

OS BLOCOS REGIONAIS NAS AMERICAS

Andrew Hurrell

Tradução: João Roberto Martins Filho*

A dramática reconfiguração do sistema internacional deu novo ímpeto ao "regionalismo" e ao incremento de uma "consciência regional". Para muitos comentadores, o crescente regionalismo e o fortalecimento da cooperação regional são elementos centrais da ordem internacional pós-Guerra Fria.⁽¹⁾ Nessa visão, o fim da Guerra Fria e o declínio da União Soviética encorajam, a emergência do regionalismo, na medida em que reduzem os incentivos para a intervenção de superpotências, eliminam o padrão de alianças globais da Guerra Fria - que atravessava as regiões - e criam "espaços regionais" mais autônomos, liberados do impacto deformador do confronto Leste/Oeste. A decadência relativa da hegemonia norte-americana e a reduzida capacidade e disposição dos Estados Unidos de desempenhar um papel global estimulam e possibilitam o desenvolvimento de sistemas de poder regionais construídos ao redor da Comunidade Européia, na Europa, e do Japão, na Ásia. Também as pressões econômicas atuam a favor da regionalização: o exemplo da Comunidade Européia; as dificuldades correntes da Conferência do Uruguai; o impacto de mudanças estruturais na economia mundial, impelindo Estados e empresas no sentido da maior colaboração; as modificações no conceito de crescimento econômico em muitas áreas do mundo em desenvolvimento; e a mudança no sentido de estratégias de desenvolvimento voltadas para fora. Embora a relação entre retórica e realidade tenha variado amplamente, poucas partes do mundo estiveram imunes ao revivescimento do interesse por opções regionalistas.

A nova onda de atividade regional abrange da discussão de um mundo de blocos comerciais regionais à ênfase cada vez maior na cooperação e na integração sub-regionais. Com efeito, um dos traços mais importantes do novo regionalismo diz respeito à relação entre os blocos regionais, amiúde construídos em torno de poderes hegemônicos ou potencialmente hegemônicos (EUA, Japão e Alemanha) e os agrupamentos sub-regionais entre o que se pode chamar macro-regionalismo e micro-regionalismo. Em muitas partes do mundo a relação entre essas diferentes opções regionais tornou-se problemática central, definindo o padrão mais amplo das relações internacionais.

Em nenhuma parte do mundo isso é mais verdadeiro que nas Américas. O regionalismo latino-americano historicamente significou duas coisas bastante diversas. Em primeiro lugar, a cooperação regional entre os próprios países da América Latina. Após mais de uma década de desilusão, os anos oitenta viram um importante ressurgimento dessa forma de regionalismo. A primeira onda foi de natureza essencialmente política. Compreendeu tentativas regionais para assegurar a paz na América Central, na forma do Grupo de Contadora ou do Grupo de Apoio a Contadora. Envolveu também movimentos no sentido de maior consulta e coordenação políticas, através de fóruns como o Grupo dos Oito e seu sucessor, o Grupo do Rio. E pôde ser visto na crescente relação política e estratégica entre Brasil e Argentina, iniciada em 1980 e intensificada no período posterior a 1985.

Mais recentemente, o foco voltou-se de novo para propostas de crescente cooperação - ou mesmo integração - econômica regional. Ressalta aí a evolução das relações entre Brasil e Argentina. Em seguida a uma série de acordos econômicos em 1986, os dois governos firmaram compromisso formal, em julho de 1990, no sentido de criar um mercado comum entre os dois países. Em março de 1991, tais acordos foram ampliados para incluir Paraguai e Uruguai, por meio do Tratado de Assunção, que criou o *Mercosul*. Este prevê um Mercado Comum do Cone Sul para 1995. Em julho de 1991, os membros do Mercado Comum Centro-Americano procuraram estender e revitalizar a organização e acordos de livre-comércio foram firmados entre o MCCA, México e Venezuela. O ano de 1991

presenciou também ações para relançar o Pacto Andino, com a adoção de um cronograma de medidas no sentido de um mercado comum pleno em 1995. Um acordo de livre-comércio foi negociado entre o Grupo dos Três (México, Colômbia e Venezuela). Finalmente, os últimos três anos testemunharam uma efusão da retórica regionalista e das discussões sobre cooperação regional, envolvendo, de uma forma ou de outra, quase todos os países da região.

A segunda forma de regionalismo abrange todo o Hemisfério Ocidental. O regionalismo inter-americano tem certamente uma longa história que mais uma vez remonta ao século XIX. No curso deste século, ele desenvolveu uma elaborada estrutura institucional formal na Organização dos Estados Americanos e nos órgãos a ela relacionados. Além disso, essa marca de regionalismo também adquiriu um novo ímpeto nos últimos cinco anos, principalmente em termos de relações econômicas. A decisão de fazer da "North American Free Trade Area" um objetivo da política comercial americana vem desde o Ato dos Acordos Comerciais de 1979. Um passo notável foi a bem-sucedida negociação do acordo de livre-comércio EUA-Canadá, que passou a funcionar janeiro de 1989. Juntamente com a decisão canadense de ingressar na OEA, isso significou uma decisiva virada regionalista na política externa do Canadá, até então baseada na construção de relações extra-regionais e no ativo multilateralismo, como meio de contrabalançar o poder dos Estados Unidos. Um processo crucial foi a reversão da política mexicana que, durante a maior parte dos anos oitenta resistira às ofertas do governo Reagan no sentido de negociar um tratado de livrecomércio. Em 1985, EUA e México assinaram um acordo de obrigações e subsídios recíprocos. Em novembro de 1987, os dois países firmaram o Acordo de Referência que fornecia mecanismos tanto para a resolução de disputas comerciais como para o processo de liberalização do intercâmbio bilateral. Em junho de 1990, o presidente Salinas solicitou formalmente negociações para um tratado de livre-comércio e em agosto de 1992 concordou-se sobre um esboço de tratado, rubricado pelas duas partes.

A idéia de que o NAFTA poderia estender-se mais ao Sul ganhou relevo com o discurso de Bush sobre a Iniciativa pelas Américas, em 27 de junho de 1990. Aí se apontava para um área hemisférica de livre-comércio como objetivo a longo prazo, que incluiria acordos e negociações bilaterais com os vários grupos de comércio regionais na América Latina, processo que começaria com a negociação de tratados de referência fluidos.(2) A Iniciativa mencionava a importância da redução e do reescalonamento da dívida, mas colocava pesada ênfase no estímulo ao investimento estrangeiro, tanto pela continuação das reformas econômicas no seio dos países latinoamericanos como pela criação de um fundo de investimento multilateral.

A relação entre essas duas formas de regionalismo tornou-se tema dominante na agenda da política externa latino-americana. Embora as relações com os Estados Unidos tenham se modificado dramaticamente por toda a região (com exceção de Cuba), as atitudes face ao regionalismo hemisférico variam. O México, certamente, moveu-se já, de modo decisivo rumo à integração com a América do Norte. O Chile foi o primeiro Estado sul-americano a solicitar o ingresso no NAFTA e não fez segredo de sua frieza com relação à integração sub-regional. Os países do *Mercosul* adotaram uma posição de esperar para ver, encarando a cooperação sub-regional ao mesmo tempo como um instrumento de barganha vis-à-vis Washington e uma alternativa de retirada. O presente capítulo divide-se em três seções. A primeira enfoca brevemente os vários conjuntos de teorias que podem ser usadas para explicar o reaparecimento do regionalismo. A segunda seção examina o ressurgimento do interesse latinoamericano pelo regionalismo inter-americano, à luz dessas teorias. Analisa as fontes e o peso das pressões subjacentes à discussão de um bloco hemisférico inter-americano e enfatiza os vínculos estreitos entre os fatores políticos e econômicos. A terceira seção considera os limites do regionalismo inter-americano: qual a possibilidade de que as percepções e necessidades latinoamericanas tenham reflexo nas políticas dos Estados Unidos? Em que temas ganha sentido um foco regional norte-americano? E, se são limitadas as perspectivas para o regionalismo inter-americano, onde isso deixa espaço futuro para a cooperação sub-regional?

Definindo e explicando o regionalismo

Muitas das polêmicas sobre a importância do regionalismo fundam-se na controversa questão das definições. Com o fim de fornecer um marco de referência que sirva para medir e avaliar o progresso e a significância do regionalismo nas Américas, este capítulo defini: á o regionalismo como:

um conjunto de políticas de um ou mais Estados, destinadas a promover a emergência de uma sólida unidade regional, a qual desempenha um papel definidor nas relações entre os Estados dessa região e o resto do mundo, bem como constitui a base organizativa para políticas no interior

da região, numa ampla gama de temas.

O regionalismo é com frequência definido em termos de padrões ou redes de interdependência.(3) Mas, como nos lembra a literatura sobre o tema, a importância política deriva não de algum padrão obsoleto de interdependência, mas da medida em que esta (e a possibilidade de sua ruptura) impõe custos significativos a atores importantes. Para aqueles que estão fora da região, o regionalismo é politicamente importante na medida em que possa impor custos aos forasteiros: seja através do impacto nocivo de arranjos econômicos regionais preferenciais (o chamado regionalismo perverso, que desvia comércio e investimentos), seja causando deslocamento na distribuição do poder político.(4) É também politicamente importante quando os forasteiros são forçados a definir suas políticas face aos Estados regionais específicos em termos regionalistas. Para os países da região, o regionalismo tem significado quando a exclusão dos arranjos regionais impõe custos relevantes, econômicos e políticos (tais como a perda de autonomia ou a redução nas opções de política externa) e quando a região se torna a base organizativa para as políticas na região, numa gama de temas importantes. Nessa perspectiva, as bases institucionais da coesão não são o ponto mais significativo. A coesão pode ser o resultado de conjuntos superpostos de acordos intergovernamentais ou de uma rede de regimes de dimensão regional numa variedade de áreas temáticas. Da mesma forma, pode derivar do funcionamento bem-sucedido de instituições regionais. Ou pode depender da efetiva liderança de um Estado hegemônico regional. Com efeito, é importante lembrar que o regionalismo hegemônico tem sido historicamente muito mais comum que o regionalismo espontâneo.

Existem três amplos grupos de explicações para a emergência do regionalismo. O primeiro enfatiza a importância das configurações externas de poder e a dinâmica da competição pelo poder político. Para os realistas ou os neo-realistas, as políticas de formação do regionalismo são essencialmente análogas às políticas de formação de alianças.(5) Os agrupamentos regionais formam-se em resposta a desafios externos. Tais desafios podem ser de poder político (como no caso da ameaça soviética à Europa Ocidental), como podem também resultar da dinâmica da concorrência econômica mercantilista, onde a política econômica externa é dominada pela busca de ganhos relativos e a salvaguarda da autonomia nacional. Assim, muitos enfatizaram a extensão em que a CE age para completar o mercado único e o interesse dos EUA no NAFTA como respostas ao *défi japonais* e à perda de competitividade, especialmente em indústrias de alta-tecnologia estrategicamente (sic) importantes. O realismo também salienta as muitas formas em que padrões de regionalismo refletem a distribuição de poder no seio da região: por exemplo, a medida em que mesmo arranjos regionais institucionalmente complexos repousam em um arranjo de barganha intergovernamental entre os Estados mais importantes; ou a tendência à formação de agrupamentos sub-regionais como meio de aprimorar a balança de poder *vis-à-vis* os Estados localmente dominantes; ou o modo como os Estados mais fracos podem buscar acomodação regional face ao Estado hegemônico local, seja na esperança de alcançar recompensas especiais ("atrelando o carro" ou *bandwagoning*, no jargão realista), ou, na tentativa de restringir o livre exercício do poder hegemônico, através da criação de instituições regionais (no exemplo mais evidente, a CE como uma estrutura para conter o poder alemão).

Um segundo conjunto de teorias enfoca o regionalismo em termos de uma resposta funcional dos Estados aos problemas criados pela interdependência e salienta o papel crucial das instituições ao fomentar e desenvolver a coesão regional. Uma variante aproxima-se do realismo com seu foco nos Estados e nas pressões da anarquia, mas argumenta que a cooperação institucionalizada é possível entre atores auto-motivados e que as instituições desempenham importante papel no incentivo da cooperação ao redefinir os interesses dos Estados, ao incrementar a previsibilidade e ao se contrapor ao risco de livre movimento (*freeriding*) e de deserção. Embora a ênfase dessa literatura na formação de regimes não tenha sido especificamente regional, a coesão regional com frequência pode ser melhor analisada em termos de uma série de barganhas intergovernamentais encadeadas, que se expressam através de conjuntos mais ou menos explícitos de regimes.(6) Movendo-se com mais força para o campo liberal (e para o núcleo da teoria da integração), as teorias neo-funcionalistas e transacionalistas defendem que níveis elevados de interdependência regional colocariam em movimento um processo de cooperação, o qual levaria finalmente à integração política. As instituições supranacionais acabariam por ser vistas como o meio mais eficaz para resolver problemas comuns, começando com áreas técnicas e não-controversas até transbordar para o reino da alta política, levando a uma redefinição da identidade de grupo em torno da unidade regional.(7)

Uma terceira série de teorias centra-se no papel dos atributos e traços internos comuns. Assim, os que buscam definir regiões destacaram amiúde a importância da comunidade de etnia, raça, idioma, religião, cultura, história, e

consciência de uma herança comum.(8) Autores como Karl Deutsch salientaram a importância da "compatibilidade dos valores cruciais relevantes para a tomada de decisões políticas" na emergência das comunidades de segurança. Os neofuncionalistas acreditaram que a dinâmica do "transbordamento" dependia de certos pré-requisitos internos, acima de tudo a natureza pluralista das sociedades industrializadas modernas e o papel particular desempenhado pelas elites na redefinição de interesses em bases mais amplas que as nacionais. Mais recentemente, houve o revivescimento das idéias liberais sobre o caráter intrinsecamente pacífico das democracias liberais e a extensão em que a transição de regime possibilitaria a base para a crescente cooperação entre Estados de uma região particular.

As pressões sobre a América Latina Pressões sistêmicas e de poder político

Parece claro que as mudanças na configuração do poder foram muito relevantes para a emergência do regionalismo nas Américas. Numa extensão significativa, o "retorno à região" e o revivescimento do interesse latino-americano pela cooperação hemisférica refletiu a percepção da ausência relativa de alternativas de política exterior e de política econômica externa. Tal processo não é novo, embora tenha se intensificado por desenvolvimentos recentes. No início dos anos oitenta, a idéia -de que o movimento do Terceiro Mundo pudesse servir como plataforma para a projeção e promoção dos interesses latinoamericanos praticamente evaporara e o *terceiromundismo* batera em retirada por toda a parte. Embora, no decorrer dos anos oitenta, a América Latina depositasse grandes esperanças na expansão de vínculos com a Europa Ocidental, os progressos foram limitados: o envolvimento político europeu cresceu de forma significativa na América Central e tornou-se, com efeito, institucionalizado, mas nas outras áreas as profissões européias de apoio político foram minadas pela estagnação das relações econômicas e por uma vontade européia de seguir a liderança dos EUA no manejo da crise da dívida. Ainda que o envolvimento japonês na região tenha crescido durante a década de oitenta, este também ficou bem aquém das expectativas latino-americanas.

Além disso, para muitos na América Latina, esse padrão foi reforçado pelos dramáticos processos do período posterior a 1989. Embora publicamente aplaudido, o colapso do comunismo na Europa Central e do Leste levou a um agudo temor de marginalização. Os governos latino-americanos tenderam a ver-se competindo com os Estados recém-democráticos daquelas regiões por fontes limitadas de auxílio, empréstimos, investimentos externos e tecnologia. Temem que o mundo em desenvolvimento seja o perdedor nessa competição e que, no seio desse, a América Latina se descobrisse no final da lista de prioridades, incapaz de igualar seja a importância geopolítica do Oriente Médio, seja a atração humanitária da África e do sul da Ásia. Há temor também de que os eventos na Europa do Leste e Central, coincidindo com o movimento da Comunidade Européia rumo à conclusão do mercado interno em 1992, com o acordo da AEE (Área Econômica Européia), entre os países da CE e da EFTA (Área Européia de Livre-Comércio, NT), em 1991 e com a renovada discussão (e dissensão) sobre a união monetária e política, poderão conduzir a um período de prolongada introspecção na Europa. Mesmo que não signifique um aumento de barreiras comerciais, o medo latino-americano é que certamente isso levará a um desinteresse geral da Europa pelos problemas da América Latina. E há um temor particular de que a Alemanha, apreensiva e sobrecarregada com as demandas da reunificação, não seja mais capaz de desempenhar seu papel central no núcleo da relação econômica CE-América Latina.

A lógica que buscava contrabalançar o poder dos Estados Unidos através de uma ativa política de diversificação atingiu seus limites no final dos anos setenta e foi revertida na década de oitenta. Como contraponto, os anos oitenta testemunharam a renovada centralidade dos EUA. Sua posição de mais importante parceiro comercial da região foi firmemente restabelecida. A parcela dos EUA nas exportações latino-americanas subiu de 32,2% em 1980 para 38,2% em 1987. Para o Brasil, ela cresceu de 17,4% em 1980 para 29,2% em 1987; para o Chile, de 12,1 % para 21,5%; e no caso do México, de 63,2% para 69,6%. As decisões críticas sobre a administração do débito externo estão em mãos dos Estados Unidos: com o próprio governo, com agências multilaterais sediadas nos EUA, ou com comitês de banco privados chefiados pelos EUA. Com efeito, o reconhecimento mútuo de "esferas de influência" regionais (os EUA na América Latina, o Japão na Ásia, a Alemanha Ocidental no Leste Europeu) constituiu um dos traços mais notáveis da crise da dívida nos anos oitenta. Ao lado disso, a América Latina enfrentou um governo norte-americano que colocava bastante ênfase em recuperar poder e autoridade na região, após o período visto como de fraqueza e vacilação dos anos Carter. E verdade que parte dessa "reafirmação de hegemonia" permaneceu retórica e que a implementação prática concentrou-se basicamente na América Central. Mas seu impacto não esteve de todo ausente mais ao Sul, mais notavelmente em termos da tendência cada vez mais coercitiva da política de comércio dos EUA e, no sentido negativo, da recusa a fazer concessões no tratamento da dívida.

Como no caso da diversificação, a hegemonia dos EUA foi de várias formas fortalecida pelos processos internacionais mais amplos dos últimos dois anos. Em contraste com outras partes do mundo em desenvolvimento, o fim da Guerra Fria certamente não inaugurou um "espaço regional" autônomo na América Latina. Com efeito, a invasão do Panamá apontou para a facilidade com que os raciocínios da Guerra Fria pró-intervenção podiam ser substituídos por argumentos historicamente muito mais enraizados: a necessidade de manter a "ordem", promover a democracia, salvaguardar a propriedade e os interesses econômicos dos EUA. Se o traço estrutural básico da Nova Ordem Mundial é sua distribuição unipolar de poder político e militar, então os problemas a que isso dá origem estão mais aparentes na América Latina que em nenhum outro lugar. Não apenas se percebe que as alternativas aos Estados Unidos não estão prontamente aparentes, como para muitos na América Latina as "lições" dos anos oitenta sugeriam que a oposição direta a Washington não só era custosa como contraproducente. Os defensores dessa visão apontam, por exemplo, para o pálido registro das estratégias dissidentes da dívida, ou para a medida em que a recusa brasileira a alinhar-se na questão do comércio e dos investimentos serviu apenas para provocar conflito custoso e em última análise infrutífero com Washington. A necessidade de encontrar uma nova base para relações com Washington levou a uma reformulação de políticas num ampla gama de temas. Do apoio à ação dos EUA contra o Iraque a medidas sobre produção de armamentos e proliferação nuclear, além da promoção da democracia, as políticas latino-americanas e dos EUA alinharam-se bem mais estreitamente. Assim, embora o debate sobre regionalismo hemisférico esteja indubitavelmente preocupado com temas comerciais e econômicos, tais questões formam apenas uma parte de um repensar mais amplo das relações com os Estados Unidos que tem implicações estratégicas e geopolíticas importantes e cuja consolidação institucional equivaleria à criação de uma nova ordem hemisférica. Isso é bem ilustrado pela facilidade com que o debate latino-americano resvala entre a discussão dos blocos de livre-comércio e a questão muito mais ampla da "inserção internacional", por um lado, ou, por outro, das "alianças no seio de uma nova ordem internacional".(9)

A renovada centralidade dos EUA constituiu um estímulo significativo à cooperação sub-regional. Com certeza, o crescimento da coordenação política na década de oitenta refletiu uma rejeição comum das políticas norte-americanas, sobretudo em relação à América Central e à crise da dívida. Do mesmo modo, a consolidação da cooperação brasileiro-argentina e a decisão de criar o *Mercosul* foram, ao menos parcialmente, uma reação defensiva à planejada criação do NAFTA. Como em períodos anteriores, uma opção possível era buscar contrabalançar o poder dos EUA através da renovada cooperação sub-regional. Mas, para os neorealistas, na medida em que se tornavam mais aparentes os limites a tal estratégia, os Estados relativamente fracos da América Latina deslocaram-se de uma estratégia de contrabalanço para a de "atrelamento" (*bandwagoning*): isso porque, ainda que bem sucedidas, as bases econômicas da integração sub-regional eram limitadas; porque a viabilidade política de tal cooperação foi minada pela "deserção" do México; e porque a consolidação do NAFTA ameaça países como o Brasil com custos econômicos substanciais. O comércio do Brasil com os EUA sofrerá com a concorrência mexicana. Seus intercâmbios com a América Latina (especialmente de bens manufaturados) sofrerão com a crescente competição dos EUA. E, sem as vantagens da proximidade e das tarifas-zero, o Brasil verá um significativo desvio de investimento estrangeiro para o México.(10)

Por mais crua que seja esta linha de argumentação, ela tem a virtude de chamar a atenção para a contínua importância da poder dos EUA. Dadas as inquestionáveis melhorias nas relações EUA-América Latina, o discurso político dominante tendeu a abandonar a linguagem da hegemonia, em favor da "parceria" ou da "cooperação". Mas nem parceria nem cooperação são incompatíveis com a contínua hegemonia dos EUA.(11) A preponderância e a desigualdade entre Estados pode assumir muitas formas. Num dos extremos, a acentuada desigualdade manifesta-se através do exercício puro do poder e da coerção recorrente. No outro, o predomínio deriva da liderança livremente escolhida por um grupo de Estados de outra forma iguais, um verdadeiro *primus inter pares*.(12) Entre os dois, situam-se as muitas variedades de hegemonia. Segundo a maioria dos índices de exercício puro do poder, a preponderância dos EUA sobre o hemisfério é ainda avassaladora e a possibilidade de recorrer ao uso da força permanece nos bastidores das suas relações com a América Latina. (Vale lembrar que, para Deutsch e Hass, a recusa ao uso da força e a criação de expectativas confiáveis de mudança pacífica eram centrais para suas definições de integração regional. A integração econômica era um meio para tal fim). Mas mais importante é o fato de que as potências hegemônicas procuraram evitar a força coercitiva direta: em primeiro lugar, através da criação e manutenção de regimes e instituições que não apenas estabelecem a agenda como decidem a que temas deve-se dar importância e como eles devem ser tratados; em segundo, através da provisão de benefícios para os parceiros mais fracos; e em

terceiro, por meio do cultivo consciente de valores comuns destinados a legitimar a autoridade. A hegemonia envolve, portanto, compartilhar benefícios e um grau de consenso ativo por parte dos Estados mais fracos. Desse ponto de vista, podemos mesmo dizer que o renovado interesse dos EUA pelas instituições regionais e a busca de valores comuns pressagia uma renovada tentativa de reconstrução da hegemonia regional, após a pura fé na coerção dos anos Reagan.(13) Num alto grau de abstração, assim, as teorias neo-realistas parecem explicar bastante sobre a dinâmica do regionalismo nas Américas. Mas muito desse poder explicativo é ilusório, sobretudo porque as categorias cruciais de "poder" e "interesse" são assumidas a priori e o quadro realista não fornece base para entender o conteúdo específico de políticas estatais e os modos em que estas mudam através do tempo. Além disso, de modo talvez mais nocivo para uma teoria que reivindica ser verdadeiramente sistêmica, sua descrição do sistema internacional perde completamente a forma em que tanto a dinâmica competitiva como a conseqüente definição dos interesses dos Estados são afetadas pelas mudanças no sistema econômico global. Transformações em tecnologia, nas comunicações, na operação dos mercados globais, no crescimento dos sistemas mundiais de produção, tiveram um profundo impacto sobre as formas como os governos latino-americanos definiram as duas metas mais importantes da política externa - o desenvolvimento econômico e a autonomia política e a gama de intercâmbios (*trade-offs*) aceitáveis entre elas.

Os líderes latino-americanos perderam cada vez mais a fé nos tipos de políticas de desenvolvimento voltadas para dentro e nos esquemas de auto-confiança e autonomia que tanto marcaram o pensamento anterior do Terceiro Mundo. Com efeito, uma das mais notáveis mudanças dos últimos cinco anos foi o abandono das estratégias de desenvolvimento baseadas na substituição de importações, nas altas tarifas e no amplo papel do Estado. Mais e mais governos aderiram ao liberalismo econômico - depositando maior confiança nos mecanismos de mercado, procurando reestruturar e reduzir o papel do Estado e colocando maior ênfase na integração com os mercados mundiais. Em parte, tal mudança foi certamente o resultado de fatores domésticos: o descrédito e o fracasso das políticas de desenvolvimento prévias, construídas em torno da substituição de importações e nas quais desempenharam papel fundamental programas de subsídios de amplo espectro e participação direta e extensa do Estado na indústria; o crescente reconhecimento da necessidade de uma estabilização efetiva; e, mais importante, as crises fiscal, política e institucional do Estado, analiticamente distintas mas temporalmente inter-relacionadas. Além disso, como ilustram o México e a Argentina, a implementação de políticas econômicas neoliberais provou ser - de forma inesperada para muitos - eleitoralmente popular.

Mas essas mudanças na política econômica são impossíveis de entender sem referência a fatores externos.(14) Em primeiro lugar, houve o impacto da própria crise da dívida, que limitou o crescimento global, intensificou as crises fiscais dos governos, conferiu alto valor à promoção bem-sucedida das exportações e aumentou dramaticamente a importância de atrair investimento estrangeiro. Em segundo, houve a pressão externa direta tanto das agências multilaterais como dos governos, no sentido de condicionar a assistência econômica a ações voltadas para a liberalização econômica. Com efeito, a persistente institucionalização da condicionalidade econômica, construída em torno de um conjunto consistente de prescrições econômicas liberais, foi uma característica central das políticas das instituições financeiras internacionais mais importantes e dos governos das principais nações industrializadas.

Em terceiro, há o impacto crítico das transformações estruturais na economia global e, em particular, o crescente ritmo da globalização dos mercados e da produção, bem como a taxa dramaticamente ascendente da mudança tecnológica. Isso levou a uma poderosa percepção latino-americana de que: as economias dinâmicas são economias internacionalizadas; o crescimento depende da participação bem-sucedida na economia mundial; o crescente investimento estrangeiro é central para a transferência efetiva de moderna tecnologia; e a montante taxa de mudança tecnológica minou projetos voltados para o desenvolvimento tecnológico autônomo e nacionalmente fundado. Os fracassos e limites da tentativa brasileira de criar indústrias nacionais de computadores e armamentos e um setor nuclear fornecem uma ilustração gráfica das novas pressões, com o conseqüente solapamento das antigas noções de desenvolvimento autônomo. As mudanças estruturais na economia global reforçaram o temor comum latino-americano de que a interdependência econômica esteja crescendo rapidamente num eixo Norte/Norte e de que a América Latina e outras partes do mundo em desenvolvimento se tornavam cada vez mais marginalizadas. Indicações dessa tendência à marginalização podem ser vistos no persistente declínio da parcela latino-americana das exportações mundiais, de 10,9% em 1950 para 5,43% em 1985 e cerca de 3% em 1990; da participação no total do investimento estrangeiro direto, de 15,3% em 1975 para 9,1 % em 1985; e na queda da parte latino-americana no comércio e investimentos tanto europeus como japoneses.

Como essas mudanças afetam os padrões de cooperação regional? Seu impacto mais importante foi tornar a região mais voltada para fora e mais dependente da economia internacional, precisamente no momento em que o padrão geral de relações internacionais vive um estado de grande fluxo e incerteza. Isso ampliou os interesses latino-americanos na existência continuada de uma economia mundial mais ou menos aberta e multilateral, mas também aumentou os riscos e alterou as opções quando o multilateralismo global parece estar sob ameaça. Uma opção foi voltar-se para a integração econômica sub-regional, especialmente a fim de atrair níveis crescentes de investimento estrangeiro. Mais do que isso, o fato de que os países latino-americanos têm se movido em conjunto (ainda que de forma desigual) no sentido da liberalização econômica sugere uma base bem mais promissora para a cooperação econômica sub-regional que as antigas prescrições da CEPAL. Mas a importância da crescente integração à economia mundial também significa que a integração regional é, em si própria, demasiado limitada em âmbito e potencial e demasiado vulnerável à emergência de blocos econômicos cada vez maiores e poderosos.

Assim, num mundo onde o resultado da Conferência do Uruguai esteve em contínua dúvida, o acesso aos Estados Unidos tem sido de importância dominante e reforçou as atrações dos acordos bilaterais de livre-comércio com os EUA. As Áreas de Livre Comércio oferecem a perspectiva de manter e garantir o acesso ao mercado mais importante da região e de escapar à expansão das medidas protecionistas dos EUA (tanto os deveres de reciprocidade e as investigações *anti-dumping* sobre as exportações regionais para os EUA, como as investigações da Seção 301 sobre seus próprios regimes de comércio e investimento). Isso é importante dada a óbvia relevância do mercado norte-americano e a contribuição dos EUA para o excedente comercial da região. É ainda mais crucial porque parte tão importante do sucesso da expansão recente das exportações na América Latina foi em produtos manufaturados e os EUA estiveram bem mais abertos a tais produtos que a CE ou o Japão. A participação dos EUA no total das exportações de manufaturados latino-americanos cresceu de 21,8% em 1980 para 49,5% em 1987. As exportações de manufaturados mexicanos para os EUA duplicaram entre 1985 e 1987 e equivalem agora a cerca de metade do total das exportações mexicanas, tomando o lugar do petróleo como o setor exportador mais importante. Em 1990, os bens manufaturados chegavam a 76% das exportações brasileiras para os EUA (contra 29% em 1972 e comparadas a 43% para a CE e 17% para o Japão). Tais incrementos nas exportações de manufaturados levantaram óbvias questões sobre o acesso de longo termo aos mercados, especialmente porque foram esses tipos de produtos os mais suscetíveis ao protecionismo dos EUA. Além disso, a consolidação de tal acesso ao mercado aumenta a atração de certos países para o investimento estrangeiro interno, especialmente quando combinado, como no caso do México, com a proximidade geográfica.

A mudança no caráter das metas da política econômica externa latino-americana explica portanto *por que* os Estados Unidos tornaram-se tão importantes e também por que existe um forte incentivo para prevenir que atritos sobre temas não-econômicos perturbem as relações econômicas. Mas essas mudanças também ajudam a explicar como muitas fontes prévias de atrito foram superadas. A implementação gradual de políticas liberais de mercado removeu muitas das fontes anteriores de atrito entre os EUA e a América Latina. Assim, boa parte da amargura nas relações EUA-Brasil nos anos oitenta centrava-se no atrito econômico e, em particular, nas tentativas dos Estados Unidos de alterar as políticas brasileiras de comércio, investimento e direitos de propriedade intelectual (mais notavelmente nos setores farmacêutico e de informática). O programa brasileiro (ainda vacilante) de reforma tarifária, o virtual abandono do regime protecionista de informática e a decisão de apresentar ao Congresso uma legislação sobre direitos de propriedade intelectual alteraram, assim, substancialmente o caráter das relações com os Estados Unidos. (15) No caso do México, a percepção dos custos do fracasso da modernização da economia mexicana superaram gradualmente antigos temores de que o comércio mais livre com os EUA imporia custos de ajuste inaceitáveis, especialmente nos manufaturados, e solaparia a tradicional busca de preservação da autonomia nacional. Por todo o mundo em desenvolvimento ocorreu um vínculo estreito entre a adoção de políticas econômicas mais externamente orientadas e uma redefinição mais geral de autonomia nacional em tópicos tão variados como a proliferação nuclear e o manejo do meio ambiente.

Regionalismo e Interdependência

A noção de que o regionalismo pode ser visto como uma resposta dos Estados a problemas de interdependência tem algum valor como explicação do novo regionalismo na América Latina, iras principalmente em termos das relações EUA-México. É certamente correto que pressões sistêmicas do tipo descrito acima desempenharam importante papel na conformação da atitude tanto mexicana como americana face ao NAFTA. Mas não é menos

correto que as relações EUA-México adaptam-se bastante estreitamente à imagem de complexa interdependência e que a densidade da interdependência supra-fronteiriça criou problemas que exigem um tratamento comum. A interdependência econômica já atingiu altos níveis. Cerca de 70% do comércio mexicano é feito com os Estados Unidos, enquanto o México é o terceiro parceiro comercial mais importante dos EUA. A política mexicana de liberalização unilateral do comércio e do investimento precedeu as ações de criação de acordos econômicos regionais formais. As tarifas já caíram significativamente (a tarifa mexicana média é 10%, comparada como 30% em 1985) e já existe um alto grau de integração de acordos de produção suprafronteiras. Além disso, a emigração conduziu a um elevado grau de interdependência humana, que aumenta dramaticamente a aposta de Washington na continuação do desenvolvimento econômico e da estabilidade política do México e que passou a ter impacto nos valores sociais, econômicos e de identidade no México. A interdependência ecológica, em particular nas regiões de fronteiras, está bem consolidada e o processo de negociação do NAFTA ilustrou a dificuldade de impedir que as discussões de integração econômica transbordem para o campo ambiental. De tal modo, a assimetria da relação global é pelo menos parcialmente compensada pela necessidade dos EUA de encontrar soluções para preocupações de segurança não tradicionais, como drogas, imigração e meio ambiente. Ao menos aqui a interdependência é mais que um slogan vazio.

Finalmente, os poderes a serem conferidos à Comissão encarregada de implementar as determinações abrangentes e amiúde altamente técnicas do NAFTA oferecem alguma possibilidade de observar os tipos de processos sociais e políticos que foram tão centrais no pensamento sobre a integração europeia: um processo de crescimento institucional e de transbordamento para setores diferentes; um papel-chave para as elites técnicas e as burocracias internacionais; a extensão em que a estrutura institucionalizada do complexo processo de negociação já se tornou o foco da mobilização de grupos de interesse transnacionais. A lógica do neo-funcionalismo apresenta uma chance mais elevada de desempenhar um papel explicativo nas relações EUA-México do que em qualquer outra parte da região.

Mais para o sul, no entanto, o quadro é muito mais híbrido. Há certamente elementos de interdependência que desempenharam o papel de pressionar os governos latino-americanos a rever as atitudes face aos EUA. A crescente percepção de que os narcóticos não eram simplesmente um problema para os Estados Unidos, mas uma ameaça tanto para países consumidores como produtores, constitui um bom exemplo. Mas de modo geral há um notável contraste entre a realidade de complexa interdependência entre EUA e México e os níveis relativamente baixos de interdependência entre os EUA e boa parte da América do Sul. Embora ainda relevante, a América do Sul não é um parceiro econômico principal e as relações importantes continuaram a ocorrer com os grandes países industrializados. Com efeito, a participação da América Latina no comércio dos EUA manteve-se em declínio. Em 1989, a parte latino-americana das exportações dos EUA era de 13,46% (comparada com 17,5% em 1980) e a região supria 12,2% das importações americanas (contra 15,5% em 1979). Em 1989, a América Latina representava apenas 10,6% do total de investimento externo americano e 13,5% de seu investimento externo em manufaturas. Além disso, a formação de reservas bancárias e o processo de reescalonamento da dívida reduziu drasticamente a ameaça que a falia de pagamento latinoamericano colocava para os bancos dos EUA. Assim, o que é mais notável é a forma como a corrida pela inclusão no regionalismo dos blocos por parte da América do Sul constitui uma resposta política aos níveis relativos - e em alguns casos absolutos - de *declínio* da interdependência entre a América do Norte e a do Sul.(16)

Fatores internos

As tentativas de definir o regionalismo em termos de uma homogeneidade lingüística, cultural, histórica e política dizem-nos muito pouco, em si, sobre a formação dos agrupamentos regionais, sobretudo porque nada dizem quanto aos processos políticos através dos quais atores particulares procuram usar tal homogeneidade como parte de um projeto regionalista específico. Na expressão de Joseph Nye: "Saber qual, dentre o grande número de regiões potenciais, torna-se relevante na política internacional, depende de decisões políticas".(17) O impacto do processo de democratização na América Latina é mais importante, embora ainda ambíguo. É possível defender que a democratização foi fator importante no crescimento da cooperação sub-regional, particularmente entre Brasil e Argentina.(18) Entretanto, embora seja certamente relevante para a possível extensão do regionalismo hemisférico (ver discussão abaixo), é difícil ver a democratização em si como um fator explicativo do renovado interesse em tais arranjos regionais. A mais importante explicação doméstica para o interesse latino-americano no regionalismo hemisférico não se baseia em alguma similaridade geral de tipo de regime, nem em alguma suposta solidariedade entre países democráticos, ou na formação de coalizões internacionais entre grupos de elite. Em vez disso, ela se baseia nos

requisitos internacionais de regimes específicos. Assim, de forma mais óbvia no caso do México, a integração econômica regional intensificada com os EUA serve para fornecer reforço externo para as medidas políticas e econômicas do governo Salinas: por um lado, assegurando apoio externo às reformas domésticas; por outro, tornando mais difícil para qualquer governo futuro fomentar um projeto econômico alternativo.

Os limites do regionalismo hemisférico

Há dois conjuntos de fatores inter-relacionados que constituem limites para a emergência provável do regionalismo inter-americano. O primeiro provém do fato de que o grau de interesse latino-americano em tal arranjo regionalista não encontra equivalente nas preocupações, políticas e interesses dos Estados Unidos. Em segundo lugar, ainda que as pressões sobre a América Latina sejam indubitavelmente fortes, a gama de temas em jogo na relações inter-americanas não se adapta de forma nítida ou fácil ao molde regionalista.

Interesses dos Estados Unidos

Embora certamente haja espaço para a atividade estatal criativa por parte dos governos latinoamericanos (particularmente numa época em que a exata definição dos interesses dos EUA em muitas áreas é incerta), a resposta de Washington é o fator mais importante que decidirá quão longe e rápido o regionalismo hemisférico deve prosseguir. Um poder hegemônico é hegemônico apenas se decide fazer uso do poder potencial que tem a seu dispor. Como outros capítulos neste volume examinarão em detalhe, o interesse dos EUA no regionalismo nas Américas cresceu significativamente nos últimos cinco anos. Em primeiro lugar, há o medo face ao que é percebido como as crescentes tendências rumo ao regionalismo exclusivo em outras partes do mundo. Talvez mais que qualquer outro fato isolado, há a imagem de 1992 e a crescente percepção do Japão como um competidor cada vez mais hostil e antagônico, como os fatores que mais atuaram para refocalizar a atenção dos EUA na América Latina.

Em segundo lugar, esses temores foram reforçados pelo crescente desencantamento com o GATT: com a debilidade institucional do GATT, com os problemas por eles vividos ao enfrentar a complexidade dos temas comerciais pós-Conferência de Tóquio e com a dificuldade para assegurar objetivos-chave dos EUA na Conferência do Uruguai, especialmente o comércio de serviços, direitos de propriedade intelectual e comércio agrícola. Os temores de que o sistema do GATT e a ordem comercial relativamente liberal que ele corporifica estavam sob ameaça foram ilustrados recentemente pela ruptura da Conferência do Uruguai, pelo impasse sobre comércio agrícola entre os EUA e a CE e pelas contínuas tensões nas relações de comércio EUA-Japão. A guinada na política comercial norte-americana remonta ao começo dos anos oitenta e à decisão de avançar com novas negociações comerciais multilaterais e ao mesmo tempo fortalecer e salvaguardar a política dos EUA, ampliando a gama das opções norte-americanas. **(19)** Isso envolvia, por um lado, crescente determinação de usar o poder dos EUA para forçar concessões unilaterais daqueles países cujas políticas de comércio estavam destinadas a contrariar os interesses dos EUA: mais visivelmente na forma de investigações e medidas retaliatórias sob a seção 301 do *Trade Act* de 1974 e de sua sucessora super 301. Por outro lado, o crescimento de acordos de comércio bilaterais com Israel, em 1985, e com o Canadá, em 1988. Esses visaram exercer pressão sobre a CE e o Japão e carregavam a implicação de que, caso a Conferência do Uruguai fracassasse, tais medidas se tornariam o ponto central da política de comércio dos EUA, em vez de um complemento desta. **(20)** Acordos estruturados de livre-comércio oferecem aos Estados Unidos tanto benefícios econômicos (acesso a mercados, capacidade de assegurar obediência a um regime favorável de investimentos e à proteção adequada de patentes, e um meio de promover ajustamento micro-econômico e crescente competitividade internacional), quanto um quadro político para o tratamento efetivo de outros temas (drogas, imigração, meio ambiente). **(21)**

Além disso, mesmo que o sistema GATT se mantenha unido, as perspectivas de incrementar relações econômicas com outras regiões não são promissoras: está se tornando cada vez mais claro quão intratáveis são as dificuldades da reforma política e econômica na Europa do Leste; a União Soviética permanece no caos econômico; as relações econômicas com a China são restringidas por atritos políticos. Com base nisso, os Estados Unidos precisam da América Latina como mercado, num mundo onde o livre-comércio já não pode ser visto como garantido. Trata-se, afinal, de um mercado no qual os EUA têm uma posição histórica obviamente forte, que dispõe de um enorme potencial (uma população de cerca de 430 milhões, em comparação com os 110 milhões da Europa do Leste), no qual o processo de liberalização econômica já fez significativo progresso e onde a confiança dos negócios e investimentos está lentamente voltando (veja-se o retorno de algum capital evadido, novos fluxos de capital estrangeiro, o

revivescimento de empréstimos bancários e as notáveis taxas de crescimento em vários países - a nova confiança sendo mais visível no México, Chile e Venezuela e mais ausente no Brasil).

Em terceiro lugar, a opção regionalista é fortalecida pelo fato de que pode ser implementada, embora de várias maneiras, tanto por liberais como por conservadores, e prontamente acomodada tanto na tese da hegemonia declinante como na idéia dos EUA como poder hegemônico global do mundo pós-Guerra Fria. Para a escola da hegemonia em declínio, a América Latina torna-se o refúgio em um mundo cada vez mais hostil. Para a escola da hegemonia ressurgente, a América Latina é um teste da capacidade dos EUA para fornecer conteúdo concreto a sua visão ainda difusa da Nova Ordem Mundial, para agir decisivamente em apoio de seus valores e afirmar sua autoridade sobre Estados recalcitrantes ou delinquentes.

Contudo, é também evidente que há importantes fatores que operam contra a promoção pelos EUA de um regionalismo coeso e de bases amplas nas Américas. Em primeiro lugar, os interesses econômicos dos EUA não apontam para a criação de um bloco regional exclusivista e estreito. Os padrões de comércio norte-americanos são fortemente multilaterais (em 1989, 26% do total do comércio dos EUA era com Canadá e México; 35% com a Ásia e 20% com a CE). Com efeito, em 1989, a região da América do Norte (EUA, Canadá e México) estava quase tão solidamente integrada com a Ásia (29%) quanto consigo mesma (35%).⁽²²⁾ Há pouca evidência de uma tendência de longo termo no sentido de um crescente regionalismo econômico nas Américas (ou na Ásia) e, como salientou Fred Bergsten, "a afinidade geográfica não é mais central para os padrões de comércio".⁽²³⁾ Um movimento em direção aos blocos regionais arriscaria separar os EUA dos mercados mundiais mais dinâmicos e favoreceria os produtores latino-americanos menos eficientes, em inúmeros setores, face a suas contrapartes asiáticas mais eficientes, erodindo assim a competitividade a longo prazo da indústria dos EUA. Além disso, é difícil ver como um bloco regional nas Américas poderia incrementar de forma significativa o poder de barganha dos EUA nas negociações comerciais internacionais.

Em segundo lugar, a retórica do regionalismo deve ser situada diante das tendências contrapostas no sentido da globalização econômica, onde as estruturas da interdependência econômica global que se desenvolveram no período do pós-guerra foram construídas em torno da consolidação dos mercados global e da produção global - uma rede densa e complexa que somente poderia ser alterada a um custo extremamente elevado. Em particular, os blocos regionais atravessariam a emergência dos complexos arranjos de produção supra-regionais, que se desenvolveram tanto dentro como entre as companhias, e o volume em rápida expansão do comércio externo baseado na produção transnacional.⁽²⁴⁾

Em terceiro, a atenção econômica dos EUA nas Américas esteve, e provavelmente continuará a estar, firmemente fixada no México. O México passou cada vez mais a dominar as relações econômicas dos EUA com a América Latina. A participação do México no total das exportações dos EUA para a América Latina cresceu de 39,4% em 1980 para 46,7% em 1988, e no das importações de 32,3% em 1980 para 43,6%. Como vimos, a interdependência social, política, econômica e ambiental é muito mais elevada entre EUA e México que com o resto da região. Além do México, não parece claro que os postulantes sul-americanos estejam numa posição mais forte que, digamos, Cingapura ou Nova Zelândia. O nome NAFTA é equivocado, no sentido de que o acesso futuro ao acordo não está nem política nem legalmente limitado às Américas (ao contrário da CE).⁽²⁵⁾ Por um lado, os EUA continuam relutantes em assinar novas AFTs (Áreas de Livre-Comércio, NT), por exemplo com o Chile, a fim de não provocar iniciativas regionais adicionais em outras partes do mundo. Em outras palavras, o regionalismo continuará a ser usado como parte da política de negociações de comércio multilateral. Por outro, é perfeitamente possível que Washington acredite que possa atingir seus objetivos políticos e econômicos sem fazer do regionalismo ou da construção de novos arranjos econômicos uma alta prioridade. Se os Estados latino-americanos já estão alterando sua políticas numa direção que se conforma aos interesses dos EUA e se os desvios em relação às preferências dos EUA podem ser adequadamente enfrentados num nível bilateral, por que negociar um acordo de livre-comércio? Em outras palavras, a hegemonia pode bem ser vista como tendo tornado o regionalismo institucionalizado desnecessário.

Dilemas latino-americanos

Embora as pressões dos governos latinoamericanos sejam muito fortes, as ações no sentido da aceitação de um regionalismo mais coeso envolvem dilemas difíceis e um intercâmbio problemático de temas. Um dos conjuntos é econômico. Os custos e benefícios exatos para países como Brasil e Argentina, cujos padrões de comércio e

investimento são diversificados, são muito debatidos mas ainda incertos.(26) Na melhor das hipóteses, os benefícios positivos (em oposição aos custos de exclusão) não devem ser substanciais. Mas talvez mais importante que os custos econômicos específicos seja a medida em que a inclusão no NAFTA ou em acordos desse tipo restringiria severamente a gama disponível de medidas políticas e econômicas. O que países como o Brasil mais desejam é uma ALC com os Estados Unidos que preserve o acesso ao mercado, atue como uma "apólice de seguro" (ou o que John Whaley denomina "acordo de comércio que garante o paraíso") contra processos econômicos internacionais negativos, mas por outra parte nada faça para restringir sua liberdade de ação doméstica ou externamente.(27) Contudo, uma tal opção não está disponível e a idéia de que mesmo grandes países como o Brasil tenham o poder de barganha para insistir nela é uma ilusão. A agenda dos Estados Unidos já está bem estabelecida e futuros acordos cobririam quase certamente toda a gama de provisões "intrusivas" no campo comercial (liberalização de investimento, proteção da propriedade intelectual, liberalização do comércio de serviços), bem como a pressão adicional pela mais ampla adoção de políticas liberais de mercado. Qualquer distanciamento da aceitação dessas políticas é passível, portanto, de trazer renovado atrito com os Estados Unidos.

Além disso, a presente obsessão latino-americana com as relações com os Estados Unidos exagera as tendências no sentido da regionalização da economia mundial e subestima a importância das relações com outras partes do mundo desenvolvido. O regionalismo dificilmente dominará o padrão de relações entre os Estados da região e o resto do mundo. Não presenciamos o "fechamento do hemisfério" como ocorreu no imediato pós-guerra, quando as potências de fora chegaram a ver a região como um complemento de suas relações com Washington. Com efeito, um afrouxamento adicional das relações EUA-Europa e EUA-Japão pode bem acabar completamente com a deferência que tanto a Europa Ocidental como o Japão historicamente demonstraram face aos interesses dos EUA na América Latina e às sensibilidades de Washington quanto às atividades de Estados não-hemisféricos. No caso da Europa, é certamente verdadeiro que a preocupação com os problemas da Europa Oriental, com a conclusão do mercado único e a necessidade de repensar a posição internacional mais ampla da Europa, são fatores que levaram a um período de introspecção. Também permanece possível que a consumação do mercado interno possa levar a um grau maior de protecionismo, como meio de desviar o peso do ajuste, das empresas e dos trabalhadores da CE para o mundo exterior. A finalização do mercado interno pode também envolver barreiras não tarifárias adicionais, resultantes das novas normas e padrões de alcance comunitário. Há também o problema genuíno de um desvio de recursos do mundo em desenvolvimento para a Europa Oriental e Central. Mas essas tendências não devem ser exageradas. Não existem evidências claras de que 1992 deva levar a níveis significativamente mais elevados de protecionismo. O desvio de recursos para o Leste afetará basicamente os fundos públicos na forma de ajuda bilateral e multilateral - ajuda que, para a maior parte da América Latina (com exceção da América Central), é mínima. As evidências quanto ao investimento privado e aos empréstimos privados são menos nítidas e sugerem uma acentuada resistência a mudar capital para o Leste, onde as incertezas sobre o sucesso da reforma econômica e política na região são, para dizer o mínimo, ainda maiores que na América Latina. No caso do Japão, o declínio do interesse na América Latina, visível nos anos oitenta, deveu-se primordialmente à profundidade da crise econômica que enfrenta a região. À medida em que melhore o clima econômico geral, aumentarão as pressões tanto sobre o Estado como sobre os empresários japoneses no sentido de aumentar sua aposta econômica na região. Com efeito, o próprio sucesso da estabilização econômica, da reforma estrutural e da liberalização econômica, necessário para sustentar um incremento nas relações econômicas EUA-América Latina, também ajudará a melhoria das relações como o Japão. Mas os dilemas que afetam a América Latina não são de forma alguma exclusivamente econômicos. Ainda que o regionalismo seja criado em torno de considerações econômicas, é improvável que ele se torne duradouro se houver sérias divergências sobre outros temas. Assim, o sucesso da CE tem muito a ver com o fato de que ela se aninhou no seio de uma comunidade de segurança mais ampla e, em termos históricos, extraordinariamente estável (além de, certamente, não baseada na região, mas no poder militar dos Estados Unidos) e de que pelo menos nos primeiros anos, um compromisso comum com o governo democrático pluralista podia ser simplesmente assumido. Segue-se, portanto, que uma análise das perspectivas do regionalismo inter-americano deve situar a cooperação econômica no conjunto de outros temas que desempenham uma papel na relações inter-americanas. Como já vimos, a renovada centralidade dos EUA e as mudanças no caráter das metas de política externa latino-americana levaram à melhoria das relações numa ampla gama de tópicos não-econômicos. Qual a possibilidade de que essa relação mutuamente reforçadora entre temas econômicos e não-econômicos continue?

Democratização: a promoção da democracia reapareceu como importante tema de debate sobre o regionalismo inter-americano. Pode-se argumentar que a democratização emergiu como um fator que servirá ao mesmo tempo para

reengajar os interesses dos EUA na região e como fonte, de valores comuns que servirão para sustentar e fortalecer o crescimento de laços econômicos. Com o fim da Guerra Fria, o impacto que o conflito ideológico e de poder político entre as grandes potências tem sobre a democratização entrou em declínio, mas o papel da democracia como princípio de legitimidade internacional tornou-se mais saliente.(28) Os governos ocidentais fizeram mais uma vez da democratização uma parte da retórica da política externa. Em acentuado contraste com os anos oitenta, os governos ocidentais tornaram-se bem mais propensos a aceitar os laços entre a administração econômica e a democratização, e a promoção da democracia e do bom governo tornou-se um critério mais central tanto das políticas de ajuda oficial como das políticas de empréstimo das instituições financeiras multilaterais.(29) A participação em eleições e na atividade política passou a ser um elemento central do direito internacional dos direitos humanos e o monitoramento internacional de eleições tornou-se mais disseminado e aceito. Efetuaram-se tentativas de condenar desafios à democracia (Haiti, Peru, o golpe de agosto na União Soviética) e de fazer da democracia e do respeito aos direitos humanos um elemento na política de reconhecimento (especialmente no caso da política da CE para as antigas repúblicas iugoslavas). Além disso, há nas Américas uma extensa estrutura institucional inter-americana em torno da qual pode-se construir o apoio regional à democratização. Com efeito, para muitos comentaristas a política da OEA para o Haiti e o Peru demonstrou a extensão em que o compromisso formal com o governo democrático na Carta da OEA tornou-se um catalisador para políticas reais.(30) A capacidade da OEA de coordenar respostas regionais ao golpe militar no Haiti e ao "golpe palaciano" no Peru e, de modo mais importante, a disposição dos EUA a situar sua própria política num quadro multilateral, podem ser vistas, assim, como sólida evidência de uma crescente convergência de atitudes no sentido da democratização.

Além disso, a democratização já emergiu como um tema importante na possível expansão dos arranjos regionais. Ainda que a persistência da democracia pluralista não seja um critério explícito para a admissão (como no caso da CE), o crescimento da preocupação dos EUA com a promoção da democracia e a persistente emergência de formas institucionalizadas de condicionalidade democrática tornariam a extensão do regionalismo econômico a um Estado latino-americano não democrático muito menos provável (e muito mais difícil internamente). Mas há impulsos óbvios no sentido de dar um passo mais e tornar a democracia um critério formal para a participação num bloco hemisférico. Ao contrário das tentativas de apoiar a democratização num nível sub-regional (por exemplo, através do Grupo do Rio ou dos acordos de integração Brasil-Argentina), tal vinculação imporá custos reais aos atores domésticos e, juntamente com as provisões da OEA sobre direitos humanos, oferecerá a perspectiva de uma ação internacional prática.

No entanto, os problemas para encontrar meios efetivos de apoiar a democratização e integrá-la à agenda de política externa mais ampla continuam imensos. Em primeiro lugar, a relação problemática entre congruência e credibilidade que assolou as políticas de direitos humanos dos EUA no final dos anos setenta mais uma vez está complicando o apoio internacional à democratização. A maior parte da ação internacional tem-se concentrado em Estados fracos e dependentes (Zaire, Quênia, Malawy, Haiti), enquanto os abusos contra os direitos humanos em Estados grandes e importantes são ignorados ou desprezados (China e Indonésia, de modo mais evidente). Como nos anos setenta, a América Latina terá que ser integrada num conjunto de políticas plausível e coerente. Em segundo lugar, a capacidade dos atores externos para influenciar políticas domésticas específicas não deve ser exagerada. Com certeza, as dificuldades para apoiar a democracia russa não são inesperadas. Mas pode a resposta da OEA ao Haiti ser vista como um efetivo sucesso? Em terceiro lugar, os custos de uma ação internacional efetiva (tanto em termos de cenoura como de porrete) seriam com quase certeza extremamente altos e, apesar de toda a retórica, há poucos indícios de disposição por parte dos EUA (ou da CE e do Japão) de suportar tais custos. Em quarto lugar, transformar a democracia em alta prioridade pode com bastante frequência atravessar outros interesses e objetivos dos EUA. Esse foi certamente um dos traços centrais do período da Guerra Fria, onde o temor de radicalização congruentemente jogou os EUA nas mãos de regimes militares decididamente não democráticos. Mas continua a ser uma dificuldade potencial, por exemplo na questão das drogas, onde a crença norte-americana na militarização pode se contrapor às necessidades de democratização (desenvolvimento econômico, negociação e reincorporação social). Ainda mais crítica seria uma situação na qual o processo de liberalização política não se adequasse à reforma econômica e onde Washington fosse colocada face a uma opção entre seus interesses econômicos e suas preferências políticas.

Em quinto lugar, deve-se colocar um ponto de interrogação quanto à eficácia de esforços puramente regionais de apoio à democracia, mais obviamente em termos de sustentação a sanções econômicas. (Veja-se, por exemplo, a ambivalência dos Estados não membros da OEA em apoiar as sanções contra Haiti e Cuba). De modo mais geral,

entretanto, democratização e regionalismo não coincidem puramente. Não é óbvio, de forma alguma, que interesses comuns democráticos ou ideológicos apontem a América Latina na direção dos Estados Unidos. Se a democracia deve se tornar um elemento central dos alinhamentos internacionais, então os interesses políticos e ideológicos comuns são, de muitas maneiras fundamentais, muito mais fortes com a Europa que com os Estados Unidos. Isso é certamente verdade para os partidos e as ideologias políticas, o que ilustra o fato de que 95% dos membros das internacionais partidárias consistem de partidos oriundos da Europa e da América Latina.

Em sexto lugar, como demonstra o exemplo do Peru, a regressão democrática não é sempre fácil de definir e identificar e diferentes elementos na definição ampla de "democracia e bom governo" podem bem estar em conflito uns com outros. Se devem existir critérios democráticos para a admissão num bloco hemisférico, em que deveriam consistir e quem decidiria sobre eles? O governo brasileiro pode ser democraticamente eleito mas ainda assim pouco fazer para se contrapor a violações generalizadas dos direitos humanos, inclusive por suas próprias forças policiais. Finalmente, a suposta "naturalidade" da democracia poderia erodir-se muito rapidamente, em vista de um desafio bem-sucedido à democracia em algum Estado importante da América Latina. Assim, é possível que a busca da democratização se desenvolva como o cimento ideológico para um regionalismo interamericano fortalecido. Mas os movimentos nessa direção estão eivados de dificuldades e é igualmente possível que a democratização silenciosamente se degrade ou mesmo se arrisque a emergir como fonte de atrito e frustração.

O meio ambiente: um segundo tema importante diz respeito ao meio ambiente.(31) Os problemas ambientais emergiram como tema central na agenda inter-americana e são particularmente importantes para a América Latina por três razões: primeiro, devido a sua importância intrínseca e em razão do dano direto a ser provavelmente sofrido pela América Latina se os problemas de desmatamento, erosão do solo e deterioração do ambiente urbano não forem enfrentados. Em segundo, há custos internacionais significativos associados a não tratar o ambiente com seriedade, como o Brasil descobriu com a campanha internacional contra o desmatamento amazônico.(32) Em terceiro lugar, o meio ambiente fornece à América Latina oportunidades potencialmente significativas, uma vez que é uma área onde a interdependência Norte/Sul se baseia numa sólida realidade e não em retórica vazia. O manejo efetivo do meio ambiente global é uma área onde a cooperação e a participação ativa dos países em desenvolvimento deve provar-se essencial: tanto em termos da negociação de acordos internacionais como, de modo mais importante, na garantia de que tais acordos serão efetivamente implementados.

Há com certeza alguns temas ambientais que podem ser melhor tratados num nível regional ou inter-americano. Houve uma ampla gama de iniciativas ambientais regionais (o programa regional dos oceanos da ONU, o regime ambiental da CE) e a OEA delineou recentemente seu próprio programa para a ação ambiental inter-americana, como resultado da UNCED (Conferência da ONU para o Ambiente e o Desenvolvimento, NT).(33) A poluição suprafrenteiras entre o México e os EUA é um óbvio exemplo de um tema ambiental fundamentalmente bilateral cujo tratamento já se tornou objeto de negociações detalhadas no interior (mas tecnicamente separado) das ações para um Acordo de Livre-Comércio. É também verdade que a UNCED não presenciou nenhum confronto aberto entre as Américas do Norte e do Sul. Os Estados latino-americanos estiveram na vanguarda da moderação do Sul no Rio, em parte devido aos ganhos (ainda que limitados) que foram alcançados (acima de tudo a aceitação de um vínculo entre ambiente e desenvolvimento); em parte porque os quadros correntes de negociações significam que ainda há grandes questões em jogo (as negociações quanto ao preenchimento das convenções de referência sobre a mudança do clima global e a biodiversidade, e sobre a estrutura da Comissão Pelo Desenvolvimento Sustentado); e, em parte, devido a uma falta de disposição para provocar um confronto com o Norte em geral e os EUA em particular.

Entretanto, não está de nenhuma forma claro que o regionalismo inter-americano seja o fórum mais lógico ou de maior efetividade política para assegurar os objetivos latino-americanos em negociações ambientais. As alianças estratégicas mais obviamente importantes são entre a América Latina e outras partes do mundo em desenvolvimento (embora este próprio esteja profundamente dividido quanto ao meio ambiente e tais alianças deveriam variar grandemente de um tema ambiental para outro). Ainda que facilmente exagerado, o poder de barganha potencial do mundo em desenvolvimento é considerável e a América Latina tem um interesse fundamental em utilizar isso tanto para assegurar uma distribuição justa dos custos e benefícios do tratamento do ambiente global, como enquanto alavanca para forçar o Norte a enfrentar a questão mais ampla da desigualdade. Além disso, embora os Estados Unidos tenham aceito o princípio das transferências de recursos vinculadas ao ambiente, desde a Cúpula de Houston, em julho de 1990, eles foram dos países industrializados o menos disposto a fazer movimentos significativos nessa direção. Em

geral, a Europa mostrou-se coerentemente mais disposta a considerar mecanismos para fornecer recursos adicionais. E foi o Japão, com freqüência posto no pelourinho por suas marcas no meio ambiente, que prometeu as maiores quantias de auxílio estrangeiro para projetos ambientais. Assim, não apenas a lógica das negociações ambientais aponta a América Latina para o mundo em desenvolvimento, como também sugere que a região tem mais probabilidade de conseguir concessões da Europa e do Japão e de enfrentar os Estados Unidos, mais como oponente que como aliado. As profundas divisões que continuam a existir entre o Norte e o Sul refletem-se no interior das Américas: divisões quanto à distribuição dos custos de manejo do ambiente global, à escolha das prioridades ambientais, às formas sob as quais a soberania pode ter que ser reduzida no interesse do manejo do ambiente e ao controle político das instituições no seio das quais tais decisões serão negociadas ou impostas.(34)

Ao lado disso, traduzir a ubíqua retórica da sustentabilidade em ação concreta pode bem expor tensões no seio das idéias correntemente dominantes sobre o desenvolvimento latino-americano. Tomar o desenvolvimento a sério significa conferir uma prioridade muito mais alta a questões de distribuição e de justiça social, a definições de democracia que enfatizem o fortalecimento de grupos e comunidades locais e não simplesmente eleições regulares, bem como à necessidade de construir estruturas estatais mais fortes e mais efetivas. Também significará inevitavelmente enfrentar os vínculos extremamente difíceis e politicamente traiçoeiros entre a agenda ambiental e os acordos de comércio, tanto globais como regionais.(35)

Segurança: um terceiro conjunto crítico de temas diz respeito à segurança. A consolidação de uma ordem de segurança regional foi, afinal, o elemento mais importante do regionalismo hegemônico no período do imediato pós-guerra. Quais as possibilidades de que a segurança possa reemergir como um foco do regionalismo hemisférico? Há alguns indícios de convergência. Os Estados Unidos depositaram considerável ênfase tanto na proliferação nuclear como nos controles das vendas de armas convencionais, enquanto elementos de sua proclamada Nova Ordem Mundial. O tema da proliferação na América Latina foi transformado por dois fatores relacionados: em primeiro lugar, pela reaproximação ocorrida na relação brasileiro-argentina e pelo papel que as medidas de construção de confiança nuclear e a cooperação de segundo plano desempenharam em tal aproximação. Em segundo lugar, pela mudança na política nuclear brasileira, salientada pelo discurso de Collor às Nações Unidas, em setembro de 1990 e ilustrada pelo abandono público do chamado programa de pesquisa nuclear paralelo do país. Houve também progresso na resolução de disputas com o Brasil e a Argentina sobre venda de armas para o Oriente Médio e a transferência de tecnologia de mísseis. Tais mudanças abrem o caminho para a tardia consolidação do regime de Tlatelolco. De modo mais geral, o apoio sólido, se não totalmente inequívoco, da América Latina à política dos EUA e da ONU durante a Guerra do Golfo foi um indício adicional da convergência das perspectivas de segurança.

Mas não se deve pintar um quadro demasiado róseo. A transferência de tecnologia sensível continua a ser um tema problemático (vejam-se as contínuas diferenças entre os EUA e o Brasil quanto à transferência de tecnologia de supercomputadores). Uma parcela considerável da mudança pública de atitude nesses temas foi tanto para agradar os EUA e na expectativa de benefícios futuros quanto foi baseada numa guinada fundamental no pensamento das organizações políticas e militares desses países. Os países latino-americanos estão distintamente insatisfeitos quanto ao crescimento das idéias dos EUA sobre a vinculação entre assistência econômica e controles sobre os gastos militares e as vendas de armamentos. E sob o apoio público, a idéia de que os EUA manipularam a ONU para seus próprios objetivos durante a Guerra do Golfo e sustentaram apenas a aplicação seletiva do direito internacional encontrou eco em muitas partes da América Latina.

E com relação à agenda de segurança mais ampla? A cooperação mútua contra ameaças extra-hemisféricas tornou-se quase totalmente obsoleta com o declínio do poder soviético. Há certamente numerosas instâncias de atrito potencial inter-estados na região. Mas, particularmente em comparação com outras partes do mundo em desenvolvimento, o padrão geral dos anos oitenta foi positivo com a resolução de um número de antigas tensões (mais notavelmente entre Brasil e Argentina e entre Argentina e Chile). Isso sugere que tais tensões, na medida em que reemergem ou continuam a existir, são melhor tratadas com um incremento no tipo de medidas bilaterais de construção de confiança desenvolvidas por Brasil e Argentina e talvez mais tarde por alguma forma de arranjo de segurança sub-regional. É difícil enxergar uma lógica, seja militar ou política, para o envolvimento dos EUA em tal arranjo. Como em outras partes do mundo em desenvolvimento, os temas de segurança mais relevantes e urgentes são internos: instabilidade resultante de tensões sociais, polarização política, violência relacionada às drogas, ou degradação ambiental. Questões de segurança e uma eclosão de antigas disputas de fronteira podem resultar da fragilidade

subjacente às estruturas sociais, políticas e econômicas internas. Mas a própria natureza das questões, ao lado da assimetria de poder entre os EUA e a América Latina, opera contra a reemergência de um efetivo sistema de segurança inter-americano. Por um lado, a América Latina permanece extremamente sensível a qualquer coisa que possa facilitar ou legitimar a intervenção dos EUA. Por outro, houve uma divergência padronizada sobre a resposta apropriada a esse tipo de ameaças, com os EUA tendendo a favorecer contra-insurgência e militarização e a América Latina procurando mais a reconstrução social e econômica.

Todos esses três temas são típicos da "nova agenda inter-americana", no sentido de que enfrentá-los será inevitavelmente interferir profundamente nos assuntos domésticos. Não há inevitabilidade de conflito e há vantagens bastante substanciais a serem ganhas com a cooperação. Mas todos eles colocam dilemas muito sérios, sugerem que uma relação positiva e mutuamente reforçadora em torno de temas diferentes não pode ser tomada como certa e apontam para padrões de alinhamento que de forma alguma tendem a coincidir com um sistema regional hemisférico.

Conclusões

O caráter hegemônico das relações interamericanas, ao lado das pressões sistêmicas e de poder político na América Latina e da remodelação geral das atitudes latino-americanas face aos EUA, cria uma situação na qual os EUA *poderiam* impulsionar a emergência de algo parecido com um bloco regional coeso. Apesar dos dilemas salientados acima e de ampla gama de temas transversais, seria muito difícil mesmo para os grandes Estados latino-americanos optar por ficar fora de um tal esquema. Nessas circunstâncias, o regionalismo dos blocos poderia "prender" e minar a cooperação sub-regional.

Entretanto, tal evolução é improvável. A presente obsessão com o regionalismo inter-americano certamente foca a atenção em percepções genuínas e em alguns processos concretos. O regionalismo hemisférico tem crescente importância para a América Latina e, em menor medida, os Estados Unidos, e é provável que continue a tê-la. Há muito a ganhar com a cooperação regional e há certos temas, como a emigração, a poluição suprafrenteiras ou a questão das drogas, que somente podem ser enfrentados efetivamente numa base regional. Mas, mesmo no campo econômico, a expansão dos acordos de livre-comércio rumo ao Sul deve permanecer de certa forma desigual e *ad hoc* e ocorrerá num período longo de tempo. As chances de um bloco regional coeso e exclusivo nas Américas estão reduzidas pelo equilíbrio dos interesses e preocupações dos EUA, onde tanto o globalismo como o regionalismo continuarão presentes; pelas contínuas ambigüidades das relações EUA-América Latina em um conjunto de questões; pela gama dos interesses latino-americanos; pelo maior pluralismo do sistema internacional, mesmo se o pleno impacto do pluralismo ainda tenha que ser solucionado (particularmente em termos das políticas externas européia e japonesa); pela emergência e consolidação dos mercados globais para a produção, financiamento e tecnologia; e pelo crescimento de questões mundiais que não podem ser contidas num quadro puramente regional.

Tal cenário sugeriria espaço para uma variedade de arranjos regionais, alguns hemisféricos, alguns sub-regionais. Isso refletiria a diferenciação dos interesses dos EUA sobre temas diversos e com diferentes Estados latino-americanos. Também refletiria a heterogeneidade da região e a variedade e complexidade das preocupações da política externa latino-americana. Mas o exemplo europeu sugeri que o "regionalismo de sopa de letras", no qual muitos corpos diferentes buscam assumir responsabilidade por diferentes políticas, é uma fonte de fraqueza e não de força e que a articulação de diferentes regionalismos é na prática muito difícil. Para a América do Sul, o pior dos mundos possíveis seria aquele no qual os EUA se mostrassem sem disposição para se comprometerem claramente com a região, mas onde a perpétua incerteza quanto a suas futuras intenções atuasse para complicar, se não sabotar, o movimento recente de fortalecimento da integração sub-regional.

Notas

* Departamento de Ciências Sociais, Universidade de São Carlos.

1. Para uma defesa nítida do regionalismo, ver W.W. Rostow, "The Coining of Age of Regionalism", *Encounter*, June 1990, pp.3-7. Um balanço do reaparecimento dos blocos regionais, em Louise Fawcett, "Regionalism Reconsidered", a ser publicado em Louise Fawcett e Andrew Hurrell (orgs.), *The New Regionalism and International Order*.

2. Cerca de 29 desses acordos foram assinados com países latino-americanos específicos, com grupos como o Mercosul e, significativamente, com Estados extra-hemisféricos, como Cingapura.
3. Por exemplo, a definição de Joseph Nye: "um número limitado de Estados vinculados por uma relação geográfica e por um grau de mútua interdependência". Joseph S. Nye, *International Regionalism* (Boston: Little, Brown and Company, 1968), p.8.
4. Schott, por exemplo, vê o aumento no poder de negociação com terceiros países como fator central para a definição de um bloco comercial, ao lado da geração de ganhos em *welfare* no seio da região e (às vezes) do fomento à cooperação política regional. Jeffrey J. Schott, "Trading Blocs and the World Trading System", *The World Economy*, 14, I (março 1991), pp.1-2.
5. A mais relevante defesa da posição realista é a de Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison Wesley, 1979). Para uma controversa aplicação do neorealismo à cooperação regional europeia, ver John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security*, 15 (1990): 5-56.
6. Sobre a teoria dos regimes ver, em particular, Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power* (Boulder: Westview, 1989).
7. Para a exposição clássica dessas visões, ver Karl Deutsch et al, *Political Community in the North Atlantic Area* (Princeton: Princeton UP: 1957); Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (London: Stevens, 1958); e Leon Lindberg & Stuart Scheingold (orgs.), *Regional Integration. Theory and Research* (Cambridge, Mass.: Harvard U.P., 1971).
8. Ver, por exemplo, Louis Cantori e Steven Spiegel (orgs.), *The International Politics of Regions: A Comparative Approach* (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1970), especialmente pp.6-7; e Williams Thompson, "The Regional Subsystem: A conceptual Explication and a Propositional Inventory", *International Studies Quarterly*, 17, 1 (1973).
9. Assim, é profundamente equivocado sugerir que não há dimensão estratégica ou geopolítica nos acordos comerciais na região. Para tal visão, cf. John Whalley, "CUSTA and NAFTA: Can WHFTA be for behind?", *Journal of Common Market Studies*, XXX, 2 (junho 1992):125-141.
10. Para maior elaboração desse ponto, ver Roberto Bouzas, "US-Mercosur Free Trade", in Sylvia Saborio et al, *The Premise and The Promise: Free Trade in the Americas* (Washington: Overseas Development Council, 1992), especialmente pp.262-264.
11. Para uma abordagem alternativa que vê a substituição do controle coercitivo e hegemônico por uma genuína parceria, cf. Augusto Varas, "From Coercion to Partnership: a New Paradigm for Security Cooperation in the Western Hemisphere", in Jonathan Hardin, Lars Schoultz e Augusto Varas (orgs.), *The United States and Latin America in the 1990s* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, a ser publicado em 1993).
12. Ver a distinção proposta por Bull entre domínio, hegemonia e primazia. Hedley Bull, "World Order and the Superpowers", in Carsten Holbraad (org.), *Superpowers and World Order* (Canberra, ANU Press, 1971): 140-154.
13. Para uma defesa do papel da socialização e da legitimação ideológica como fatores centrais do poder hegemônico, ver G. John Ikenberry e Charles A. Kupchan, "Socialization and Hegemonic Power", *International Organization*, 44,1(Summer 1990): 283-315. Ver também a discussão de Joseph Nye sobre o "poder cooptador", in *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*. (Nova York: Basic Books, 1990), especialmente pp.31-33, 191-195.
14. Sobre esse tema, ver também Thomas I. Biersteker, "The 'triumph' of neoclassical economics in the developing world", in James N. Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (orgs.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge U.P. 1992): 102-131.
15. Em 1990, o Brasil foi removido da "lista dos países prioritários" da Seção Super 301 e cancelada a ação 301 contra o regime de informática brasileiro. Ver Bouzas, "U.S-Mercosur Free Trade", p.259.
16. Como argumenta Albert Fishlow: "Mais que a culminância de décadas de crescente integração econômica, estas (as ações de cooperação hemisférica) representam uma tentativa de reverter uma década de vínculos enfraquecidos e depressão econômica". "Regionalization: A New Direction for the World Economy". Comunicação apresentada à *Latin American Studies Association*, Los Angeles, 21-25 de setembro de 1992. Para uma revisão mais ampla da interdependência Norte-Sul, ver John Revenhill, "The North-South balance of power", *International Affairs*, 66, 4 (outubro 1990):731-748.
17. Nye, *International Regionalism*, pp.6-7.
18. Para uma demonstração desse argumento e sua aplicação à cooperação regional latino-americana, ver Philippe C. Schmitter, "Change in regime type and progress in international relations", in Emanuel Adler e Beverly Crawford (orgs.), *Progress in Postwar International Relations* (Nova York: Columbia U.P., 1991): 89-127.
19. Para um balanço desse tema, ver I.M. Destler, *American Trade Politics* (Nova York: Twentieth Century Fund, segunda edição, 1992).

20. Ver Jeffrey J.Schiott, "More Free Trade Areas?", *Policy Analyses in Internacional Economics*, 27 (maio 1989).
21. Paul Krugman defendeu que as Áreas de Livre Comércio possibilitam a países vizinhos negociar em um nível de detalhe e de intrusão que se tornou crescentemente difícil num plano global. Ver "The Move to Free Trade Zones", comunicação apresentada ao simpósio sobre "Policy Implications of Trade and Currency Zones", Jackson Hole, 22-24 agosto 1991, p.35.
22. Ver Helen Milner, "A three bloc trading system", comunicação apresentada na Conferência da IPSA, Buenos Aires, 20-25 de julho de 1991, p. 11. Para uma análise mais detida do caráter ainda intensamente global dos interesses dos EUA, ver também Albert Fishlow e Stephen Haggard, "The United States and the Regionalization of the World Economy", (Paris: OECD, 1992); e Andrew Walter, "The Political Economy of the New Regionalism", in Fawcett e Hurrell, *The New Regionalism*.
23. Fred Bergsten, "Policy Implications of Trade and Currency Zones", comunicação não publicada, 23 agosto 1991, p.8.
24. Para um exame dessas tendências, ver DeAnne Julius, *Global companies and public policy: the growing challenge of foreign direct investment* (Londres, Pinter for RIIA, 1990).
25. A cláusula de acesso ao tratado da NAFTA (artigo 2205) não faz referência às Américas e permite candidaturas extra-continenciais. A liberdade dos Estados Unidos de negociar acordos do tipo do NAFTA com terceiros, sem o consentimento do México e do Canadá, subscreve a voz predominante de Washington na determinação dos modos em que o NAFTA pode ser estendido. Para uma discussão dos problemas de acesso, ver Laurence Whitehead, "Requisites for Admission", comunicação apresentada na conferência IRELA sobre "The Politics of Regional Integration: Europe and The Western Hemisphere", 15-16 de outubro de 1992.
26. Para uma análise de custos e benefícios, ver os capítulos sobre o Chile, o Pacto Andino e os Mercosul in Saborio, *The Premise and the Promise*.
27. Whalley, "CUSTA and NAFTA", p.139.
28. Para uma defesa recente da idéia de que o direito à democracia está mudando de uma prescrição moral para uma obrigação legal internacional, ver Thomas Franck, "The Emerging Right to Democratic Governance", *American Journal of International Law*, 86, 1 (janeiro 1992): 46-91.
29. Essas mudanças são enumeradas e analisadas em Joan Nelson, *Encouraging Democracy* (Washington: Overseas Development Council), 1992, especialmente pp.10-25.
30. O Artigo 5 da Carta da OEA reza que é dever dos membros promover "o efetivo exercício da democracia representativa" e a resolução de 5 de junho de 1991 sobre o Haiti afirma que os princípios da organização "exigem que a representação política dos Estados (membros) se baseie no exercício efetivo da democracia representativa". Ver Franck, "The Emerging Right", pp.65-66 e Tom Fares, "The United States as Guarantor of Democracy in the Caribbean Basin: Is There a Legal Way?", *Human Rights Quarterly*, 10 (1988).
31. Para a discussão dos temas ambientais nas relações interamericanas, ver em particular Heraldo Munoz (org.), *Environment and Diplomacy in the Americas* (Boulder: Lynne Rienner, 1992) e Steven E.Sanderson, "Policies without politics: Environmental affairs in OECD-Latin American relations", in Hartlyn, Schoultz e Varas (orgs.), *The United States and Latin America: 235-261*.
32. Sobre esse ponto, ver Andrew Hurrell, "The International Politics of Amazonian Deforestation", in Andrew Hurrell e Benedict Kingsbury (orgs.), *The International Politics of the Environment* (Oxford: Oxford U.P., 1992: 398-429).
33. OAS, "The Organization of American States and the Issues of Environment and Development". Rascunho de Relatório, OEA/Ser G., May 1992, especialmente capítulo 3. Para um balanço das opções regionais, ver Peter H.Sand., "International Cooperation: The Environmental Experience", in Jessica Tuchman Matthews (org.), *Preserving the Global Environment. The Challenge of Shared Leadership* (Nova York, Norton, 1991).
34. Para uma visão geral dessas divisões, ver Andrew Hurrell e Benedict Kingsbury, "The International Politics of the Environment: An Introduction", in Hurrell e Kingsbury (orgs.), *The International Politics of the Environment*.
35. Exploro essas tensões em Andrew Hurrell, *Environmental Conditionality* (Washington: Overseas Development Council, no prelo).