

ALBA: entre a aposta pela integração e a dependência do contexto político dos países membros

ALBA: between the bet on integration and the region's reliance on political stability

Filipe Reis Melo*

Boletim Meridiano 47 vol. 13, n. 132, jul.-ago. 2012 [p. 24 a 30]

1 Introdução

A história da integração americana está marcada por experiências regionais que, de forma geral, não tiveram o êxito que se esperava, especialmente quando se observam os objetivos traçados. Não foi por falta de tentativas, mas por um conjunto de razões internas e externas que as experiências de integração regional na América foram bastante limitadas. Este artigo analisa a experiência da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), que pretende romper com algumas características que marcaram a história da integração latino-americana.

As primeiras experiências latino-americanas de integração regional se deram a partir da segunda metade do século XX. Como sabemos, entre 1945 e 1991 o mundo viveu a chamada Guerra Fria, período durante o qual a diplomacia, a política e a economia mundial estiveram marcadas por esse contexto internacional. Muitos foram os motivos que dificultaram a integração americana. As ditaduras militares de direita que proliferaram em grande parte do continente e o receio de que movimentos de esquerda tomassem o poder motivou uma desconfiança quase que irracional entre os governos dos países americanos. Grassava o nacionalismo exacerbado e as mudanças frequentes de governos dificultavam ainda mais qualquer tentativa de construção de um projeto conjunto de longo prazo. A influência dos Estados Unidos na região, fornecendo apoio sistemático à maioria das ditaduras latino-americanas contribuiu para o isolamento dos países da região. No âmbito econômico, a exceção do Brasil, da Argentina e do México que avançaram mais na industrialização de suas economias, os países americanos apresentavam uma estrutura produtiva mais similar do que complementar, fazendo com que fossem, historicamente, países exportadores que competiam entre si nos mercados internacionais. A este quadro que já dificultava a integração, somava-se o fato de a infraestrutura no continente ser deficiente. Por esse motivo, importar produtos provenientes de um país americano, muitas vezes, era mais caro do que importar produtos similares de países europeus ou dos Estados Unidos. A falta de integração física entre os países americanos acabava por aumentar os custos do intercâmbio comercial e, conseqüentemente, dificultar a integração regional. Somado a tudo isso, ainda podemos citar a instabilidade macroeconômica dos países que em nada contribuía a um projeto de integração.

Não foram poucas as tentativas de integração latino-americana, algumas das quais existem ainda hoje. As principais são: Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) fundada em 1960; Mercado Comum Centro-Americano (MCCA) em 1960; Pacto Andino (atualmente Comunidade Andina de Nações –CAN) em 1969; Comunidade do Caribe (CARICOM) em 1973; Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)

* Doutor em Ciência Política e Professor do mestrado e da graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba – UEPP (freismelo@yahoo.com).

em 1980; Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991; Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) em 1993; Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) em 2000; Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) em 2004; União de Nações Sul-Americanas (Unasul) em 2008, Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) em 2010, Aliança do Pacífico (2011).

Historicamente, a maior parte das tentativas de integração primava por uma integração econômica através da facilitação do comércio. Este modelo de integração seguia (ou segue) o modelo liberal ao estilo da União Europeia composto por cinco etapas de integração, cada um mais complexo que o anterior: Área de Livre Comércio, União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica e Monetária, e União Política.

No entanto, na última década, começaram a surgir tentativas de integração que não perseguem a lógica liberal de integração. A ALBA, a Unasul e a CELAC, por exemplo, se propõem a construir formas distintas de integração. A perda relativa da hegemonia dos Estados Unidos e a redução de sua influência sobre os países latino-americanos, somada à chegada de governos de centro-esquerda no continente, permitiu uma maior aproximação entre os diferentes governos, suscitando uma dinâmica mais propícia à integração.

2 O discurso da ALBA

A ALBA foi fundada em 14 de dezembro de 2004 em Havana, Cuba, quando os presidentes Hugo Chávez Frías, da Venezuela, e Fidel Castro Ruiz, de Cuba, assinaram a Declaração Conjunta. Posteriormente entraram novos membros: Bolívia em 2006, Nicarágua em 2007, Dominica em 2008, Equador, Antigua e Barbuda, e São Vicente e Granadinas em 2009. Atualmente são 8 países. Honduras ingressou em 2008, mas se retirou em dezembro de 2009 após o golpe de Estado sofrido pelo então presidente Manuel Zelaya.

De acordo com os documentos oficiais da ALBA, esse projeto busca por em prática um modelo socialista de integração, algo inédito na história americana de integração regional. Alguns dos documentos oficiais referem-se ao capitalismo com o uma chaga na história latino-americana. A Declaración de la V Cumbre da ALBA afirma que o bloco é “una alternativa de justicia frente al neoliberalismo y la inequidad” e que “está demostrando con estadísticas concretas que el libre comercio no es capaz de generar los cambios sociales requeridos” (DECLARACIÓN, 2007). A Declaración Final de la IX Cumbre, celebrada no dia 19 de abril de 2010, assinada pelos chefes de Estado dos países membros, cita os projetos e as empresas “grannacionais” (sobre os quais nos deteremos mais à frente), o Sucre, a moeda virtual do bloco, o banco da ALBA e expressa o desejo de:

[...] construir una base económica independiente, desarrollada y *socialista*. [...] Nos proponemos la construcción y consolidación de un Espacio de Interdependencia, Soberanía y Solidaridad Económica que eleve a una mayor dimensión los proyectos y empresas grannacionales, el Tratado de Comercio de los Pueblos, el SUCRE y el Banco del ALBA, como elementos en construcción de una Zona Económica Común [grifo nosso] (MANIFIESTO, 2010).

O Acordo para a Constituição do Espaço Econômico da ALBA, no seu artigo segundo, assinado na XI Cúpula Presidencial em 2012, faz referência ao reconhecimento do papel dos Estados soberanos no desenvolvimento socioeconômico e na regulamentação da economia. Defende o fortalecimento do Estado, apoia expressamente a nacionalização de empresas e pretende enfrentar as práticas privadas que não sejam de interesse dos membros:

A diferencia de los TLC [*tratados de libre comercio*] que persiguen la privatización de los diferentes sectores de la economía y el achicamiento del Estado, el TCP busca fortalecer al Estado como actor central de la economía de un país a todos los niveles *enfrentando las prácticas privadas contrarias al interés público*,

tales como el monopolio, el oligopolio, la cartelización, acaparamiento, especulación y usura. El TCP *apoya la nacionalización y la recuperación de las empresas* y recursos naturales a los que tienen derecho los pueblos estableciendo mecanismos de defensa legal de los mismos [grifos nossos] (ACUERDO, 2012).

A Declaração Conjunta para a criação da ALBA assinada pelos presidentes de Cuba e Venezuela, em 14 de dezembro de 2004, expõe 12 princípios pelos quais a ALBA deve guiar-se. Destaco aqui quatro princípios:

1. El comercio y la inversión no deben ser fines en sí mismos, sino instrumentos para alcanzar un desarrollo justo y sustentable, pues la verdadera integración latinoamericana caribeña *no puede ser hija ciega del mercado*, ni tampoco una simple estrategia para ampliar los mercados externos estimulando el comercio. Para lograrlo, se requiere una efectiva participación del estado como regulador y coordinador de la actividad económica;
4. Cooperación y solidaridad que se exprese en planes especiales para los países menos desarrollados en la región, que incluya un plan continental contra el analfabetismo, utilizando modernas tecnologías que ya fueron probadas en Venezuela; un plan latinoamericano de tratamiento gratuito de salud a ciudadanos que carecen de tales servicios y un plan de becas de carácter regionales, en las áreas de mayor interés para el desarrollo económico y social.
9. Fomento de las inversiones de capitales latinoamericanos en la propia América Latina y el Caribe, con el objetivo de *reducir la dependencia de los países de la región de los inversionistas foráneos*. Para ello se crearían, un fondo latinoamericano de inversiones, un banco de desarrollo del sur, y la sociedad de garantías recíprocas latinoamericanas.
11. Medidas para que las normas de propiedad intelectual, al tiempo que protejan el patrimonio de los países latinoamericanos y caribeños frente a la *voracidad de las empresas transnacionales*, no se conviertan en un freno de la necesaria cooperación en todos los terrenos en entre nuestros países [grifos nossos] (DECLARACIÓN, 2004).

O princípio 1 expressa a preocupação para que o comércio não seja o objetivo principal da integração e chama a atenção para o fato de que se faz necessária a participação do Estado como coordenador do comércio. O princípio 4 clama por um plano regional contra o analfabetismo e por um plano latino-americano de serviço gratuito de saúde. Isto é uma novidade na história da integração latino-americana. O princípio 9 demonstra a preocupação com a dependência regional de capitais de fora da região e busca criar mecanismos de desenvolvimento endógeno como um fundo de investimento e um banco. Isso parece indicar que se pretende reduzir ou eliminar a dependência dos países da região com relação ao Fundo Monetário Internacional. O princípio 11 indica uma percepção negativa das empresas transnacionais (ocidentais) ao fazer referência à “voracidad” dessas empresas, ademais de certa preocupação com a interpretação do que são as normas de propriedade intelectual.

Tanto os princípios quanto a retórica que aparecem nos documentos oficiais da ALBA refletem os posicionamentos ideológicos dos governos venezuelano –chavista– e cubano –castrista–, ao acusar o capitalismo de causador do subdesenvolvimento latino-americano e, ao mesmo tempo, fazer referência à intenção de construir o “socialismo do século XXI”. Esse é um discurso que não representa uma novidade se procede do governo cubano, cuja revolução socialista cumpriu 54 anos, mas sim o é quando provém do governo venezuelano que só incorporou o discurso anticapitalista após a chegada de Chávez à presidência. Isso induz a pensar que a ALBA é demasiado dependente da conjuntura política interna venezuelana e, em especial, dependente da permanência do projeto bolivariano representado, até o momento, pela figura do presidente Hugo Chávez. A Venezuela é o país de maior protagonismo dentro do bloco e o que melhores condições possui para investir em grandes projetos de cooperação com empresas estatais dos outros países membros. Uma derrota do projeto bolivariano na Venezuela, provavelmente, deixaria o projeto de construção da ALBA numa situação delicada e incerta.

3 A posta em marcha do projeto ALBA-TCP

No que se refere às ações derivadas dos acordos de cooperação estabelecidos, pode-se averiguar que a ALBA propiciou algumas realizações que têm impacto direto na população. Do Acordo para a Aplicação da Alternativa Bolivariana para as Américas, destaco aqui dois artigos:

Artículo 12/11no: Cuba pone a disposición de la Universidad Bolivariana el apoyo de más de 15.000 profesionales de la medicina que participan en la Misión Barrio Adentro, para la formación de cuantos médicos integrales y especialistas de la salud, incluso candidatos a títulos científicos, necesite Venezuela [...].

Artículo 13/2do: La República Bolivariana de Venezuela elimina de manera inmediata cualquier tipo de barrera no arancelaria a todas las importaciones hechas por Venezuela cuyo origen sea la República de Cuba (ACUERDO, 2004).

No Artigo 12 vê-se a aplicação do acordo no âmbito da saúde que beneficia parte da população venezuelana com a chegada de médicos cubanos que foram trabalhar em zonas rurais da Venezuela onde não havia suficientes médicos venezuelanos. No artigo 13, a Venezuela decide eliminar as barreiras não tarifárias para os produtos provenientes de Cuba. A redução das barreiras tarifárias começou de forma progressiva em 2005.

No ano seguinte, em 2005, acordou-se um Plano Estratégico para inaugurar naquele ano na Venezuela 600 centros de diagnóstico integral, 600 salas de reabilitação e fisioterapia, e 35 centros de alta tecnologia para oferecer serviços gratuitos de saúde a toda a população venezuelana. Foi estabelecido um programa de formação de médicos venezuelanos, o envio de 10.000 venezuelanos para estudar medicina e enfermagem em Cuba, a permanência de 30.000 médicos cubanos no território venezuelano e o envio de 100.000 venezuelanos para se submeterem a procedimentos cirúrgicos relativos a problemas de visão em Cuba (DECLARACIÓN, 2005). Em 2004, quase 8.000 pacientes venezuelanos haviam sido atendidos em Cuba. Na esfera educacional, Bolívia, Equador e Nicarágua declararam-se livres do analfabetismo após executarem projetos “grannacionales”.

No âmbito econômico, outorgaram-se preferências tarifárias a 104 novos produtos procedentes de Cuba e se estabeleceu um cronograma de redução progressiva. Cuba eliminou o pagamento dos direitos de aduana dos produtos de origem venezuelana, bem como os pagamentos dos impostos cobrados a navios de bandeira venezuelana que atraquem em portos venezuelanos.

Com a entrada da Bolívia no bloco, Cuba e Venezuela reconheceram a situação peculiar do país mais pobre da América do Sul e expressaram-no formalmente:

Artículo 12: Los gobiernos de Venezuela y Cuba reconocen las especiales necesidades de Bolivia como resultado de la explotación y el saqueo de sus recursos naturales durante siglos de dominio colonial y neocolonial (ACUERDO, 2006).

Cuba e Bolívia estabeleceram acordos na esfera da saúde parecidos aos que havia entre Cuba e Venezuela: envio de médicos cubanos para trabalhar na Bolívia, 5.000 bolsas de estudo do governo cubano para a formação de médicos bolivianos em Cuba. Este país outorgou às linhas aéreas bolivianas as mesmas facilidades de que dispõem as linhas aéreas cubanas. A Venezuela estabeleceu uma série de mecanismos de ajuda aos setores energético e mineiro, ofereceu 5.000 bolsas de estudo para bolivianos estudarem na Venezuela e doou 30 milhões de dólares à Bolívia para atender as necessidades de caráter social e produtivo. No âmbito comercial, Cuba e Venezuela eliminaram os impostos de importação e as barreiras não tarifárias aplicadas às importações provenientes da Bolívia (ACUERDO, 2006).

A ALBA funciona como uma área onde os países membros assinam distintos acordos de cooperação bilaterais, trilaterais ou multilaterais de acordo com suas necessidades. De fato, a maioria dos acordos existentes não incluem todos os países membros, mas estão abertos a novas adesões dos Estados membros. Essa é uma via mais rápida para colocar em prática projetos que respondam às necessidades dos países sem ter que esperar a autorização de todos.

Isto gera uma dinâmica diferente do que ocorre em blocos regionais ao estilo da União Europeia ou do Mercosul, onde se busca construir instituições supranacionais. No lugar dessas instituições, criaram-se seis Conselhos que se encarregam das negociações que posteriormente se transformam nos acordos de cooperação. Os Conselhos são: Conselho Presidencial, Conselho Político, Conselho Ministerial da Área Social, Conselho Ministerial de Complementação Econômica, Conselho de Defesa e Conselho de Movimentos Sociais.

Uma característica peculiar da ALBA é que os Ministérios de Relações Exteriores dos países membros tentam aproximar suas posições oficiais sobre questões internacionais através de Comunicados Especiais e Declarações. Esses Comunicados Especiais e Declarações tratam de temas internacionais e são emitidos quando as distintas diplomacias dos países membros julguem necessário. Essa prática busca gerar uma imagem de unidade entre os membros do bloco e serve, no plano interno, para fortalecer a união e, na esfera externa, para indicar que seus membros possuem uma posição definida sobre certas problemáticas internacionais independentemente da posição de países terceiros. Até fevereiro de 2012, emitiram-se 11 Comunicados Especiais e 9 Declarações. Os últimos comunicado e declaração foram: Comunicado sobre Síria (05/02/2012) e Declaração sobre a situação colonial das Ilhas Malvinas (05/02/2012).

4 ALBA-TCP: novos parâmetros

A experiência da ALBA-TCP em matéria de integração regional diferencia-se do padrão liberal que tem havido historicamente na América Latina. É um bloco cujo discurso oficial apresenta-se como anticapitalista e anti-imperialista, que desconfia da “voracidade das empresas transnacionais” e das regras do mercado, e que busca construir uma cooperação baseada em princípios socialistas, de forma que o Estado exerça um papel de coordenador e de liderança no planejamento do desenvolvimento. De acordo com esses princípios, busca-se colocar em prática um intercâmbio de conhecimentos e de experiências, fomentar as capacidades dos países membros de analisar os problemas que impedem seu desenvolvimento e propor estratégias próprias de superação do subdesenvolvimento regional, substituindo a concorrência liberal de mercado pela cooperação.

Por suas características, sua peculiaridade e por não haver etapas de integração bem definidas, não é possível classificar a ALBA conforme o modelo liberal de integração visto anteriormente. Os seis Conselhos trabalham paralelamente e algumas áreas avançam mais rapidamente do que outras. Sobre essa questão, explica Muhr (2010):

[...] apesar de certa lógica evolutiva, eles [os níveis de integração] não devem ser entendidos como uma série de etapas, pois na ALBA os diferentes níveis estão se desenvolvendo simultaneamente. É importante notar que, contrastando com atuais (sub)regionalismos, como a União Europeia, o Acordo Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e o Mercosul, nos quais a dimensão social (bem-estar/previdência social) é inexistente ou apenas entra no quarto ou quinto nível de regionalidade (Hettne, 2003), na ALBA o social tem assumido desde o início um papel fundamental de integração.

Apesar de não haver realizado um estudo exaustivo dos princípios reitores de todos os processos de integração latino-americanos, defendo aqui que a experiência da ALBA configura-se num regionalismo diferente do padrão existente na segunda metade do século XX na região. O conjunto das tentativas de integração tem objetivos gerais bem parecidos porque busca, *grosso modo*, a justiça social e o bem-estar de seus povos. Mas os princípios e os meios são diferentes. Os princípios da ALADI, por exemplo, são o “pluralismo”, a “convergência”, a “flexibilidade”,

os “tratamentos diferenciais” e “múltiplos” (TRATADO, 1980); os do Mercosul são “gradualismo, flexibilidade e equilíbrio” (TRATADO, 1991). Os princípios da ALBA, alguns dos quais vimos anteriormente, estão dentro da lógica da Teoria do Sistema Mundo Moderno, de Immanuel Wallerstein, que contrapõe o centro do sistema capitalista à periferia. Por isso os documentos oficiais da ALBA evidenciam nitidamente uma visão de mundo hierarquizada na qual os países que compõem a ALBA aparecem como vítimas duma relação capitalista entre dominados e dominadores. As experiências “ao estilo ALADI” ou “ao estilo Mercosul” (liberal) buscam a constituição de um mercado comum como meio para cumprir seus objetivos, enquanto que a ALBA persegue a constituição de relações de cooperação que primam pela complementaridade e pela solidariedade entre os seus membros.

Da perspectiva das relações internacionais, e principalmente da economia política, no regionalismo liberal é reservado ao Estado um papel regulador, enquanto na ALBA ao Estado lhe é outorgado um papel protagonista. Portanto, a ALBA diferencia-se das integrações anteriores tanto através do discurso, quanto através da prática. O fato de Cuba ser membro da ALBA fá-la mais peculiar, já que Cuba, por ser socialista, ou não foi convidada a participar de certos processos de integração ou não aceitou deles participar.

O âmbito econômico não foi esquecido, prova disso é a moeda do bloco (por enquanto virtual), o Sucre e a intenção de criar o Banco da ALBA. No entanto, a cooperação noutras esferas aparece com mais força e importância, principalmente a cooperação política mediante a emissão de Comunicados e Declarações. Além desses instrumentos, os preâmbulos dos acordos e das declarações finais de cada cúpula, costumam fazer referência ao passado colonial regional e tentam consolidar uma identidade latino-americana.

O projeto ALBA é um produto do giro à esquerda que a América Latina experimentou a partir do final dos anos 1990 e durante a década de 2000. Se esta experiência de integração terá mais êxito do que as experiências anteriores ainda não o sabemos, mas podemos afirmar que o caminho perseguido, seus instrumentos e os meios utilizados são distintos ao que a história da integração latino-americana conhece.

Referências

- ACUERDO entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de Cuba, para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas. 14/12/2004. Portal ALBA-TCP. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=81>. Acceso en: 01 fev. 2012.
- ACUERDO para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y el Tratado de Comercio de los Pueblos. 29/04/2006. Portal ALBA-TCP. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=516>. Acceso en: 01 fev. 2012.
- ACUERDO para la Constitución del Espacio Económico del ALBA-TCP (ECOALBA-TCP). 05/02/2012. Portal ALBA-TCP. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/images/xicumbrealba/ECOALBA.pdf>. Acceso en: 01 fev. 2012.
- CONCEPTUALIZACIÓN de Proyecto y Empresa Grannacional en el Marco del ALBA. Documentos de la VI Cumbre. 26/01/2008. Portal ALBA-TCP. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2074>. Acceso en: 01 fev. 2012.
- DECLARACIÓN Conjunta entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba para la Creación del ALBA. 14/12/2004. Portal ALBA-TCP. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2060>. Acceso en: 01 fev. 2012.

- DECLARACIÓN Final de la Primera Reunión Cuba-Venezuela para la Aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas. 28/04/2005. Portal ALBA-TCP. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=231>. Acceso en: 01 fev. 2012.
- DECLARACIÓN Política de la V Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. 29/04/2007. Portal ALBA-TCP. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=1801>. Acceso en: 01 fev. 2012.
- MANIFIESTO Bicentenario de Caracas, Declaración Final de la IX Cumbre del ALBA. 19/04/2010. Portal ALBA-TCP. Disponible en: <http://www.alianzabolivariana.org/modules.php?name=News&file=article&sid=6266>. Acceso en: 01 fev. 2012.
- MUHR, Thomas. Venezuela e ALBA: regionalismo contra-hegemônico e ensino superior para todos. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.36, n.2, p.611-627, maio/ago, 2010.
- TRATADO de Asunción. 1991. Portal Mercosur.int. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3750/1/secretaria/tratados_protocolos_y_acuerdos_depositados_en_paraguay. Acceso en: 01 fev. 2012.
- TRATADO de Montevideo. 1980. Portal Aladi.org. Disponible en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/vtratadoweb/tm80>. Acceso en: 01 fev. 2012.

Resumo

Este artigo analisa a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) e o compara com experiências anteriores de integração latino-americana. Foram analisados aspectos do discurso presente nos documentos oficiais da ALBA y alguns projetos do bloco. Conclui-se que a ALBA rompe com o padrão tradicional de integração regional latino-americana.

Abstract

This article analyses “The Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA)” and compares it to the previous experiences of Latin American integration. The pronouncements in the official ALBA documents are examined as are some of projects that the block has carried out. The conclusion is reached that ALBA breaks with the traditional pattern of regional integration in Latin America.

Palavras-Chave: Integração latino-americana; região andina; Venezuela

Key Words: Latin American Integration; Andean Region; Venezuela

Recebido em 22/07/2012

Aprovado em 24/07/2012