



46/01A
20/01/19

Luiz Felipe Viel Moreira
Marcela Cristina Quinteros
André Luiz Reis da Silva

Coleção Relações Internacionais

Coordenador: Paulo Gilberto F. Visentini

- *Introdução as Relações Internacionais: temas, atores e visões*
Cristina Sorعانu Pecequillo
- *Relações Exteriores do Brasil II (1930-1964) - O nacionalismo, da Era Vargas à Política Externa Independente*
Paulo Gilberto F. Visentini
- *História das Relações Internacionais - A Pax Britannica e o mundo do século XIX*
Antônio Carlos Lessa
- *Relações Internacionais Contemporâneas - A ordem mundial depois da Guerra Fria*
José Augusto Guilhon Albuquerque
- *História das Relações Internacionais II - O século XX: do declínio europeu à era global*
Christian Lohbauer
- *As Relações Internacionais da Ásia e da África*
Paulo Gilberto F. Visentini
- *Relações Exteriores do Brasil I (1808-1930) - A política externa do sistema agroexportador.*
José Luiz Werneck da Silva e Williams Gonçalves
- *Relações Exteriores do Brasil contemporâneo*
Danielly Silva Ramos Becard
- *As Relações Internacionais da América Latina*
Luiz Felipe Viel Moreira, Marcela Cristina Quinteros e André Luiz Reis da Silva

TEXTO X 37

As Relações Internacionais da América Latina



EDITORA
VOZES

Petrópolis

9 A América Latina no contexto da redemocratização, neoliberalismo e globalização (1989-1999)

O sistema internacional dos anos de 1990 foi marcado essencialmente pelo fim da Guerra Fria, com o fim dos regimes socialistas no Leste Europeu, a queda do Muro de Berlim (1989) e a desestruturação da União Soviética (1991), bem como a formação de blocos económicos, maior internacionalização do capital (centralização e concentração internacional de capital) e pelo acirramento do processo de globalização. Nesse sentido, profundas modificações marcaram o cenário internacional no final desde a década de 1980, configurando o que alguns analistas denominaram de Nova Ordem Mundial.

O sistema internacional pós-Guerra Fria, que se seguiu após o fim da União Soviética e do fim dos regimes comunistas do Leste Europeu, tem se constituído por um período de transição, no qual a antiga ordem mundial bipolar vem sendo substituída por uma nova ordem, de contornos ainda não plenamente definidos. Observa-se, por um lado,

a emergência de diversos atores (estatais e não estatais) no sistema internacional disputando espaço político e econômico, enquanto que, por outro lado, os Estados Unidos buscam a ampliação de seu poder internacional. Nesse sentido, o sistema internacional nos últimos anos é marcado por uma crescente difusão de poder, no contexto de uma disputa entre a manutenção da hegemonia dos Estados Unidos e a luta pela construção de um mundo multipolar, onde o poder seria partilhado pelas potências dos outros continentes.

Na América Latina, no início dos anos de 1980, os regimes militares sofreram um grande desgaste interno e internacional que desembocou nas redemocratizações. A crise das dívidas, que demonstrou o esgotamento do modelo de desenvolvimento e seu eminente colapso, revelava o empobrecimento das classes trabalhadoras que não haviam sido contempladas com *os milagres econômicos* promovidos pelo autoritarismo. À exposição pública dos fracassos econômicos somou-se o renascimento dos movimentos sociais e a rearticulação das oposições que, na maioria dos casos, buscou soluções negociadas para o retorno à democracia, evitando, assim, rupturas descontroladas.

Redemocratização, abertura política e eleições na América Latina

A crítica internacional aos regimes autoritários intensificou-se quando os Estados Unidos, a partir da segunda metade dos anos de 1970, inauguraram uma política de diminuição dos custos (militares, diplomáticos, políticos e econômicos) das alianças com governos locais em áreas já

controladas. A política de direitos humanos, desenvolvida pelo Governo Jimmy Carter, atingiu tanto países socialistas quanto os regimes militares da América Latina, antigos aliados. No Governo Ronald Reagan, essa política avançou, pressionando pela redemocratização. Muitos dos antigos aliados militares e autoritários tinham um projeto de desenvolvimento próprio, considerado muito "nacionalista", que não condizia com os rumos que a economia e a política mundial vinham tomando.

Com o enfraquecimento da sustentação interna e internacional, os regimes autoritários entraram em crise e iniciaram a transição. A crise das ditaduras e a passagem do poder para os civis foram ocorrendo em cascata, com a Argentina (1983), Uruguai (1985), Brasil (1986) e, finalmente, Paraguai (1989) e Chile (1990) retornando à democracia. O ano de 1989 foi marcado por eleições presidenciais em todos esses países, embora caracterizados por ritmos diferenciados de transição política.

No Brasil, João Figueiredo assumiu a presidência em março de 1979, marcado por um novo ambiente interno e externo. Internamente, vivia-se os impasses advindos da redemocratização e da crise econômica. Externamente, o Brasil sofria a crise da dívida e os efeitos da chamada Nova Guerra Fria. Presidente da República imposto por Geisel sobre setores linha-dura, Figueiredo tinha por tarefa promover a liberalização política e as reformas necessárias, sem comprometer a unidade das forças armadas. A imagem externa do Brasil era a de um país do Terceiro Mundo, assolado pela crise econômica, e não mais a de uma potência emergente. Dessa forma, o regime militar deixava uma herança de maior internacionalização do país, um ex-

tenso parque industrial (embora desigualmente desenvolvido e distribuído) e uma grande lista de conflitos com os Estados Unidos e com as finanças nacionais falidas.

Rapidamente as negociações da transição democrática foram passando para o campo civil e, com a derrota do projeto de eleições diretas para 1985, ocorreram eleições indiretas, com Paulo Maluf concorrendo com Tancredo Neves, que foi eleito. Com a morte do presidente eleito imediatamente, Tancredo Neves, assumiu a presidência o vice-presidente eleito, José Sarney. Político ligado à Arena durante a ditadura, no processo de redemocratização ingressou no PMDB. Seu governo foi marcado pela intensificação das crises econômicas e pelos diversos planos econômicos, que visavam sobretudo o combate à inflação. Além disso, a Constituição promulgada em 1988 ampliou os benefícios sociais no Brasil. Em 1989, ocorreram as primeiras eleições presidenciais diretas após o regime militar. Para estas eleições, se apresentaram quase duas dezenas de candidatos, que levou a um segundo turno entre Fernando Collor de Mello, do PRN, e Luiz Inácio Lula da Silva, do PT. Com apoio da grande mídia e dos grupos conservadores, Collor venceu as eleições, com 42,75% dos votos contra os 31,07% de Lula. 14,4% dos eleitores se abstiveram, enquanto 1,2% votaram em branco e 3,7% anularam o voto.

Com o fim da Guerra das Malvinas, a Argentina, atritada com os Estados Unidos e Europa, associou-se ao Brasil e iniciou-se um processo de cooperação política e integração econômica. O Brasil, além disso, aumenta sua atuação hemisférica a partir do Grupo do Rio. Procura revitalizar e participar de órgãos latino-americanos como

anteparo à ofensiva dos Estados Unidos. Dessa forma, oscilando entre avanços e recuos, verificamos a passagem, na década de 1960 e 1970, da rivalidade à cooperação entre Argentina e Brasil. Passou-se da desconfiança mútua — em relação aos respectivos projetos geopolíticos — e da competição, para uma fase de profunda cooperação, culminando com a constituição do Mercosul. Na Argentina, após a derrota na Guerra das Malvinas (1982), foi acelerado o processo de redemocratização. Com o Governo Raúl Alfonsín (1983-1989), foi dado empenho em construir uma política externa que a retirasse do isolamento e servisse de apoio à superação das enormes dificuldades em que o país se encontrava. O governo Alfonsín se concentrou em estreitar relações com os chamados interlocutores preferenciais. Estes eram: América Latina, Europa Ocidental e os Estados Unidos. Aos poucos, os Estados Unidos foram se convertendo em ator principal, até que na administração Carlos Saul Menem se tenha a convicção de que o apoio irrestrito aos Estados Unidos implica uma relação privilegiada com estes. Dentro dessa perspectiva de entendimento, a Argentina mostrou gestos de boa vontade para com os Estados Unidos, com votação contra Cuba, abandono dos países não alinhados e envio de tropas para o Golfo Pérsico. A política externa argentina reveste-se, desde a década de 1980, de um pragmatismo entre os Estados Unidos, a América Latina e a Europa.

No Uruguai, com a eleição do colorado Julio Maria Sanguinetti e, sob sua presidência (1985-1990), ocorreu a consolidação da democracia no Uruguai. A partir de então, três grandes forças políticas coexistem no país: colorados, blancos e frenteamplistas. A posição da Frente

Ampla se solidificou como uma força política, tendo inclusive conquistado a prefeitura de Montevideu em 1989. Sanguinetti governou buscando a "transformação em paz" das estruturas políticas do Uruguai. Já em março de 1985, 47 presos políticos foram libertados, entre os dirigentes do Movimento de Libertação Nacional - Tupamaros - MLN-T, tendo como líder Raul Sendic. Enquanto isso, uma anistia foi oferecida aos militares e referendada depois em 1989 (aprovada com 52%), conhecida como a Lei do Ponto Final. A pasta das Relações Internacionais ficou a cargo de Enrique Iglesias, que teve a tarefa de reintegrar o Uruguai à comunidade mundial, sediar a nova Rodada de negociações do Gatt, a Rodada Uruguai, negociar mercados para produtos uruguaios, negociar a estratégia da dívida externa latino-americana, restabelecer ou fortalecer relações que a diplomacia militar havia suspenso e participar da integração latino-americana, em especial da criação do Mercosul. Em 1990, assumiu a presidência do Uruguai o Blanco Luis Alberto Lacalle (1990-1995), que implementaria uma política neoliberal.

No Paraguai, em fevereiro de 1989 o General Andrés Rodríguez deu um golpe de Estado, finalizando 34 anos da presidência de Stroessner. Rodríguez assumiu como presidente provisório, terminou com a censura e legalizou os partidos políticos, com exceção do comunista. O Partido Liberal Radical Autêntico (PLRA), o Revolucionário Febrerista (PRF) e o Demócrata Cristão (PDC) entre outros menores rapidamente se reconstruíram. Poucos meses depois, o General Rodríguez foi eleito com 74,25% dos votos. Domingo Laino (PLRA) alcançou o segundo lugar com 20,18. A democracia paraguaia, pensada em termos

de estrutura de poder, pouco alterou a estrutura política de Stroessner, baseado na triade Governo - Partido Colorado - Forças Armadas, dando pouco espaço para oposição. No campo econômico, o Governo Rodríguez passou a implantar um plano de reestruturação econômica. Tal plano, respaldado pelos empresários, visava a desregulamentação da economia, eliminação de taxas de importação e o fim dos monopólios estatais. Também se buscou o saneamento do setor público com o objetivo de reduzir o déficit fiscal. No Paraguai, a dívida externa nos anos de 1970 e 1980 quintuplicou. A privatização foi alcançando espaço e, na administração Juan Carlos Wasmosy, privatizou-se a Linhas Aéreas Paraguaias, ficando na lista várias empresas para seguirem o mesmo caminho.

Nas relações exteriores, o processo de redemocratização abriu novas perspectivas ao Paraguai. A própria viabilidade da transição para a democracia esteve ligada ao apoio político prestado pelos Estados Unidos, Brasil e Argentina. Este foi o primeiro país a reconhecer a redemocratização, numa tentativa de superar as tensas relações dos seis últimos anos do Governo Stroessner com o Governo de Raul Alfonsín, com o apoio dos militares paraguaios aos argentinos envolvidos na "guerra suja" ou a ocupação paraguaia da Ilha Entre Rios, no Rio Paraná. O Brasil, em seguida, também reconheceu o novo regime. Os Estados Unidos tardaram um pouco mais a reconhecer o novo regime pela desconfiança em relação a Rodríguez. Depois de conversações com enviados norte-americanos e com as promessas feitas por Rodríguez de auxiliar no combate ao narcotráfico, os norte-americanos condicionaram seu apoio à observância dos três D: democracia, dro-

gas e direitos humanos. A partir de 1989, o processo eleitoral permitiu a participação democrática nas eleições. Em 1991 se elegeram, pela primeira vez, intendententes democráticos em todos os municípios do país e uma nova constituição democratizou e modernizou, em 1992, a estrutura jurídica e política do Paraguai, com a participação de todos os partidos em sua redação. Nas eleições presidenciais revivizou-se a ação dos partidos e movimentos políticos.

Em maio de 1993, o empresário Juan Carlos Wasmosy (Colorado) venceu as eleições presidenciais. Entretanto, pela primeira vez, a oposição obteve maioria no senado e na Câmara. Wasmosy tomou posse em agosto de 1993 com membros da oposição integrando o gabinete. No seu governo realizou-se a reforma do Poder Judiciário, políticas de ajuste macroeconômico e reforma do Estado. Em 1994 o Chefe do Serviço Antidrogas, o General Ramón Rosa Rodrigues, foi assassinado. O governo Wasmosista sofreu uma tentativa de golpe em abril de 1996 pelo General Lino Cesar Oviedo. Wasmosy conseguiu reprimir a tentativa de golpe e, no início de 1998, Oviedo foi sentenciado a 10 anos de prisão. Ainda assim, o governo Wasmosy é recordado por escândalos e acusações de corrupção. Em Agosto de 1998, Raul Cubas tornou-se presidente, depois de derrotar Domingo Laino nas eleições. Cubas liberou seu aliado Lino Oviedo da prisão, que conseguiu asilo na Argentina, iniciando uma nova crise no governo.

Enquanto a democracia avançava no Brasil, Uruguai e Argentina, o Chile parecia manter-se inabalável. Como resposta às manifestações populares, o estado de sítio passou a vigorar desde novembro de 1984, mas foi suspenso em junho de 1985, ante as pressões internacionais. Entre-

tanto, em novembro de 1985 a implantação do estado de sítio foi novamente adotada para evitar o perigo da perda de controle do regime, ante o recrutescimento dos protestos. Apenas em outubro de 1988, o plebiscito disse NÃO a Pinochet e iniciou a transição institucional para a democracia, com eleições presidenciais e parlamentares em 14 de dezembro de 1989. As oposições uniram-se no Acordo pela Democracia (Concertación) e elegeram Patricio Aylwin, democrata-cristão, em dezembro de 1989.

A experiência autoritária chilena realinhou as forças políticas e reconfigurou o sistema de partidos chilenos, ao colocar como divisor de águas o binômio autoritarismo/democracia. Isto permitiu o nascimento de duas grandes coalizões, uma de centro-esquerda (Concertación) e outra de centro-direita (Unión por Chile). Entretanto, nem a esquerda nem a direita desapareceram no Chile. De fato, uma parte da esquerda chilena, a comunista, teve sua influência reduzida, enquanto outra parte, os socialistas, voltaram ao governo em 11 de março de 1990 com a parte da coalizão triunfante com Patricio Aylwin e se tornou aliada do Partido Democrata Cristão, um de seus principais adversários na época da Unidade Popular. Com a eleição de Aylwin, restituiu-se o regime democrático. O modelo econômico buscou incorporar a variável social, com o discurso do crescimento com igualdade. Sob esse lema e com a solenidade própria de um ato de Estado, em 1990 o governo de Aylwin realizou o traslado dos restos mortais de Salvador Allende de Viña del Mar para o Cemitério Geral de Santiago. No caminho, colocaram-se milhares de pessoas para homenagear o ex-presidente, com a presença de autoridades estatais. Este foi um dos atos de reparação

mais significativos da transiçao, cuja reconciliaçao social e politica ainda não foi plenamente alcançada.

Em dezembro de 1993 o democrata cristao Eduardo Frei Ruiz-Tagle foi eleito presidente, tambem pela Con-certacáo. Assumiu em 11 de marzo de 1994 e conseguiu baixas taxas de inflaçao e incentivo aos investimentos es-trangeiros. Em agosto de 1995, Frei enviou ao congresso um pacote de medidas que visavam diminuir o poder das forças armadas. Em abril de 1996, com um senado com-posito na sua maioria por partidários de Pinochet, é recusa-do tal projeto. Em 1998, Pinochet foi preso na Inglaterra, sob acusaçao de sua diadura ser responsavel pela morte de cidadãos espanhóis. Em marzo de 2000, Pinochet foi li-berado e retornou ao Chile, sob alegaçao de frágl situacáo física, evitando assim sua extradicaço para a Espanha. Já a sociedade chilena cindiu-se em duas em funçao do julga-mento do ex-ditador.

Em síntese, a redemocratizaçao na América Latina es-tabeleceu as instituiçoes básicas do novo regime: através das eleiçoes fundadoras e da reconstruçao de instituiçoes democráticas, e em seguida foi se estabelecendo um con-senso em torno das reformas para escapar da crise fiscal e dos problemas económicos. Se, inicialmente, as elites po-líticas tiveram amplo apoio popular, as dificuldades políti-cas reapareceram no momento da aplicaçao do ajuste neo-liberal. Num contexto de crise económica prolongada, pau-perizaçao e ampliaçao das desigualdades sociais, as insti-tuiçoes representativas tenderam a se fragilizar. A conjun-çao de valorizaçao da democracia e a crise económica pro-vocaram inclusive o surgimento de novos modelos de po-pulismo, direcionado aos excluidos portadores de títulos

de eleitor, que transferem ao poder executivo a expectati-va de resultados imediatos. Nesse contexto de populismo neoliberal, a centralizaçao política e a personificaçao do poder conformaram a democracia delegativa, em que o presidente, portador de um poder delegado pelo voto, se considera tendo amplos poderes para implementar, muitas vezes de forma autoritária, seus projetos e decisões. Das demandas políticas do final dos anos de 1980, articuladas em amplas alianças sociais e políticas, a crise social e eco-nómica desviou o debate da liberalizaçao política para a li-beralizaçao económica e o terreno estava preparado para a implantaçao do neoliberalismo.

O Consenso de Washington e o neoliberalismo

Estruturalmente, as reformas políticas vieram acom-panhadas de reformas económicas, que significavam "atua-lizar" a dependência do subcontinente através das políti-cas neoliberais. Estas foram preconizadas no Consenso de Washington (1989) que pregava as privatizaçoes, a dimi-nuiçao da intervençao do Estado na economia, a abertura económica e desregulamentaçao dos mercados de traba-lho. O Consenso de Washington consistia em um "recei-tuário" criado nos Estados Unidos a partir de uma reunião efetuada em sua capital, em 1989, por funcionários do go-verno norte-americano, técnicos do FMI e intelectuais, e que deveria ser aplicado nos países da América Latina. Nesse seminário, ratificou-se a proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha recomendando como con-diçao para cooperaçao financeira. O consenso deveria ser seguido pelos países da América Latina, através da abertu-ra unilateral da sua economia, privatizaçao e reformas mo-

netaristas, com a criação de um mercado autorregulável, sem interferências do Estado, não tratando de questões sociais, como educação, saúde e distribuição de renda.

O termo neoliberalismo foi bastante discutido na década de 1990 nas mais variadas esferas e, como um conceito politizado, tornou difícil sua aproximação acadêmica. Dessa forma, é necessário depurar do discurso político — a favor e contra — seu corpo doutrinário e sua real implicação prática na América Latina. As ideias neoliberais começaram a ganhar terreno com a crise econômica mundial dos anos de 1970, quando o mundo capitalista avançado viveu uma profunda recessão, combinando baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação. Para o pensamento neoliberal, a solução da crise consistia em manter um Estado forte na capacidade de regular os sindicatos, mas fraco nos gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta dos governos, garantida com a redução dos gastos sociais. A hegemonia do neoliberalismo como ideologia começou a ficar demonstrada quando suas práticas foram levadas não apenas pelos governos de direita, mas também por muitos governos social-democratas.

Existem duas versões diferentes do projeto neoliberal. A primeira, mais radical e ortodoxa, foi a propugnada pelo grupo de Hayek (criticando toda a forma de intervenção do Estado), mas que efetivamente ficou mais no plano ideológico. Definindo num sentido estrito, o neoliberalismo não foi aplicado em nenhum lugar do mundo. Entretanto, esta versão mais doutrinária alimenta outra mais “leve”, matizada e flexível do projeto inicial, mas com grande impacto sobre as sociedades, que foi efetivamente aplicado nos anos 1990 nos países da América Latina.

O programa neoliberal tem três pilares básicos. Em primeiro lugar, uma reversão das nacionalizações efetivadas após a Segunda Guerra Mundial. O segundo pilar é a crescente tendência à desregulamentação das atividades econômicas e sociais pelo Estado, geralmente baseada no discurso da eficiência do mercado. Já o terceiro pilar é a tendência à reversão dos padrões universais de proteção social estabelecidos no pós-guerra, no que se define como estado de bem-estar social. Diferentes articulações e combinações destes três pilares são possíveis, mas com um sentido geral de reconfiguração institucional do capitalismo contemporâneo. Assim, os três pilares básicos do neoliberalismo são a desestatização, a desregulamentação e a desuniversalização, os quais, no contexto da América Latina, também estão relacionados à abertura econômica e à crítica ao paradigma desenvolvimentista.

O neoliberalismo na América Latina, como na Europa, se alimentou da crise fiscal do Estado, da crise do Estado de bem-estar social (onde chegou a se configurar) e da crise da industrialização substitutiva de importações. A crise da dívida e a década perdida de 1980 acenou os traços da crise de hegemonia do desenvolvimento e o fortalecimento do neoliberalismo. Assim, cada país tomou uma versão do neoliberalismo conforme as mudanças deixadas pelos modelos hegemônicos anteriores, acomodando à hegemonia do capital estrangeiro e financeiro, determinando as políticas econômica e social dos países fragilizados com a crise econômica, a estagnação e a inflação dos anos de 1980.

Mas o tempo histórico atingiu diferentemente cada país. Ao contrário de alguns países da América Latina, onde o

neoliberalismo foi implantado no período das ditaduras, como no Chile, no Brasil sua implantação ocorreu no momento de fortalecimento dos movimentos sociais. Um neoliberalismo que teve de enfrentar-se com uma forte burguesia nacional protegida pelo Estado e com um movimento social político de esquerda com capacidade de resistência superior ao dos outros países da região. Como elemento de comparação, enquanto na Argentina e no Peru o programa neoliberal foi aplicado com mais intensidade, o neoliberalismo avançava no Brasil com um caráter matizado, dada sua incapacidade inicial de se projetar hegemonicamente. Entretanto, a crise fiscal do Estado e a hiperinflação geraram o consenso necessário em torno da necessidade das "reformas estruturais" do Estado e da economia.

Mas as consequências não foram apenas econômicas. A própria democracia foi constrangida a se adaptar a um modelo liberal, que evitava a participação popular. Entre as transformações políticas oriundas das reorientações econômicas do projeto neoliberal, procurou-se adotar medidas cada vez mais restritivas da democracia representativa e do pluralismo democrático. A tentativa de criar limitadores aos avanços políticos e democráticos tinha como objetivo impedir ou dificultar que a insatisfação popular com os custos sociais se expressasse fora dos mecanismos condicionados pelo modelo neoliberal. Observa-se também o uso de medidas de força e de intimidação dos movimentos sociais. Por outro lado, as medidas neoliberais tiveram de ser acompanhadas de reformas constitucionais, em geral visando liberalizar mercados e fragilizar os marcos regulatórios que constrangiam a ação do mercado e do capital estrangeiro. Muitos governos neoliberais governa-

ram utilizando intensivamente o poder presidencial, restringindo o papel do legislativo e a fórmula da reeleição presidencial permitia o continuísmo das reformas.

Em síntese, na década de 1990, com o término da Guerra Fria e a emergência dos Estados Unidos como único centro de poder, o discurso neoliberal foi amplamente difundido. Os países da América Latina começaram a abandonar o paradigma do Estado desenvolvimentista a favor do neoliberalismo. Todavia, estes fatores externos coincidiram com fenômenos internos, que também explicam a transição. Nos anos de 1980, como visto, houve a queda do desempenho e a exaustão do modelo desenvolvimentista. O fim das ditaduras e a volta da democracia ocasionaram crises políticas. No âmbito social, evidenciou-se um profundo descontentamento, devido às dívidas externas e à instabilidade monetária dos países, preparando a população para acolher, nas eleições presidenciais e legislativas, os novos dirigentes com o pensamento neoliberal.

As experiências neoliberais na América Latina

O Peru, ao longo de sua história, passou por imensas dificuldades políticas, que se refletiram no plano econômico, em uma oscilação entre posturas liberais e intervencionistas. No Peru, a transição definitiva para o modelo neoliberal ocorreu com o Presidente Alberto Fujimori, um dirigente que surgiu das margens da vida política e que buscava representar todos os marginalizados pela oligarquia. Neste governo, foram promovidas políticas de privatização de empresas, de diminuição dos monopólios estatais, de ajustes fiscais e controle inflacionário, e de racio-

nalização da administração pública. O setor privado, deste modo, seria o motor do crescimento econômico. A busca de reinserção no sistema financeiro internacional, que rendeu a Fujimori um empréstimo de 800 milhões de dólares repassados pelo FMI, bem como a promoção de acordos regionais e extrarregionais, com o objetivo de ampliar o mercado eram, também, características deste período neoliberal.

Fujimori colocou em prática uma política de repressão seletiva. Foram promulgados decretos antiterrorismo, como as acusações de tração, os processos sem direito de defesa e as imposições de prisão perpétua. Além disso, formaram-se tribunais e expandiu-se a atividade antiterrorista nos meios rurais e favelas urbanas. Os militares ganharam ampla autonomia nesta esfera. Em virtude dessa situação, durante o governo de Fujimori, o Peru retirou-se parcialmente da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O Chile já havia aderido ao neoliberalismo durante a ditadura de Pinochet e, com a redemocratização, essa tendência foi acentuada. O modelo de inserção do Chile privilegiava os centros desenvolvidos do capitalismo (Estados Unidos, Europa e Ásia) buscando associações comerciais (ingressou na Apec em 2004). Entretanto, a articulação dos países do Cone Sul com o fim da Guerra Fria não passava despercebido, mas a economia chilena era pequena demais para uma integração no bloco do Mercosul. Mas o Chile procurou se aproximar mais dos países vizinhos. Resolveu, ao longo dos anos de 1990, as pendências linderas com a Argentina. Em 1996, assinou a associação com o Mercosul. Mas o grande objetivo era uma associação com o Nafta, que não foi efetivada e então se partiu

para a negociação de um tratado bilateral com os Estados Unidos, assinado em 2003 e que entrou em vigor em 2004.

Na Argentina, os dois mandatos de Carlos Saúl Menem (1989-1999) marcaram a era neoliberal na Argentina. Em 1992, o peso volta a ser a moeda nacional, em substituição ao austral criado no governo Alfonsín, e com paridade com o dólar. Sob a coordenação do Ministro da Economia, Domingo Cavallo, diversas medidas foram tomadas, como a privatização de empresas de telefonia, correios, energia e água. Na Argentina, após a redemocratização, foi dado empenho em construir uma política externa que a retirasse do isolamento e servisse de apoio à superação das enormes dificuldades em que o país se encontrava. O governo Alfonsín concentrou-se em estreitar relações com os chamados interlocutores preferenciais. Estes eram: América Latina, Europa Ocidental e os Estados Unidos. Buscou-se uma reaproximação aos Estados Unidos e, aos poucos, estes foram se convertendo em ator principal, até que, na administração Menem, se tenha a convicção de que o apoio irrestrito aos Estados Unidos implicava uma relação privilegiada com estes.

Dentro dessa perspectiva de entendimento e aproximação, a Argentina buscou dar gestos de boa vontade para com os Estados Unidos, com votação contra Cuba na ONU, abandono dos países não alinhados e envio de tropas para o Golfo Pérsico. A política externa argentina revestiu-se, desde a década de 1980, de um pragmatismo entre os Estados Unidos, a América Latina e a Europa, mas nos anos de 1990 ocorreu uma concentração nas relações com os Estados Unidos. Chegou-se a formular um conceito, desenvolvido por Carlos Escude, de “realismo periférico” que buscava

eliminar a política de confrontação com as grandes potências e a adaptação da Argentina à ordem global.

Até os anos de 1980, o México mantinha uma política desenvolvimentista e autonomista em relação aos Estados Unidos. Mas após a crise da dívida, que inclusive levou à moratória em 1982, o governo Miguel De La Madrid (1982-1988) inicia uma política de liberalização, aprofundada com Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Nesse contexto, ocorreu a redução dos limites dos investimentos estrangeiros as áreas consideradas estratégicas (petroquímica, finanças, manufatura), liberalização das políticas industriais e um grande programa de privatizações, que envolveu a venda de 80% das quase 1.200 empresas estatais, com a privatização de outras grandes empresas estatais como a Telmex, AeroMéxico, Mexicana de Aviación e 18 bancos comerciais. A liberalização econômica implicou uma reversão na política externa mexicana, que se deslocou para o plano econômico, abandonando o discurso e a ideologia do nacionalismo revolucionário em favor da aceitação dos princípios neoliberais e da cooperação institucionalizada com os Estados Unidos. Disso resultou uma ativa política econômica multilateral e uma maior aproximação com os países desenvolvidos, que culminaram no ingresso do México na OCDE, em 1994.

Nos anos de 1990, enquanto o Brasil articulava o Mercosul, com Argentina, Uruguai e Paraguai, o México aderiu ao Nafta, um acordo comercial com os Estados Unidos e o Canadá. O destino do México foi, de certa forma, "se-lado" a partir dessa decisão de se unir aos norte-americanos. Boa parte do seu comércio exterior foi desviado para os Estados Unidos, o que provocou algum crescimen-

to nas regiões próximas à fronteira, mas abriu ainda mais o fosso social entre o Norte e o Sul do país. Mas o sonho mexicano, de ser um parceiro prioritário para os Estados Unidos, foi desvanecendo aos poucos, quando perceberam sua posição subalterna no Nafta

Alguns dias antes da posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso ocorreu a crise mexicana, em dezembro de 1994 (Efeito Tequila), uma das primeiras crises da América Latina sob o paradigma neoliberal e da globalização. Este país, considerado até então um modelo de economia a ser seguido pelos países que quisessem embarcar no trem da modernidade, seguiu um repositório econômico baseado no enxugamento da máquina estatal, no corte de benefícios sociais e numa abertura econômico-financeira movida a recursos externos. A crise veio em 20 de dezembro de 1994 com o estouro da relação dólar-peso, mantida artificialmente pelo governo. O peso foi desvalorizado em 30% e os juros subiram mais de 100%. Com a crise, o México perdeu um terço das suas reservas cambiais. Durante o mês de janeiro de 1995 vários países da América Latina tiveram queda nas bolsas de valores e muitas empresas tiveram que fechar. Era o "capital volátil" procurando lugares mais seguros e que marcaria uma das grandes fragilidades dos países latino-americanos ao longo do período em análise. Além disso, o governo Ernesto Zedillo Ponce de Leon (1994-2000) deveria enfrentar o ressurgimento das guerrilhas zapatistas.

Com a vitória de Fernando Collor, em 1989, o neoliberalismo era de fato introduzido no Brasil, com a adoção, pelo novo governo, do Consenso de Washington. Nessa lógica, o Brasil começou a década de 1990 com uma polí-

tica externa voltada à adequação dos preceitos estabelecidos pelos países desenvolvidos, configurando um alinhamento à política norte-americana. Sem perceber a tendência multipolar pós-Guerra Fria, Collor identificou o mundo como unipolar (centrado nos Estados Unidos) e ignorou relacionamentos de grande importância com outros (e novos) polos de poder econômico, financeiro e tecnológico na Europa e na Ásia.

Da mesma forma que se geraram expectativas no plano interno de que o Brasil poria em marcha um veloz processo de modernização e superação dos entraves criados pela velha ordem econômica, criou-se a ideia de que o governo eleito em fins de 1989 iria modificar rapidamente o perfil internacional do país, descaracterizando seu perfil diplomático terceiro-mundista e construindo uma agenda positiva com os Estados Unidos. Assim, o Governo Collor abandonou a postura defensiva com respeito ao tema ambiental e legislação de propriedade intelectual e elaborou um discurso que interpretava o fim da Guerra Fria como uma fonte de oportunidades e não como o aprofundamento da clivagem Norte-Sul.

Nesse sentido, ao identificar multilateralismo com as "tendências terceiro-mundistas" das resoluções da ONU, a política externa de Collor se inclinou para os entendimentos individuais com os Estados Unidos, mesmo quando se tratasse de autênticas relações multilaterais. Junto ao Gatt, o Brasil aceitou negociar bilateralmente questões que se achavam colocadas no âmbito da Rodada Uruguai, aceitando e inclusive defendendo as posições norte-americanas no pacote de regras sobre serviços, patente e propriedade intelectual. Outro efeito da política externa do

governo Collor foi a retração da presença brasileira em várias regiões do mundo, acentualmente África e Oriente Médio. Elegendo como meta diplomática alcançar o ingresso do Brasil como membro permanente do Conselho de Segurança, o Brasil participava das missões de paz das Nações Unidas e acabou acatando vários itens da nova agenda internacional.

A crise e o desmoronamento do Governo Collor, em 1992, comprometeram profundamente o ideário neoliberal das elites brasileiras. Observa-se, então, um recrudescimento de posturas neodesenvolvimentistas que procuram influenciar a condução tanto de assuntos domésticos quanto internacionais, em disputa com várias leituras acerca da necessidade da manutenção das políticas neoliberais. Com a conclusão do processo de *impeachment* no Senado em 29 de dezembro de 1992, novas expectativas foram criadas em torno do Presidente Itamar Franco, que apontava para um redirecionamento do projeto econômico iniciado por Collor, insistindo na prioridade da retomada do crescimento e o combate à miséria. A crítica ao modelo neoliberal de Collor encontrava ressonância nos grupos industriais brasileiros, como a Fiesp, que anos antes havia defendido tal política. A crítica ao Estado intervencionista e desenvolvimentista manteve-se, mas os danos causados pela abertura unilateral acelerada da economia motivou a defesa de um modelo mais protegido de abertura comercial e políticas de proteção à indústria nacional. Contudo, a simpatia dos empresários pelo Governo Itamar logo ficou abalada, por medidas como a implantação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), pela sobrevalorização do câmbio e das altas taxas de juros do

Plano Real. Apenas no segundo mandato do Governo Cardoso (1999-2002) começaria a ser esboçada uma correção de rumos que mostrava claramente uma inflexão do programa neoliberal.

Na Venezuela, em 1989, Carlos Andrés Pérez volta ao poder, com um projeto de retomada do desenvolvimento do seu governo anterior. Entretanto, poucas semanas após assumir o poder, Andrés Pérez lançou na Venezuela “el Gran Viraje”, que consistia na aplicação de um pacote de medidas econômicas neoliberais, sob o auspício do FMI. Essas medidas foram recebidas pela população com o desencadeamento de uma insurreição civil em fevereiro de 1989 (27F ou caracazo). O aumento do preço do petróleo, na esteira da Segunda Guerra do Golfo em 1990/1991, melhorou a situação econômica da Venezuela.

Andrés Pérez sofreu um *impeachment* em 1993, sob acusação de corrupção. Durante seu governo foram empreendidas diversas iniciativas de integração sub-regional. Rafael Caldera, que assume em 1994, empreende também uma série de iniciativas de integração econômica. O ambiente de descontentamento no país aumentava de tal modo que levou o Tenente-coronel Hugo Chávez, comandando cerca de 300 efetivos, a tentar um golpe de Estado, em 3 de fevereiro de 1992. O golpe fracassou, mas Chávez tornou-se tão popular que se elegeu legal e legitimamente presidente da Venezuela, em 1998, à frente do Movimiento V República (MVR), com a promessa de promover “una revolución pacífica y democrática”. Era o início de um novo ciclo político na América Latina, com a crise do neoliberalismo.

Na Bolívia, nenhum candidato obteve a maioria nas eleições de 1989, e o Congresso escolheu o terceiro colo-

cado, Jaime Paz Zamora, para a presidência. O autor do plano que derrubou a inflação, Gonzalo Sánchez de Lozada, foi eleito em 1993 e implanta um governo neoliberal, que provoca conflitos com os camponeses, em virtude da política de erradicação do cultivo da coca, e com a Central Operária Boliviana (COB), principal confederação sindical do país, por causa da privatização de estatais, que atinge a área de mineração. Em 1996, a Bolívia negocia com o Brasil a construção de um gasoduto para transportar gás boliviano para o Brasil e torna-se membro associado do Mercosul em 1997. As eleições presidenciais de 1997 marcam a volta de Hugo Bánzer à presidência. Para ratificar sua eleição pelo Congresso, Bánzer, da Ação Democrática Nacionalista (ADN), faz acordo com o Movimento da Esquerda Revolucionária (MIR) e com a União Cívica Solidariedade (UCS). A impopular política de austeridade continua. Os sindicatos ligados à COB organizam greves e manifestações em todo o país, em 1998 e 1999. Em troca de ajuda econômica, Hugo Bánzer promete aos Estados Unidos acabar com o cultivo de coca num prazo de cinco anos e enfrentar protestos dos agricultores. Em 1999, decreta medidas de combate à corrupção, depois que denúncias provocam a demissão de ministros e a renúncia do prefeito de La Paz, Germán Monroy. Em fevereiro de 2000, o FMI e o Banco Mundial chegam a um acordo com o governo para reduzir a dívida do país e aprovam empréstimo de 100 milhões de dólares.

Em 1990, assume a presidência do Uruguai o Blanco Luis Alberto Lacalle (1990-1995). A política neoliberal aprofundou-se no Uruguai. Em 1990 se iniciaram as privatizações, como a do Banco Comercial, já em 1990, e em

seguida estavam sendo oferecidas Administración Nacional de Telecomunicaciones Antel, a Eléctrica del Estado e diversas outras empresas. Assim, o governo Uruguai foi entregando ao setor privado os portos, a modernização dos aeroportos e a construção de terminais, além da venda de concessões de terminais no Aeroporto de Montevideu. A empresa aérea Pluma foi vendida a uma empresa argentina. A política de privatizações, os cortes nos gastos públicos e o arrocho salarial sofreram pesadas críticas e resistências, e Lacalle não conseguiu avançar nas reformas, com uma economia estagnada e 10% de desemprego. Em 1994, o colorado Julio Sanguinetti foi eleito novamente presidente. Nos anos de 1990, a população do país alcança três milhões de habitantes, acentuando-se as características já conhecidas desde o início do século XX, com o baixo crescimento vegetativo da população, devido principalmente ao grande controle de natalidade. A taxa de analfabetismo representa menos de 5% da população. A qualidade de vida da maioria dos habitantes ainda é uma das mais altas da América Latina, embora a tendência seja a queda, em função da harmonização provocada pelo Mercosul. Sobre em recursos naturais (energia e matérias-primas), o Uruguai tem se dedicado mais à produção agropecuária. Também participa da especulação bancária internacional.

Embora a América Latina tenha demonstrado a maior coerência dentre todas as regiões do mundo na adoção do consenso de Washington, os ritmos e a amplitude das reformas foram diferenciadas. Nos países menores da América Latina, o abandono do paradigma desenvolvimentista ocorreu nos anos de 1980. Além disso, muitos desses paí-

ses já possuíam a economia dependente das multinacionais norte-americanas e possuíam economias menos diversificadas, o que aumentava o grau de dependência e abertura externa. Os maiores países da América Latina adotaram o programa neoliberal nos anos de 1990, mas também evidenciavam um descompasso, pois enquanto a Argentina, o Chile e o Peru foram intensos, no Brasil e na Venezuela ocorreram hesitações políticas e resistências.

Globalização e integração na América Latina

O tema da integração não é novo na América Latina. A necessidade da integração latino-americana começou a ser levantada pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) na década de 1950, sendo que, em 1957, ocorreu a criação de um Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, no âmbito da Cepal. Em fevereiro de 1960 foi assinado o Tratado de Montevideu, que criava a Associação Latino-americana de Livre-comércio (Alalac). Para tentar amenizar problemas decorrentes dos desníveis de desenvolvimento dos países, criou-se o princípio da reciprocidade. Ainda assim, o tratado teve resultados pífios e o avanço nas negociações foi se tornando cada vez mais difícil. Ao contrário do que previa a Cepal nos anos de 1950, houve um grande aumento nas exportações latino-americanas para fora da área, enquanto o comércio dentro da zona experimentou um crescimento lento. Entre as dificuldades figuravam a generalização compulsória de concessões que, na prática, era inoperante. Em 1980, foi criado um novo Tratado de Montevideu, que substituiu a Alalac pela Aladi (Associação Latino-americana de Integração Econômica). A base da integração, daí

em diante, ocorreu com ênfase nos acordos sub-regionais, buscando maior dinamismo e flexibilidade.

Entretanto, crescentemente, a partir dos anos 1980, o esforço integrador das propostas cepalinas foi sendo substituído por um novo modelo de integração econômica, marcado pela diminuição de poder dos Estados nacionais ante os estrangulamentos externos. O objetivo não era mais a ampliação dos mercados para substituição de importações, mas, sim, a junção destes mercados na busca de maior visibilidade internacional e preparação da região para a superação da crise econômica. De fato, os movimentos de globalização e regionalização nos anos de 1980 e 1990 seguem a lógica da crise e reestruturação do capitalismo, o que vinha ocorrendo desde meados dos anos de 1970.

Em 1969, através do Acordo de Cartagena, surgia o Pacto Andino, formado por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela e Chile (que abandonou o Pacto em 1977). A partir de 1996, o bloco passou a se chamar de Comunidade Andina de Nações. Durante o Governo Fujimori, o relacionamento entre o país e a Comunidade Andina de Nações (CAN) apresentou dificuldades. O Peru, que havia incorporado à Zona de Livre-Comércio em 1991, se retirou parcialmente da CAN em 1992, uma vez que se negou a pôr em vigência a Tarifa Externa Comum, que era mais alta que as tarifas alfandegárias estabelecidas pelo Banco Mundial. O governo peruano alegava que os sócios andinos eram protecionistas e mercantilistas. Deve-se agregar ao cenário a ruptura das relações da Venezuela com o país em virtude do autogolpe de 1992, que provocou uma paralisação do Conselho Presidencial até 1995, privando o bloco de um importante instrumento político. A direção

do processo ficou nas mãos dos ministros de comércio, sem a mesma envergadura de capacidade decisória. Entretanto, de forma a impedir que o Peru saísse do Grupo, o que parecia ser um objetivo do governo neoliberal, o Peru foi autorizado a suspender sua participação na Zona de Comércio e na Tarifa Externa Comum até 31 de dezembro de 1993, bem como a negociar convênios bilaterais com outros quatro países membros. Em 2006, o Chile é aprovado como membro associado da CAN, um pouco antes da Venezuela ter anunciado sua saída do bloco, sob argumento da incompatibilidade dos Tratados de Livre-Comércio assinados entre o Peru e a Colômbia com os Estados Unidos em relação ao bloco andino.

O Mercosul como opção estratégica

A formação do Mercosul teve uma forte conotação política, significando uma resposta à marginalização da região nos anos de 1980. Os países do Cone Sul, que estavam na defensiva econômica e política no final de seus respectivos governos militares, começaram uma política de aproximação. Brasil e Argentina, desde a assinatura do acordo de Itaipu, em 1979, substituíram a antiga rivalidade pela cooperação, que ficou mais explícita com a solidariedade brasileira em relação à Argentina na Guerra das Malvinas e a decepção argentina com a negação de apoio por parte dos Estados Unidos. Já no Governo José Sarney, o contencioso do Brasil com os Estados Unidos se ampliou, marcado pela insistência do Brasil em manter a reserva de mercado para a informática. Na defesa de suas posições, o governo brasileiro tinha o apoio de vários partidos,

inclusive de oposição, e dos militares. O que estava em jogo era a continuação do projeto brasileiro de desenvolvimento tecnológico e nuclear. Para avançar o projeto, estabeleceu com a Argentina mecanismos de cooperação nuclear e, logo em seguida, a discussão sobre a formação de um mercado comum. O objetivo principal era, então, Brasil e Argentina fortalecerem-se mutuamente ante a possível marginalização no sistema mundial.

Os entendimentos entre Argentina e Brasil vieram com a decisão dos presidentes Alfonsín e Sarney, em 1985, de formar um mercado comum entre os dois países, dentro do prazo de dez anos. O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento foi firmado em 1988 e, em 1990, através da Ata de Buenos Aires, o prazo para a formação do Mercado Comum foi reduzido a quatro anos. No contexto da liberalização comercial via rebaixamento de tarifas alfândegárias, o Governo Collor subitamente aceitou a integração Brasil-Argentina, com a criação do Mercosul, juntamente com o Uruguai e o Paraguai. O objetivo era acelerar a redução de tarifas externas brasileiras, ou seja, o Mercosul foi repensado, no período Collor, não como um contrapeso ao processo de globalização, mas como um modo de ingressar de forma mais rápida no mundo globalizado.

Em março de 1991 foi criado o Mercosul, através do Tratado de Assunção, firmado entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Desde 1º de janeiro de 1995, o Mercosul está funcionando, internamente, com tarifa zero para a maioria dos seus produtos. Ainda assim, o Mercosul alcançou sentido estratégico, pois reforçou a presença brasileira no cenário regional e permitiu, inclusive, que as ne-

gociações sobre uma eventual área de livre-comércio com os Estados Unidos fossem negociadas em conjunto, no formato 4+1. A constituição do Mercosul conseguiu articular um espaço regional e lograr um considerável sucesso no incremento comercial entre os países membros. Tem criado uma economia de escala que valoriza a região na disputa pela captação de investimentos internacionais e instalação de indústrias. Entretanto, internamente não ocorreram avanços no setor social, pois o desemprego crescente e a aplicação de medidas de cunho neoliberal têm mantido ampla parcela da população fora do mercado de consumo.

O Mercosul foi colocado para os seus participantes, e em especial para o Brasil, como um dos principais instrumentos de inserção estratégica no sistema internacional pós-Guerra Fria. A desarticulação do sistema bipolar e a emergência de áreas de alta rentabilidade, como a Ásia, vinham colocando desafios para regiões como a América Latina, que viveram a década perdida nos anos 1980 e corriam o risco da total marginalização nos anos de 1990. Mas essa marginalização não ocorreu, em função do projeto de reestruturação produtiva e liberalização econômica negociada que vinha sendo empreendida em países como o Brasil. Nesse sentido, o Mercosul aparecia internacionalmente como objeto de interesse e disputa entre o Nafta e a União Europeia.

Com o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos acenaram para a América Latina com a proposta de criação de uma Área de Livre-Comércio Hemisférica desde a Iniciativa Bush, apresentada pelo presidente americano em 27 de junho de 1991. Visava a substituir os anteriores Plano

Baker (1985) e Plaro Brady (1988), de renegociação da dívida externa latino-americana. Esta iniciativa tinha três eixos: comércio, investimento e dívida. Propunha a ampliação do comércio na região pela liberalização, a criação de um fundo de investimento e a redução e renegociação da dívida externa. No plano político, as resoluções do Conselho de Washington, fórum organizado em 1989, com a participação de políticos e acadêmicos, deram impulso a políticas neoliberais e de abertura unilateral das economias latino-americanas.

Na mesma época, os Estados Unidos articularam a criação do Nafta, Acordo de Livre-Comércio da América do Norte, envolvendo Estados Unidos, Canadá e México, em vigor desde janeiro de 1994. Este espaço regional permitiu aos Estados Unidos reverter a sua economia, adaptando-a à globalização, e criar um polo de atração para os países da América Latina. O Nafta provocou um desvio do comércio, intensificando as relações com o México, em detrimento de outros países, em especial da América Central. Logo em seguida o governo norte-americano acenava com a possibilidade de acordos de países latino-americanos ao Nafta e lançava a Alca.

Em contrapartida, em outubro de 1993, durante a presidência de Itamar Franco, o Brasil apresentou a ideia da formação de uma Área de Livre-Comércio Sul-americana, com a proposta de fazer acordos de livre-comércio com países da América do Sul, para isentar de tarifas e restrições não tarifárias países da região. A receptividade dos países da América do Sul mostrou a atração que o Mercosul exercia sobre as economias da região. Exemplo disso foi a Argentina, que foi alterando suas prioridades, princi-

palmente em relação aos Estados Unidos, com a solidificação das posturas do Mercosul. Não obstante, os países-membros do Mercosul aprovaram a constituição da Alca, que deveria englobar o Mercosul, a Aladi, o Pacto Andino e o Chile, mas conservando a integridade dos blocos já existentes. Nesse sentido o Mercosul aprovou a Resolução número 45, abrindo a possibilidade dos quatro sócios do Mercosul negociarem a Alca com seus parceiros.

Para contrabalançar essa relação de poderes, a União Europeia assinou com o Mercosul, em dezembro de 1995, um Acordo Marco de Cooperação Inter-regional. Como primeira etapa, ocorreram os trabalhos de "fotografia" de levantamento de informações da subcomissão comercial. Após esta etapa foi realizada uma negociação interna para possíveis acordos de liberalização. A Alca, defendiam os países do Mercosul, não se pode afastar do relacionamento com outros blocos comerciais. Também se procurou, embora timidamente, um acercamento dos países do Sul da África, com o objetivo de formar uma Zona de Paz e Comércio do Atlântico Sul (Zopacas).

Assim, os países do Mercosul não acesstimulavam nenhuma iniciativa de integração. Seguindo a lógica de poligamia dos blocos econômicos, o Mercosul procurou ampliar suas relações com diversos outros blocos e países, avançando na tentativa de aprofundar e ampliar a integração e sua inserção internacional. Em 25 de junho de 1996, o Chile e os países integrantes do Mercosul assinaram um acordo para a criação de uma área de livre-comércio a partir de outubro de 1996. Mesmo existindo uma forte resistência da agroindústria chilena em abrir seus mercados, as negociações foram levadas a bom termo. Como contrapar-

tida, o Chile garantiu a entrada de suas manufaturas no Mercosul. Neste mesmo ano também foram assinados acordos do tipo 4+1 com a Bolívia. No plano político, as relações do Chile com o Mercosul foram aprofundadas quando o Conselho Mercado Comum (CMC) aprovou, em dezembro de 1997, que o Chile se reunisse com o Grupo Mercado Comum (GMC) quando as duas partes considerarem necessário. Ficou acordado que os chilenos participariam dos foros negociadores do Mercosul. A partir da associação com o Chile e com a Bolívia, abriram-se novas perspectivas para o Mercosul, como uma aproximação da Apec, via Chile, e o aumento do poder do Bloco. Em relação ao Brasil, a ampliação do mercado regional possibilitou consolidar-se como centro de captação de investimentos internacionais.

Dentro da mesma lógica de ampliação, no dia 16 de abril de 1998, foi assinado um Acordo Marco para a criação da Zona de Livre-Comércio entre Mercosul e a Comunidade Andina (CAN). Tinha como objetivo substituir os acordos de complementação bilateral que cada membro da comunidade andina tinha com o Mercosul. Ficou prevista para o período de 1º de outubro de 1998 a 31 de dezembro de 1999 a negociação do acordo e o universo dos produtos a serem liberados. Os dois blocos também se comprometeram a desenvolver a estrutura física da região, com ênfase em corredores de exportação.

Já com o Canadá, o Mercosul assinou, em junho de 1998, em Buenos Aires, um acordo de cooperação comercial e de investimentos com o objetivo de fortalecer as relações econômicas. No ano anterior as negociações tinham ficado trancadas em função de um conflito comer-

cial entre as empresas de aviões, Embraer, do Brasil, e Bombardier, do Canadá. O Canadá e o Mercosul também definiram a criação de um comitê consultivo de comércio e investimentos, com reuniões anuais para verificar o andamento do acordo.

A posição da Argentina na relação Mercosul-Nafta foi, neste período, de uma relativa coesão com o Brasil e o Mercosul – evidenciada nas reuniões de discussão sobre a Alca – verificando-se, no entanto, também uma aproximação com a potência norte-americana. Durante os anos 1990, os Estados Unidos procuraram se acercar da Argentina, o que pode ser exemplificado pelo anúncio da intenção de Washington de transformar a Argentina em um sócio extra-Otan, realizado em meados de agosto de 1997. Os Estados Unidos também ofereceram algumas reduções de barreiras comerciais a alguns produtos argentinos em seu mercado. Com este acercamento, procuravam minar a aliança entre a Argentina e o Brasil, com a expectativa de encontrar menos resistência organizada ao seu projeto de integração hemisférica. Também deve-se ter presente que a Argentina se tornou muito dependente do Brasil, que ditava, em grande parte, o ritmo de integração do Mercosul. Por outro lado, os conflitos entre os dois países em questões comerciais bilaterais foram frequentes, em diversos setores como farmacêutico, açúcar, calçados, têxteis e regime automotivo, linha branca, e até relativamente ao câmbio. Na falta de instituições próprias para a resolução de conflitos, a negociação deveria encontrar um equilíbrio político.

Na mesma época da oferta de integrar o restrito círculo de aliados extra-Otan, feita pelos Estados Unidos à Argen-

tina em 1997, o presidente desta, Carlos Menem, fez uma negativa pública à pretensão brasileira de ocupar uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Posteriormente, as chancelarias dos dois países trabalharam junto das suas principais lideranças políticas para superar o episódio.

É nesse quadro político que a Argentina barganhava com os Estados Unidos e também com o Brasil, com objetivo de alcançar maior destaque político e melhores condições de negociar acordos de liberalização, embora a integridade do Mercosul não fosse colocada em jogo. A Argentina via no Mercosul sua grande opção de inserção estratégica, assim como todos os demais países integrantes. O que o governo argentino buscava era ampliar seu poder de barganha e evitar uma posição subalterna ao Brasil junto do Mercosul. Nesse contexto ocorria um verdadeiro jogo triangular, no qual a Argentina se aliava aos Estados Unidos contra uma eventual política brasileira de hegemonia regional e o próprio Chile, mas a aliança com o Brasil lhe fornecia suporte e margem de manobra nas relações com os Estados Unidos. Para o Brasil, a aliança com a Argentina evita uma integração indesejada com a economia americana, um isolamento no continente e mantém a Argentina interessada em compatibilizar as políticas dos dois países na esfera regional. Para os Estados Unidos, sua forte atração sobre a Argentina obrigava o Brasil a não se excluir das negociações e utilizava a Argentina para flexibilizar as posições brasileiras de restrição à Alca.

Durante os anos de 1990 foi bastante debatido se o Mercosul continuaria negociando novos acordos de integração em bloco ou se diluiria. A posição do Brasil foi permanen-

temente mantida para que se discutisse em bloco. Apesar de ter ocorrido um rápido avanço na criação do Mercosul até a formação da União Aduaneira, em 1994, as negociações tenderam a se estagnar. Se a Alca fosse implantada, o Mercosul sobreviveria apenas transformando-se em mercado comum. A primeira posição política tomada neste sentido veio do acordo do Jardim de Rosas, assinado pelos quatro países em maio de 1991. Tal acordo determinava a aceitação provisória que as negociações com os Estados Unidos ocorreriam em bloco, e não bilateralmente.

Neste ponto, é importante novamente observar os diferentes posicionamentos do Brasil e da Argentina em relação aos Estados Unidos. Os argentinos admittam uma ordem hemisférica liderada pelos norte-americanos, enquanto o Brasil vinha questionando, embora não frontalmente, a hegemonia dos Estados Unidos nas negociações comerciais e sua influência sobre o Mercosul. O governo brasileiro mantinha a posição de que as negociações da Área de Livre-Comércio não poderiam prescindir dos acordos sub-regionais, como o Mercosul e o Nafta. Essa posição prevaleceu e teve como efeito impedir que as negociações se dessem bilateralmente com os Estados Unidos. Também se posicionava contra a dissolução ou enfraquecimento da identidade e dos projetos próprios do Mercosul.

Mas não pode ser descartada a ideia de que países do Mercosul procuraram aumentar seu poder de negociação através de barganhas entre os Estados Unidos e o Brasil. Da mesma forma, a posição do Mercosul representava mais a postura negociadora das duas maiores economias do que dos pequenos países e a integração das Américas aparecia mais atraente para economias como Uruguai e Paraguai,

com pequeno setor industrial exportador. Esses países têm maior complementaridade do que competitividade em relação aos países industriais. Assim, a própria possibilidade de o Mercosul negociar como um bloco dependia da capacidade dos seus integrantes aprofundarem entendimentos, criando um consenso em torno da Alca. Mas a associação do Chile e da Bolívia, as negociações com outros países sul-americanos e a ideia de aprofundamento do Mercosul, através da construção de um mercado comum, marcavam seu sucesso e sua atratividade internacional.

A América Latina diante da integração hemisférica (Alca)

A Alca consistia no projeto de constituição de uma área de livre-comércio envolvendo 34 países do continente americano e tinha como previsão o encerramento das negociações em 2005. Desde que foi lançada a ideia, na Primeira Cúpula das Américas, em 1994, até a Terceira Cúpula, em 2002, foram realizadas várias reuniões ministeriais entre os países, preparando o processo negociador. No início do novo século, considerava-se que a Alca, se implantada, seria a maior área de livre-comércio do mundo, com cerca de 850 milhões de consumidores e um PIB de cerca de 8 trilhões de dólares. Embora não tenha sido implantada, a negociação da Alca produziu efeitos, contrabalçando projetos de integração latino-americanos.

Proposta pelos Estados Unidos, a primeira cúpula de Miami, em 1994, reuniu 34 países do continente (a única exclusão foi Cuba), que definiram a integração econômica e o livre-comércio como objetivos básicos. A Cúpula estabele-

ceu como meta a livre circulação de bens, serviços e investimentos a partir de 2005. Também definiu que as próximas reuniões – em nível de ministros de comércio – seriam em Denver, Estados Unidos, em junho de 1995; em Cartagena, em março de 1996; em Belo Horizonte, em maio de 1997; e em San José da Costa Rica, em março de 1998.

Nestas reuniões preparatórias, observou-se a capacidade de resistência do Mercosul. A reunião de Cartagena, por exemplo, foi marcada por diversas colisões entre o Brasil e os Estados Unidos, que demonstravam visões bastante diferentes. Os norte-americanos queriam apressar o processo, o que exigiria dos demais países uma abertura adicional de seus mercados. Mas não era somente o ritmo do processo que separava as duas visões, mas também a forma. Os Estados Unidos queriam atrair cada país individualmente. O Brasil preferia que a negociação ocorresse com os blocos regionais já constituídos ou em processo de formação. Na época, o próprio embaixador brasileiro responsável pelas negociações lembrou que o contencioso não se limitava à divergência sobre a Alca. O governo brasileiro vinha insistindo para que os Estados Unidos removessem barreiras para determinadas importações e procurou atrelar as duas discussões. Mesmo assim, na Conferência de Cartagena, o Brasil atingiu resultados favoráveis a sua estratégia e ajudou a desarmar um pouco as prevenções dos Estados Unidos contra o país. O conceito de *building blocks* (ali cerca) foi mantido, não se definiu data para o estabelecimento da Alca e as questões ambientais seriam examinadas por um grupo de estudo hemisférico quatro meses depois do encontro. O Brasil também logrou se tornar uma espécie de intérprete

dos seus vizinhos, opondo-se à ideia de vincular trabalho e meio ambiente ao comércio.

Em fevereiro de 1997 ocorreu a 2ª Reunião de Vice-ministros de Comércio em Recife, com o objetivo de redigir as regras de negociação da Alca. Nesta reunião, os negociadores brasileiros utilizaram como arma política a ausência do mandato negociador concedido ao governo pelo Congresso Norte-americano, conhecido como *fast-track*. Pouco antes de iniciar o encontro, o chanceler brasileiro afirmou: "Sem o *fast-track* não existe Alca". Os negociadores do Mercosul sabiam da resistência sofrida nos Estados Unidos por boa parte do Partido Democrata do Presidente Bill Clinton, das bases sindicais e do Partido Republicano. A estratégia nessa reunião, por parte do Mercosul, era adiar as negociações da Alca pelo período mais longo possível, evitando uma abertura imediata além da já imposta pela OMC. Aqui, a estratégia seguida pelos países do Mercosul era evitar a proposta norte-americana de negociar o acesso aos mercados (reduções de tarifas e barreiras comerciais) e deixar por último a definição das medidas de proteção comercial e soluções de controvérsias. O Mercosul procurou evitar uma postura defensiva e apresentou suas reivindicações para os Estados Unidos, principalmente na questão da eliminação de entraves aos produtos brasileiros. Os Estados Unidos tentaram ainda, em vão, incluir o polêmico tema da cláusula social, que já havia sido rejeitado na última reunião da OMC, em dezembro de 1996, em Cingapura.

Em Belo Horizonte, em maio de 1997, na III Reunião dos Ministros de Comércio, foi decidido que as negociações da Alca deveriam começar na Segunda Cúpula das

Américas, em Santiago, em abril de 1998. O conceito do *Single Undertaking* (acordo único) foi aprovado como um princípio fundamental no processo negociador da Alca. Nessa mesma reunião, Charlene Barshefsky quase provocou um impasse total ao defender a exclusão de item do comunicado final que afirmava a compatibilidade entre blocos regionais (como o Mercosul) e a Alca. Acabou prevalecendo uma formulação com significado ambíguo, pela qual os blocos podem coexistir, contanto que seus objetivos sejam mais amplos do que os da Alca.

A Segunda Cúpula das Américas ocorreu em Santiago do Chile nos dias 18 e 19 de abril de 1998. Neste encontro, o Brasil encaminhou três princípios para manter a identidade do Mercosul: A Alca não poderia ser uma extensão do Nafta, os acordos preexistentes deveriam ser mantidos, e não deveriam ocorrer acordos setoriais temporários – o princípio do *single undertaking*. A Segunda Cúpula das Américas produziu um documento de 39 páginas, dividido em Declaração de Santiago, Resultados Concretos, Antecedentes da Alca e o Plano de Ação. O Plano de Ação constituía uma ousada carta de intenções de transformação da América. Abordou temas como educação, erradicação da pobreza e discriminação, fortalecimento da democracia, integração econômica e livre-comércio. A Declaração de Santiago mostra que a agenda comercial foi esvaziada em detrimento de questões sociais. Tal fato decorria principalmente dos Estados Unidos estarem desprovidos do *fast-track* até a reunião. O governo brasileiro considerava-se beneficiado com o adiamento da discussão comercial da Alca. Entretanto, teve de aceitar a inclusão de alguns temas considerados delicados, como normas trabalhistas.

No segundo semestre de 2000, em meio à crise do Mercosul, a economia americana apresentava sinais de desaquecimento, enquanto o governo brasileiro tentava lançar o projeto de integração sul-americana. Com a derrota eleitoral, os democratas tentaram manter o projeto da Alca, acelerando as negociações e comprometendo a agenda de Bush. A resposta brasileira foi evasiva e, durante a Cúpula Ministerial de Buenos Aires, no início de abril de 2001, a proposta de antecipação foi recusada. Contudo, os países americanos acordaram o prazo de 2005 para o fim das negociações (1º de janeiro) e implantação (31 de dezembro). Além disso, não se deu um cronograma rígido e um marco institucional para os nove grupos de negociação. Na Cúpula Ministerial da Alca, em Buenos Aires, foi rejeitada a antecipação das negociações, mas na Terceira Cúpula das Américas, realizada no final do mesmo mês, foi reafirmado o prazo de 2005 para a conclusão das negociações.

Finalmente, nos dias 20 a 22 de abril de 2001, teve lugar a Terceira Cúpula das Américas, reunindo os presidentes dos países americanos, com exceção de Cuba. Na reunião, ficavam evidentes as duas posições que já se manifestavam nas reuniões ministeriais. De um lado, Estados Unidos, Canadá e a maioria dos países latino-americanos defendiam a integração hemisférica tal como estava proposta no *draft*, que não tinha sido divulgado na integra publicamente. De outro, os pequenos países caribenhos, a Venezuela e, com certa discreção, o Brasil, manifestando desde reservas até a oposição à Alca. Em meio a protestos de militantes “antiglobalização”, temas sociais e ambientais entraram na pauta, assim como a possibilidade de maior transparência para a sociedade nas negociações de

integração econômica. Fernando Henrique Cardoso, discursando na abertura da Cúpula, mostrou a posição de reserva do Brasil em relação à Alca. Relembrou a ausência de Cuba, fez referência ao Protocolo de Kioto e ao aquecimento global, bem como defendeu o Mercosul e a necessidade de se escutarem os movimentos sociais que se manifestavam pelas ruas de Quebec.

Embora aparentemente o discurso de Fernando Henrique Cardoso seja de crítica, foi a primeira vez que o Brasil certa forma com a postura reativa e defensiva em relação à integração hemisférica. As opções de abertura dos mercados agrícolas internacionais vinham apresentando dificuldades, reveladas no fracasso do encontro de Seattle da OMC e os impasses na negociação direta com a União Europeia, e então parecia restar a alternativa norte-americana. Havia uma certa resignação no final do governo Cardoso.

As reuniões prosseguiram. Durante a Sétima Reunião Ministerial da Alca, realizada em 1º de novembro de 2002 em Quito, Equador, os Ministros confirmaram o calendário para o intercâmbio das ofertas iniciais de acesso a mercados, fixaram os prazos em que as novas minutas do Acordo da Alca deveriam estar concluídas, orientaram algumas das entidades da Alca na solução de questões de suas negociações e disponibilizaram a segunda minuta do Acordo da Alca (a qual, inclusive, continha carregada de colchetes, indicando que não havia consenso no texto) na página eletrônica oficial da Alca, nos quatro idiomas oficiais. Os Ministros também tornaram público o documento do Comitê de Negociações Comerciais sobre as Pau-

tas ou Diretrizes para o Tratamento das Diferenças nos Níveis de Desenvolvimento e Tamanho das Economias.

América Central e Cuba nos anos de 1990

Na América Central ocorria o fim dos conflitos de baixa intensidade, que haviam esgotado os países da região nos anos 1980. De fato, a Era Reagan (1981-1989) visualizou a América Central como uma espécie de teste da nova ofensiva americana para retomada da hegemonia. Vista como uma região frágil à penetração de ideias e forças anti-imperialistas, o governo Reagan financiou os contras na Nicarágua e o governo salvadoreño para combater a FMLN. Além disso, invadiu Granada e transformou Costa Rica e Honduras em bases de apoio para essa estratégia.

Com o fim da Guerra Fria, as guerrilhas de esquerda na América Central foram pressionadas a negociar processos de pacificação. O regime sandinista na Nicarágua e o comunista de Cuba perderam o apoio soviético. Em El Salvador, a Frente Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN), em um processo de negociação com o governo, transformou-se em partido em 1992. Contratando as promessas do acordo de paz, que previa concessão de terras, crédito e emprego para os desmobilizados na guerra civil, em 1995 o governo elabora um programa de enxugamento do setor público. Em 2000, em El Salvador é aprovada a Lei de Integração Monetária, que determinava que o cólon, a moeda nacional, e o dólar seriam intercambiáveis, o que determinou o eventual desaparecimento do cólon e adoção do dólar como moeda nacional.

Na Nicarágua, em 1990, o fragilizado regime sandinista realiza eleições, as quais foram proclamadas livres e justas pela comunidade internacional, na qual a candidata de oposição Violeta Barrios Chamorro foi eleita presidente pelo cartel de partidos Unión Nacional Opositora (UNO). Chamorro mantém no comando do exército Humberto Ortega, irmão do ex-presidente sandinista Daniel Ortega, e fez um governo difícil, tentando se equilibrar entre as diversas forças do país, a necessidade de negociar com os sandinistas e a pressão dos Estados Unidos.

No final de 1989, Bush ordenaria um desembarque de forças no Panamá, para dar fim ao regime do General Noriega que, de aliado dos Estados Unidos, agora mostrava alguns incômodos sinais de independência. Em 1983, apoiou o Grupo de Contadora e vinha se aproximando dos nacionalistas internamente. Em maio de 1989 Noriega não havia reconhecido a derrota nas eleições. Os Estados Unidos de George Bush invadem o Panamá sob a Operação Justa Causa, com o argumento de defender as vidas dos cidadãos estadunidenses no Panamá, defender a democracia e os direitos humanos no país, combater o tráfico de drogas e proteger a integridade dos Estados Unidos. Torrijos-Carter, os quais determinavam a neutralidade do Canal do Panamá. Uma semana após a invasão norte-americana, em 27 de dezembro de 1989, o Tribunal Eleitoral do Panamá ratificou os resultados da eleição de maio do mesmo ano e confirmou a eleição de Guillermo Endara para presidente por uma coalizão antinoriega. Este se rende aos Estados Unidos e será condenado a 40 anos de prisão em Miami por tráfico de drogas, extorsão e lavagem de dinheiro. Em 2000, os Estados Unidos realizaram a entrega do Canal ao Panamá.

Novas tendências foram se acentuando, e a implantação do modelo neoliberal ocorreu pela implantação das maquiadoras, pela expansão das empresas multinacionais agrícolas e enfraquecimento da agricultura camponesa, tradicional e familiar, migração e aumento da dependência em relação à economia norte-americana e privatização. As oligarquias tradicionais foram se deslocando para o setor de serviços e financeiros.

Iniciativas de integração foram sendo construídas desde então, como o Parlamento Centroamericano (1991) e do Sistema de Integração Centro-Americana (1993). Em 1991, a Costa Rica participa da fundação do Sistema de Integração Centro-Americano (Sica), por meio da assinatura do Protocolo de Tegucigalpa. Esse novo sistema pretendia favorecer a integração não só comercial, mas também política, social, cultural e ecológica. Em 1999, por sua vez, foi lançado o projeto "Centroamérica 2020", financiado pela Usaid e Comissão Europeia e visando o desenvolvimento da região.

Com o fim da União Soviética (e mostrando a persistência residual da Guerra Fria), Cuba passou a sofrer pressões adicionais dos Estados Unidos e de grande parte da esquerda latino-americana, que agora defendia os valores democráticos. No quadriênio pós-1989, ocorreu o denominado "Período Especial", caracterizado por uma grave recessão na economia cubana provocada pela retirada dos subsídios da URSS, que representou a perda de uma soma que representou 35% do PIB da época. Em 1992, o embargo econômico imposto pelos Estados Unidos a Cuba é reforçado com a aprovação da Lei Torricelli, durante o governo de George Bush.

Mas a sobrevivência de Cuba após o Fim da União soviética veio a mostrar que a Ilha não era apenas um satélite dos soviéticos. Desde então, os Estados Unidos intensificaram o bloqueio econômico à ilha por meio de medidas como a emenda Torricelli e pela Lei Helms-Burton. Anualmente, a Assembleia Geral da ONU condena com esmagadora maioria, o embargo estadunidense. Com o fim do apoio soviético e o recrudescimento das sanções norte-americanas, Cuba viveu uma crise, gerando uma forte retração na atividade econômica.

A partir de 1995, tomaram-se medidas econômicas para salvar a economia cubana, com o fomento ao investimento estrangeiro e a permissão de atividades econômicas privadas. Mesmo com o recrudescimento das sanções, o governo cubano conseguiu inclusive algumas melhorias sociais, como a segunda menor taxa de mortalidade infantil das Américas, atrás apenas do Canadá. As reformas parciais implantadas desde os anos 1990 também trouxeram desigualdades sociais, principalmente o sistema de moeda dual, no qual principalmente setores ligados ao turismo, com acesso ao dólar, têm melhores condições de vida.