

A saída da Venezuela da CAN: repercussões e indefinições regionais

Marcos Paulo de Araújo Ribeiro
07/06/06

Historicamente, o adjetivo “estável” certamente não é o mais adequado para caracterizar a América do Sul. A mais recente prova disso refere-se às incertezas derivadas do seu encaminhamento para o esquerdismo¹ – personificado por Hugo Chávez, frustrado por Luís Inácio Lula da Silva e agora reafirmado por Evo Morales –, que teve no pedido de saída da Venezuela à Comunidade Andina, em abril, uma de suas mais recentes manifestações. A intenção desta breve análise será verificar a inserção da decisão venezuelana no contexto sul-americano e os seus impactos sobre o encaminhamento político e econômico da região.

O ponto de partida aqui não será a referência histórica, mas uma análise do marco teórico. Uma das teorias centrais, desde a década de 80, no estudo dos processos de integração regional é o neo-funcionalismo. De forma sucinta, essa corrente, derivada do funcionalismo de David Mitrany e motivada pelo sucesso do processo de integração europeu, ressalta o papel fundamental exercido pelos movimentos de aproximação regional no desenho e na condução das relações internacionais. Partindo de iniciativas em áreas específicas, quase sempre campos de natureza mais técnica sobre os quais há pouca divergência entre os países, essas integrações evoluíram para os campos econômico e social até os extrapolarem (*spill-over*) em direção a valores, instituições e atuação política comuns. A crueza do empiricismo, no entanto, encarregou-se de frustrar grande parte dos pressupostos neo-funcionais: à suposta facilidade de *spill-over* contrapuseram-se diversos casos de fracasso ou de forte instabilidade dos processos de integração regional, os quais pareceram, antes, atestar diagnósticos realistas de predomínio dos interesses nacionais imediatos ou mesmo interpretações construtivistas sobre a importância da identidade dos governantes.

A situação da América do Sul não parece fugir muito dessas frustrações. Desde a criação do Pacto Andino em 1969, sob a assinatura do Acordo de Cartagena, a mais tarde denominada Comunidade Andina de Nações (CAN) viveu um processo de crescente, embora descontínuo, aprofundamento: passos importantes foram dados com a criação do parlamento, em 1979, e com o estabelecimento da uma área de uma zona de livre-comércio em 1992. Com efeito, a CAN constitui uma experiência muito mais antiga do que o nosso MERCOSUL. Diante da saída da Venezuela, entretanto, o bloco se aproxima parcialmente da verdadeira convalescença do seu irmão mais novo. Ainda que não esteja no mesmo grau de desnorreamento ou mesmo retrocesso de que padece o nosso jamais alcançado “Mercado Comum” – para o qual as promessas de boas-

¹ Não obstante a heterogeneidade de cada caso torne questionável o enquadramento de todo o processo sob a expressão “esquerdismo”.

intenções de Chávez parecem constituir menos uma solução do que novo motivo de preocupação –, a CAN sem a Venezuela perderá mais de 70% do seu atual intercâmbio comercial interno² ao final do prazo de cinco anos necessário para o total desligamento deste país³.

Aplicada ao caso, a teoria neo-funcional parece, no entanto, ter pouco a dizer. Mais uma vez, as tentativas de integração no mundo abaixo do Rio Grande mostram-se incapazes de alcançar o transbordamento de que falam os neo-funcionais. As causas invocadas para justificar esse fracasso são as mais diversas, mas compartilham uma qualidade: não estão presentes, ao menos não com um espaço suficiente, nos argumentos neo-funcionais. As explicações partem, aliás, de pressupostos mais gerais e subjetivos – como a falta de uma cultura política unificada na América Latina ou do Sul –, passam por análises intermediárias – como os impactos dos ciclos econômicos mundiais no estímulo, ou desestímulo, aos processos de integração – e chegam até mesmo à personalidade dos governantes. De fato, talvez seja esta a explicação que melhor se aplica ao “impacto Chávez”, uma vez que a, no mínimo, arriscada política externa atual da Venezuela não parece ir muito além de um projeto pessoal do líder bolivariano, o qual, desde seus primeiros dias no poder, falava em sair da CAN.

As repercussões da saída da Venezuela não se resumem, contudo, ao âmbito da Comunidade Andina. Elas possuem grande significado no contexto regional e hemisférico em que se inserem. Ao tornar ainda mais difícil a viabilização de uma ampla Comunidade Sul-Americana de Nações em nível regional, a atitude de Chávez pode, em nível hemisférico, facilitar com a mudança da estratégia comercial dos Estados Unidos para a região – que agora se concentra na assinatura de acordos bilaterais⁴ –, ainda que não esteja muito claro se os norte-americanos enxergam no bilateralismo uma contribuição ou uma alternativa para o projeto ALCA.

Mais do que isso, essa ação específica da Venezuela agrega-se a um momento de grandes indefinições na América do Sul, para as quais os resultados das recentes eleições parecem dar uma resposta mais pragmática. Por exemplo, ainda estão muito pouco claras as ambições de Chávez para a região e a sua capacidade de efetivá-las. Há quem fale em um eixo de esquerda contra-hegemônico Havana-Caracas-La Paz em formação, em contraposição aos países com um posicionamento mais claro de alinhamento aos Estados Unidos (como Chile e Colômbia), grupo ao qual poderão aderir o Uruguai e o Peru. Com efeito, parece delinear-se na região uma ainda imprecisa disputa entre pragmatismo e idealismo ou, posta sob outra perspectiva, entre fragilidade e tentativa de não-alinhamento.

Em meio a essas transformações, o posicionamento da política externa brasileira é, talvez, mais impreciso do que deveria ser. Dadas suas pretensões de liderança regional, o Brasil não poderia se furtar a manifestar a sua análise das dinâmicas em curso e o seu lugar perante elas. O conflito ideológico interno que, dizem os mais

² Na verdade, cerca de 70% de todo o atual comércio interno da CAN refere-se apenas às relações mantidas entre Venezuela e Colômbia.

³ Uma saída alternativa para a CAN seria aproveitar a saída da Venezuela para acentuar o viés livre-cambista do bloco, o que pode torná-lo mais atrativo a uma reaproximação do Chile, país que já deu manifestações de interesse.

⁴ A assinatura de um acordo de livre-comércio do Peru com os Estados Unidos foi a motivação alegada por Chávez para o pedido de saída da Venezuela. Além do Peru, os EUA mantêm negociações com o Equador, Paraguai e Uruguai e já assinaram acordos com Chile e Colômbia.

críticos, ainda resta no presidente Lula parece, por vezes, respingar na política externa do país: a reação à medida de Evo Morales e o dualismo do relacionamento com o *hermano* Chávez são emblemáticos. Certamente seria irresponsável, no entanto, atribuir a indefinição do Brasil unicamente a esses elementos subjetivos e contestáveis; o (não) posicionamento do Itamaraty passa, antes, pelo princípio de moderação que permeia a tradição diplomática brasileira. As opiniões sobre esse princípio são, contudo, divergentes: argumentações alternam entre a visão da moderação como um sinal da maturidade diplomática brasileira e a perspectivas que enxerga seus efeitos danosos a um país que se pretende líder regional mas se mantém passivo a um contexto de importantes redefinições.

O delineamento de qualquer cenário futuro, aliás, deve passar pela atuação do Brasil, ainda que sua capacidade de atuação direta sobre a CAN seja limitada. O direcionamento claro da nossa política externa para um dos dois lados – se for possível, de fato, falar em dois lados – é, junto sobretudo ao encaminhamento eleitoral de cada país, central para a expansão ou o retrocesso do projeto chavista para a América do Sul. A Venezuela tem recorrido a diversos instrumentos, inclusive à compra de títulos da dívida argentina e à concessão de empréstimos e de cooperação técnica à Bolívia, para aumentar a sua presença na região; ademais, deu um novo passo em sua estratégia ao confirmar em julho último a sua adesão ao MERCOSUL. Há fortes dúvidas, no entanto, quanto à real capacidade política de Chávez de estabelecer uma liderança venezuelana perante a América do Sul, principalmente em contraposição aos atributos de liderança brasileira sobre a região e sobre o Cone Sul. Por sua vez, um cenário mais positivo, de menor divisão regional, poderia ser buscado por uma atuação do Brasil que, embora se mantivesse relativamente imparcial, fosse firme e realmente moderasse as diferentes perspectivas políticas e econômicas hoje em vigor.

A saída da Venezuela da Comunidade Andina é, pois, um acontecimento mais complexo e significativo do que uma primeira análise pode apreender. Às repercussões, inclusive de raiz teórica, sobre a integração regional sul-americana e sobre a CAN somam-se impactos de cunho mais profundo, mesmo de médio e de longo prazos, sobre o relacionamento entre países da região e sobre a inserção desta no mundo. Nesse contexto geral, o posicionamento claro do Brasil, quando e se houver – e espera-se que haja –, poderá ser bastante decisivo.