto' da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006.

FUENTES, Juan Alberto. El regionalismo abierto y La integración econômica. *Revista de La CEPAL*, n. 53, p. 81-89, ago. 1994.

MARIANO, Karina L. P. *Um modelo para a avaliação de integração regional e a experiência do Mercosul*. 2013. Tese (Livre-Docência) - Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2013.

MARIANO, Karina L. P.; RIBEIRO, Clarissa C. N. Regionalismo e democracia: a participação dos processos de integração na América do Sul. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA, 8., 22-24 jul. 2015, Lima, Peru. *Anais...* Lima: Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP); Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015.

NIVIA-RUIZ, F.; PRIETO-CARDOZO, J. E. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños – CELAC: Más allá de la integración ¿una nueva posibilidad de cooperación regional? *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, v. 1, n. 1, p. 34-62, 2014.

RIGGIROZZI, Pia; TUSSIE, Diana (Ed.). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. London: Springer Dordrecht Heidelberg, 2012 .

ROMERO, A. Los desafíos del proceso de integración en América Latina y el Caribe: las propuestas de la CALC y la CELAC. In: ROJAS AVARENA, F. (Ed.). *América Latina y el Caribe: vínculos globales em um contexto multilateral complejo*. Buenos Aires: Teseo, 2012. p. 221-250.

SERBIN, Andrés. *Los nuevos escenarios de la regionalización: Déficit democrático y participación de la sociedad civil en el marco del regionalismo suramericano*. Bogotá: CRIES, 2011. (Serie: Documentos CRIES, n. 17).

STEFANONI, Pablo. Posneoliberalismo cuesta arriba. Los modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador en debate. *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 239, maio/jun. 2012. Disponível em: <<http://www.nuso.org/>>. Acesso em: 8 jul. 2012.

VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago: CEPAL, 2007. (Série Comércio Internacional, n. 82).

VEIGA, Pedro da Motta; RÍOS, Sandra. O Brasil como vetor de integração sul-americana: possibilidades e limites. *Política Externa*, São Paulo, v. 20, n. 2, 2011.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul: uma análise considerando a posição do Brasil. *Debates Clacso*, Buenos Aires, n. 27, p. 46-65, 2010.

WEYLAND, Kurt. *Latin american politics and society*. Miami: Blackwell Publishing, 2004.