

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA
PROLAM/USP

FLAVIA LOSS DE ARAUJO

Agendas de Política Externa para a Comunidade Andina de Nações: os casos de
Bolívia e Colômbia

SÃO PAULO
2014

FLAVIA LOSS DE ARAUJO

Agendas de Política Externa para a Comunidade Andina de Nações: os casos de
Bolívia e Colômbia

Dissertação apresentada ao Programa de Integração da América
Latina da Universidade de São Paulo para a obtenção do título
de mestre em Integração da América Latina.

Área de Concentração: Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Mauro de Mello Leonel Júnior

Co-orientador: Prof. Dr. Osvaldo Coggiola

São Paulo
2014

FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome: ARAUJO, Flavia Loss de

Título: Agendas de Política Externa para a Comunidade Andina de Nações: os casos de Bolívia e Colômbia

Dissertação apresentada ao Programa de Integração da América Latina da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de mestre em Integração da América Latina.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer à minha mãe pelo apoio e paciência durante esses anos. Ao Ciro, companheiro incansável e entusiasta do meu trabalho acadêmico. Meu tio Fausto, pela torcida.

Ao meu orientador Mauro de Mello Leonel Júnior, por ter acreditado em mim desde o começo. Ao meu co-orientador Osvaldo Coggiola, por aceitar o desafio de me ajudar no momento mais difícil da pesquisa. Sem seu apoio esse trabalho não teria sido realizado, muito obrigada pelo voto de confiança.

Ao meu chefe Leonardo Barchini, por permitir que eu continuasse trabalhando enquanto cursava as disciplinas do mestrado. Obrigada por compreender o quanto era importante que eu continuasse a trabalhar na minha área. Tenho a esperança que um dia a academia também entenda que muitos alunos trabalham por necessidade e isso não é demérito ou empecilho para a execução das atividades acadêmicas. Estou certa que o futuro aponta para esse entendimento nas universidades brasileiras, conforme mais alunos de classe média e baixa ingressem em cursos de mestrado e doutorado.

Ao Vicente Trevas, pelos preciosos livros que me trouxe da Colômbia, sem os quais eu não conseguiria avançar na pesquisa. O mesmo agradecimento à minha colega e amiga Mayra Godoy, que também me ajudou com livros que não existem no Brasil. Continuamos distantes academicamente dos nossos vizinhos andinos, mas esse cenário tem melhorado sensivelmente nos últimos anos.

Minha querida amiga Fernanda Filgueiras, que enfrentou os mesmos desafios e dividiu comigo os mesmos problemas. Com humildade, me atrevo a dizer que enfrentamos dificuldades que teriam levado outros alunos a desistir. Muito obrigada.

Daniela Gomes, que me apoiou no começo de tudo, quando ainda frequentava as aulas como aluna ouvinte na EACH.

As professoras Janina Onuki e Elizabeth Balbachevsky, pelas aulas e preciosas sugestões para este trabalho. Aos professores Rafael Duarte Villa e Denilde Holzacker, pelo apoio de sempre, desde a época do estágio. O incentivo

que recebi de vocês foi fundamental para dar continuidade aos estudos em novas etapas da carreira acadêmica.

Ricardo Streich, pela revisão, comentários valiosos e amizade. Ao amigo José Maria, pelas dicas sempre úteis. Dona Helena, pela atenção e carinho. Ana Paula, pela ajuda no momento da qualificação.

Aos colegas e amigos da SMRIF, em especial da minha equipe: Frederico, Luiza, Miguel, Pedro e Lia, pela compreensão e apoio durante o período em que estive escrevendo. Ana Maria, pelas orações que não sou capaz de fazer, mas sempre considero válidas.

A todos, minha gratidão.

*"La unión no nos vendrá por
prodigios divinos, sino por
efectos sensibles y esfuerzos
bien dirigidos"
(Simón Bolívar - Carta de
Jamaica - 1815)*

RESUMO

ARAUJO, Flavia Loss. **Agendas de Política Externa em relação à Comunidade Andina de Nações: Bolívia e Colômbia**. 2014. 104 f. Dissertação (mestrado) – Programa de Integração da América Latina/ PROLAM USP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

O presente trabalho tem como principal objetivo analisar e comparar as agendas das políticas externas de dois países andinos (Bolívia e Colômbia) com o intuito de compreender a pauta integracionista destes atores em relação à Comunidade Andina de Nações (CAN), processo de integração mais antigo da América do Sul. O período escolhido para a análise foi entre os anos de 2006 e 2010, pois abarca a saída da Venezuela da CAN e os mandatos dos presidentes Evo Morales, na Bolívia e Álvaro Uribe, na Colômbia. A escolha dos estudos de caso se deve ao antagonismo ideológico entre os presidentes citados em relação à pauta de integração. A ascensão de Morales e outros governos de esquerda na região em meados dos anos de 2000 trouxe reflexos para as relações internacionais dos países andinos, afetando também o projeto de integração da CAN. O comércio intra-regional manteve a CAN unida durante a crise da saída da Venezuela, mas são poucos os avanços em outras áreas prioritárias para a região, como a segurança, a cooperação e o próprio aprofundamento da integração econômica. A fim de compreender o presente contexto da CAN, o trabalho apresenta os principais paradigmas de política externa da Bolívia e Colômbia durante o século XX até a chegada de Morales e Uribe ao poder, quando são analisadas as novas estratégias de inserção internacional adotadas por estes atores.

Palavras-chave: Comunidade Andina de Nações, integração regional, política externa, relações internacionais.

RESUMEN

ARAUJO, Flavia Loss. **Agendas de Política Exterior para la Comunidad Andina de Naciones: los casos de Bolivia e Colombia.** 2014. 104 f. Dissertação (mestrado) – Programa de Integração da América Latina/ PROLAM USP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

El presente trabajo tiene como principal objetivo analizar y comparar las agendas de política exterior de dos países andinos (Bolivia y Colombia) con la finalidad de comprender la pauta integracionista de estos actores en relación a la Comunidad Andina de Naciones (CAN), proceso de integración más antiguo de la América del Sur. El período elegido para el análisis fue entre los años de 2006 y 2010, pues abarca la salida de la Venezuela de la CAN y los mandatos de los presidentes Evo Morales, en Bolivia y de Álvaro Uribe en Colombia. La opción por estos estudios de caso se debe al antagonismo ideológico entre los presidentes citados en relación a la pauta de integración. La ascensión de Morales y otros gobiernos de izquierda en la región a mediados de 2000 trajo reflejos para las relaciones internacionales de los países andinos, afectando también el proyecto de integración de la CAN. El comercio dentro de la región mantuvo CAN unida durante la crisis de la salida de Venezuela, más son pocos los avances en otras áreas prioritarias para la región, como la seguridad, la cooperación y la propia profundización de la integración económica. Con la finalidad de comprender el presente contexto de CAN, el trabajo presenta los principales paradigmas de la política externa de la Bolivia y Colombia durante el siglo XX hasta la llegada de Morales y Uribe al poder, cuando se examinarán las nuevas estrategias de inserción internacional adoptadas por estos actores.

Palabras-clave: Comunidad Andina de Naciones, integración regional, política exterior, relaciones internacionales.

ABSTRACT

ARAUJO, Flavia Loss. **Foreign Policy agenda's for Andean Community: the cases of Bolivia and Colombia.** 2014. 104 f. Dissertação (mestrado) – Programa de Integração da América Latina/ PROLAM USP, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

The present study has as main objective to analyse and compare the foreign policy agendas of two Andean countries (Bolivia and Colombia) and understand the integration issue of these actors regarding the Andean Community of Nations (CAN, in spanish), the oldest integration process of South America. The chosen period of analysis is the one between the years of 2006 and 2010, coinciding with Venezuela's withdrawal from CAN and the mandates of presidents Evo Morales, from Bolivia and Álvaro Uribe, from Colombia. The choice of these case studies is due to the ideologic antagonism between the mentioned presidents concerned with regional integration. The ascension of Morales and other leftist governments starting in the decade of 2000 brought impact to the international relations of Andean countries, affecting the integration project of CAN. The intraregional trade has maintained the unity of CAN during the withdrawal of Venezuela, but few advances were verified regarding other main areas as security, cooperation and the deepening of economic integration in the region.

In order to understand the present context of CAN, this study presents the Bolivian and Colombian main paradigms of foreign policy during the XX century until the arrival of Morales and Uribe to the presidency, when the new strategies of international insertion of these actors are analyzed

Key-words: Andean Community, regional integration, foreign policy, international relations.

SUMÁRIO

I.	INTRODUÇÃO	11
II.	INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA.....	19
i.	O Pacto Andino	26
ii.	A Comunidade Andina de Nações (CAN)	31
iii.	Anos 2000: crise e o papel da Venezuela	36
III.	POLÍTICA EXTERNA BOLIVIANA – PERSPECTIVA HISTÓRICA	44
i.	Política Externa do Governo Evo Morales	55
IV.	POLÍTICA EXTERNA COLOMBIANA – PERSPECTIVA HISTÓRICA	66
i.	Política Externa de Álvaro Uribe	82
V.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
VI.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95

I. INTRODUÇÃO

O trabalho tem como principal objetivo analisar as agendas de política externa para a Comunidade Andina de Nações (CAN) de dois países pertencentes ao bloco: a Bolívia e a Colômbia. As profundas diferenças ideológicas presentes no interior do processo de integração andino refletem a ascensão dos governos de esquerda na América do Sul na primeira década do século XXI, quando ocorre um embate entre perspectivas diferentes sobre o significado de integração regional no bloco.

Inicialmente, a disputa é centrada entre Colômbia e Venezuela, mas após a saída desta última da CAN, em 2006, a Bolívia assumiu o papel de antagonista do modelo de integração de cunho neoliberal. Morales apresenta um comportamento menos histriônico do que o ex-presidente Hugo Chavez e uma postura mais pragmática em relação ao comércio, mas as divergências ideológicas continuam latentes até hoje no cenário da CAN, resultando na presente estagnação do processo de integração regional.

A análise mapeará o estado da arte da pauta integracionista nas respectivas políticas externas de Bolívia e Colômbia com o intuito de encontrar similaridades e diferenças entre as estratégias que os países estudados utilizam em relação à CAN. A escolha dos estudos de caso se deve ao antagonismo entre os atores citados em relação ao objeto e o que torna a pesquisa interessante do ponto de vista acadêmico é que ambos optaram por continuar no bloco regional, mesmo com a saída da Venezuela e apesar dos frequentes desentendimentos sobre os rumos da integração.

É importante ressaltar que a maioria das análises sobre o atual contexto da CAN é centrada nos aspectos econômicos do tema; a proposta do presente trabalho é analisar a agenda de política externa da Bolívia e da Colômbia em relação à CAN, identificando e comparando quais são as principais propostas dos dois países para a integração andina, adotando, assim, uma nova perspectiva sobre o tema.

Os métodos utilizados para tal análise foram o levantamento e sistematização de fontes primárias e literatura secundária, de modo a mapear as principais

iniciativas dos dois atores em relação à CAN dentro do período histórico abordado (entre os anos de 2006 e 2010, intervalo que marca a ascensão de Evo Morales à presidência da Bolívia e o segundo mandato de Álvaro Uribe na Colômbia).

A CAN não é o único processo de integração regional que passa por dificuldades na América do Sul. Desde a ascensão de governos de esquerda, os projetos de integração regional do subcontinente passaram por redefinições e turbulências internas, geradas principalmente pela diferença de entendimento sobre o tema entre os governos de esquerda e direita. Tal divergência de visões levou a paralisação de alguns projetos de integração e até mesmo à criação de outros, mais afeitos às ideologias vigentes na subregião, como por exemplo, a ALBA (Aliança Bolivariana para as Américas, de tendência socialista) e a Aliança do Pacífico (voltada ao comércio e a uma agenda neoliberal). Pode-se dizer que o novo panorama político da região exacerbou problemas já existentes nos processos de integração sul-americanos, acentuando a clivagem de posições entre os países participantes. A correlação entre ideologia e motivação à integração regional se tornou nítida e despertou o interesse de pesquisadores sobre o tema. Um trabalho importante é o de Santos¹ (2006), que defende que governos de direita dariam ênfase ao aspecto comercial da integração, que passa a ser entendida como a redução da intervenção estatal na economia. No lado oposto, os governos de esquerda enxergam a integração do ponto de vista desenvolvimentista, alegando que a intervenção estatal fortaleceria a interdependência entre os países. A integração não teria cunho comercial, mas sim político-estratégico.

Nesse novo contexto de dicotomia entre ideias integracionistas, o processo mais antigo da América do Sul, a CAN, se tornou um símbolo de como as divergências ideológicas dos governos dos países membros podem interferir nos rumos da integração. Apesar de, no decorrer do século XX, os países membros passarem por diversas mudanças em suas ideologias políticas e estas frequentemente afetarem as relações com os vizinhos, a partir da primeira década do século XXI, pela primeira vez a ideologização dentro do contexto da CAN foi a principal causa da estagnação do processo integracionista. Geralmente, as dificuldades enfrentadas pelo bloco eram de outra natureza: instabilidade doméstica

¹ SANTOS, F. 2006. Integração regional e as eleições presidenciais de 2006 no Brasil. *Análise de Conjuntura*, Rio de Janeiro, n. 2, fev.

dos países membros, descumprimento das normas e do cronograma de integração, além dos problemas exógenos, como a crise da dívida externa da década de 1980 e a hiperinflação que assolou a América Latina. Ainda assim, a integração foi aprofundada do ponto de vista institucional, a despeito dos problemas econômicos que estagnaram o comércio várias vezes.

A questão ideológica viria à tona a partir da década de 2000, quando entre os anos de 2000 e 2006, três países da CAN elegeram presidentes de esquerda: Bolívia (Evo Morales Ayma), Peru (Alan Garcia) e Equador (Rafael Correa). A Colômbia estava sob o comando do presidente Álvaro Uribe, eleito em 2002 e de orientação política neoliberal. A Venezuela vivia o sétimo ano do governo de Hugo Chavez, de cunho socialista. Pela primeira vez os governos dos países membros da CAN eram majoritariamente de esquerda, fato que logo causou discórdias sobre os rumos do processo de integração, mesmo entre os governos de viés progressista².

O ápice do confronto entre visões integracionistas ocorreu com a saída da Venezuela do bloco, em 2006, atitude gerada pela renovação dos Tratados de Livre Comércio (TLC) entre Colômbia e Peru com os Estados Unidos. Desde então, a CAN se encontra polarizada: de um lado, Colômbia e Peru, que compartilham uma visão comercial de integração regional e, no outro extremo, Bolívia e Equador, que defendem a integração como um instrumento para o desenvolvimento social. Ainda assim, os quatro países optaram por continuar no bloco e, ao menos no nível da retórica, buscam fortalecer a integração andina.

Sob o governo de Morales, a política externa boliviana passou por alterações em seus paradigmas, adotando ações de valorização da identidade originária dos povos andinos (indígenas) e a busca do desenvolvimento econômico através das relações com os países vizinhos. Tais práticas se alinharam aos objetivos da CAN, vista pelo presidente Morales como o principal fórum da diplomacia boliviana. No caso da Colômbia, o presidente Uribe afastou o país de seus vizinhos e privilegiou as relações com os Estados Unidos, esvaziando a participação colombiana na CAN.

A análise da agenda de política externa pode auxiliar a compreensão do atual momento vivido pelo projeto de integração andino e até o futuro do mesmo,

² Vale lembrar que o então presidente do Peru, Alan Garcia (2006-2011), era de esquerda, mas compartilhava da visão de integração comercial do presidente colombiano, Álvaro Uribe.

conforme recomenda o relatório da CEPAL sobre Integração Latino Americana de 2008, analisando especificamente o caso da CAN:

Para analizar la perspectiva futura, es clave considerar y evaluar las prioridades de la política exterior de cada país; tanto Colombia como Perú parecen haber privilegiado su alineamiento con Estados Unidos –fundado en razones comerciales y políticas- por sobre otras consideraciones estratégicas regionales (PORTA, 2008: 41).

Mostrou-se necessário no decorrer da pesquisa a descrição dos principais paradigmas de política externa dos países analisados em perspectiva histórica, a título de contextualização e comparação com os modelos atuais. Além disso, trata-se de uma contribuição ao estudo da história diplomática de nossos vizinhos, visto que no Brasil ainda existem poucos trabalhos a respeito. Mesmo nos países estudados o material é escasso, como na Bolívia, onde inclusive empreendemos viagem a fim de aprofundar a pesquisa bibliográfica. Em geral, as obras sobre a história das relações exteriores bolivianas se concentram sobre as principais questões internacionais do país, que são a saída para o mar e o relacionamento com os Estados Unidos. Pouca ênfase é dada a participação da Bolívia em processos de integração e geralmente as análises abordam somente o viés comercial. Também cabe salientar que os textos sobre história da política externa boliviana são, em sua maioria, escritos por diplomatas, sendo ainda pequena a contribuição da academia, que se espera mais imparcial. Entre os principais autores, destacam-se os ex-ministros de relações exteriores Edgar Camacho Omiste³ (1970 e 1985), Jorge Escobari Cusicanqui⁴ (1979), Agustín Saavedra Weise⁵ (1982), Gustavo Saavedra⁶ (1979, 1985 e 2002), Javier Murillo de la Rocha⁷ (2001-2002), Juan Ignacio Siles del Valle⁸ (2003-2004) e o diplomata Fernando Salazar Paredes⁹.

³ OMISTE, Edgar Camacho. Política Exterior Boliviana a inícios del siglo XXI. La Paz: UDAPEX, 2005.

⁴ CUSICANQUI, Jorge Escobari. História Diplomática de Bolívia. La Paz: UNIDAS, 1975.

⁵ WEISE, Agustín Saavedra. Bolívia y el Mundo. La Paz: Amigos del Libro, 1995.

⁶ SAAVEDRA, Gustavo. Bolívia en el laberinto de la globalización. La Paz: Plural Editores, 2002.

⁷ ROCHA, Javier Murillo. El largo conflicto entre Chile e Bolívia. Santiago do Chile: Aguilar, 2004.

⁸ VALLE, Juan Ignacio Siles del. *A nova política externa da Bolívia*. In: Diplomacia, Estratégia e Política. Brasília: FUNAG, Ano I, N.1, Out/Dez. 2004.

⁹ PAREDES, Fernando Salazar. Hacia una nueva política exterior boliviana. La Paz: CERID, 2000.

A literatura secundária começa a tomar maior fôlego no governo Morales, com o aumento de análises sobre sua chegada ao poder. Logo as mudanças na política externa chamaram a atenção de analistas e pesquisadores, que deram início a uma ainda tímida bibliografia sobre o tema. Entre os pesquisadores bolivianos destacam-se Alberto Zalles¹⁰, Eduardo Gamarra¹¹, Juan Antonio Morales¹² e especialmente Moira Zuazo¹³, politóloga que possui importante trabalho sobre a participação dos movimentos sociais indígenas na democracia boliviana. Também nas análises sobre o contexto interno boliviano se destacam as obras de Luis Tapia¹⁴ e Esteban Ticona¹⁵.

A contribuição dos autores latino-americanos é expressiva: André Bansart¹⁶ (Venezuela), Francisco Hidalgo Flor¹⁷ (Equador) e Alain Fairlie Reinoso¹⁸ (Peru). Igualmente importantes são as contribuições dos brasileiros Clayton Cunha Filho¹⁹, e Ana Carolina Delgado²⁰. Merecem destaque ainda analistas europeus como Stefan Schmalz²¹, que realizou uma interessante análise sobre a atuação internacional da

¹⁰ ZALLES, Alberto. *Bolivia y Chile: los imperativos de una nueva época*. In: Nueva Sociedad. Buenos Aires: Friedrich Ebert, n. 207, Jan/Fev 2007.

¹¹ GAMARRA, Eduardo. Bolivia on the brink. In: Council on Foreign Relations. Washington: CFR, n.24, Fev/2007.

¹² MORALES, Juan Antonio. Desarrollo economico y social. In: Temas de conyuntura nacional. La Paz:FUNDEMOS, 2007.

¹³ ZUAZO, Moira. Los movimientos sociales en el poder? In: Nueva Sociedad. Buenos Aires: Friedrich Ebert, n. 227, Mai/Jun 2010.

¹⁴ TAPIA, Luis. Bolivia: ciclos y estructuras de rebelión. In: Bolivia: memoria, insurgência y movimientos sociales. Buenos Aires: CLACSO, 2007.

¹⁵ ALEJO, Esteban Ticona. El indianismo de Fausto Reinaga. Tese de doutorado. Universidade Andina Simón Bolívar, Equador, 2013.

¹⁶ BANSART, André. La diplomacia de los pueblos. In: Cuadernillos Nueva Diplomacia. Caracas:Pedro Gual, 2008.

¹⁷ FLOR, Francisco Hidalgo. Buen vivir: aporte contra hegemônico del proceso andino. In: Utopia y praxis latinoamericana. Caracas: Universidade Zulia, vol.16, n.53, Abr/Jun 2011.

¹⁸ REINOSO, Alain. Bolivia y la integración andina. In: Comércio y política exterior boliviana. La Paz: Konrad Adenauer, 2009.

¹⁹ CUNHA FILHO, Clayton; DELGADO, Ana Carolina. "Ideologia e pragmatismo: a política externa de Evo Morales." *Tensões Mundiais*, v. 6, pp. 287-310, 2010.

²⁰ Idem.

²¹ SCHMALZ, Stefan. *Reorientación de la política exterior boliviana: avanzando hacia un bloque sudamericano de izquierda?* In: El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo. La Paz: Plural, 2013:358.

Bolívia no primeiro mandato do presidente boliviano e a obra de Tanja Ernst²², faz uma retrospectiva sobre o primeiro governo de Morales.

No caso da Colômbia o material sobre política externa é mais amplo e denso. O país possui uma forte tradição diplomática e o campo das Relações Internacionais é bastante desenvolvido nas universidades colombianas, entre as quais podemos destacar a Universidade Nacional da Colômbia, que possui um importante “think tank” na área (Grupo de Investigação em Relações Internacionais e Assuntos Globais – RIAG), Universidade Externado, Universidade Jorge Tadeo Lozano e a Universidade dos Andes, que publica o periódico “Colômbia Internacional”.

Entre os autores de maior expressão e contribuição para a área de Relações Internacionais, destacam-se Socorro Ramírez²³, Arlene Tickner²⁴, Juan Gabriel Tokatlian²⁵, Diego Cardona²⁶, com especial menção a Martha Ardila²⁷, que possui extensa obra sobre a política exterior colombiana recente, assim como Puyo Tamayo²⁸.

Socorro Ramírez analisa historicamente as relações colombo-venezuelanas nas últimas décadas, com especial atenção a ideologização das relações bilaterais nos governos Chavez e Uribe. Martha Ardila investiga o alinhamento automático da política exterior colombiana aos EUA, fator que distancia o país andino de seus vizinhos latino-americanos. A respeito das relações entre Colômbia e EUA, Juan Toklatian é o autor mais profícuo, principalmente no que se refere às políticas antidrogas e suas consequências socioeconômicas.

²² ERNST, Tanja. *El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo*. La Paz: Plural, 2013. pp. 8, 13 e 16.

²³ RAMÍREZ, Socorro. Encrucijadas de la cooperación internacional en Colombia. In: Colombia y su política exterior en el siglo XXI. Bogotá: CEREC, 2005.

²⁴ TICKNER, Arlene. Intervención por invitación. In: Colombia Internacional. Bogotá: Universidade de Los Andes, n.65, Jan/Jul 2007.

²⁵ TOKATLIAN, Juan Gabriel. Colombia: más inseguridad humana, menos seguridad regional. In: América Latina y el (des) orden global neoliberal. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

²⁶ CARDONA, Diego. Los instrumentos de inserción internacional y la política exterior: hacia una diplomacia integral. In: Colombia y su política exterior en el siglo XXI. Bogotá: CEREC, 2005.

²⁷ ARDILA, Martha. Colombia y su mundo externo: dinámicas y tendencias. In: Colombia y su política exterior en el siglo XXI. Bogotá: CEREC, 2005.

²⁸ TAMAYO, Gustavo. El estado del arte de la política exterior colombiana. Bogotá: Universidade Nacional de Colombia, 2009.

Em relação às análises sobre a CAN, poucos autores têm se debruçado sobre o tema recentemente, principalmente após a saída da Venezuela do bloco. A estagnação do processo andino direciona a atenção de pesquisadores sobre o tema para projetos mais novos e dinâmicos. Nesse contexto, o livro do colombiano Mario Forero Rodríguez²⁹ trouxe importante contribuição para a retomada de discussões sobre a CAN. Vale destacar também os artigos do argentino Andrés Malamud³⁰, sempre atento as mudanças domésticas nos países andinos e seus impactos na integração.

A estrutura do presente trabalho busca oferecer ao leitor um panorama da formação das ideias integracionistas na América Latina até a criação da CAN, além de uma exposição histórica das políticas externas dos países abordados. No primeiro capítulo, é apresentada a evolução dos ideais integracionistas desde Francisco de Miranda e Simón Bolívar, principais próceres da causa no continente, até o papel da CEPAL, na segunda metade do século XX. A crise da ALALC e a consequente criação do Pacto Andino também serão apresentadas, além dos primeiros desafios do bloco andino a partir da década de 1970 e as mudanças em sua estrutura a partir de 1990. Ao adentrar o século XXI, será mostrada a crise atual vivida pelo bloco, a participação dos EUA e a saída da Venezuela.

O segundo capítulo oferecerá uma perspectiva histórica da política externa boliviana a partir do início do século XX até a ascensão de Evo Morales ao poder, quando serão expostas as significativas mudanças ocorridas na inserção internacional da Bolívia.

O terceiro capítulo abordará a política externa da Colômbia e seus principais paradigmas no decorrer do século XX, além da questão do alinhamento aos EUA, até a chegada de Uribe ao poder. Em ambos os estudos de caso analisados, foi dada ênfase aos aspectos da política interna que afetam a condução da política externa dos países, como a questão do combate às drogas e as guerrilhas

²⁹ RODRÍGUEZ, Mario F. *Incidencia del populismo en el proceso de integración de la CAN*. Bogotá: Universidade Jorge Tadeo Lozano, 2013, p. 25-85.

³⁰ MALAMUD, Carlos. *La Crisis de la Integración se Juega em Casa*. In: Nueva Sociedad. Buenos Aires, n. 219, p.97-112, 2009. Disponível em: <www.nuso.org> Acesso em: 22 mar. 2011.

colombianas. Espera-se que o presente trabalho contribua para a pesquisa das políticas externas dos países andinos e dos processos integracionistas da região, ambos os temas ainda pouco estudados pela academia brasileira.

II. INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA

Buscamos la solidaridad no como un fin sino como un medio encaminado a lograr que nuestra América cumpla su misión universal.

José Martí³¹

As primeiras ideias sobre integração regional na América Latina surgiram na esteira dos anseios independentistas que eclodiram na região entre o final do século XVIII e durante o século XIX, quando os principais próceres da independência começam a esboçar como seriam constituídos os estados nacionais após a separação da Espanha. As similaridades culturais, linguísticas, religiosas e históricas indicavam um ambiente propício para a união das antigas colônias espanholas em um grande estado unitário e federativo, a exemplo dos Estados Unidos. O primeiro entusiasta dessa nova configuração foi o venezuelano Francisco de Miranda³², que cunhou o termo “união hispanoamericana” e adotou a denominação “Colômbia” para se referir ao continente. O pensamento precursor de Miranda influenciou a geração de libertadores³³ que lutaram nas guerras de independência, como Bernardo O’Higgins, Miguel Hidalgo, José de San Martín, Mariano Moreno, Gaspar Rodríguez de la Francia e o mais destacado entre eles, Simón Bolívar. Este último foi o principal partidário da ideia de integração, deixando explícitas suas intenções de formar uma só nação na obra “Carta da Jamaica” (1815).

A fundação da República da Colômbia (Gran Colombia) em 1819, que reuniu as antigas colônias de Venezuela e Nova Granada³⁴, foi o primeiro passo do projeto integracionista bolivariano, que teria seu clímax no Congresso do Panamá em 1826,

³¹ 1877.

³² Francisco de Miranda (1750-1816) lutou na Guerra de Independência dos Estados Unidos (1775-1783, onde travou amizade com Alexander Hamilton e conheceu os princípios federalistas), na Revolução Francesa (1789) e nas Guerras de Independência Latino-Americanas. Além de proeminente militar, Miranda era escritor e registrou suas memórias e o projeto do que seria a união hispano-americana em um documento chamado “Colombeia”. Em 2007, o documento foi incluído pela UNESCO no projeto Memória do Mundo, que reúne obras importantes do histórico documental da humanidade.

³³ Título conferido às personalidades mais relevantes nas lutas de independência latino-americanas.

³⁴ Posteriormente, seriam anexados o Panamá e o departamento de Quito (atual Equador).

cuja inspiração derivava do projeto mirandino de união dos estados americanos (incluindo os Estados Unidos).

Apesar dos esforços de Bolívar, o Congresso não teve o efeito desejado e os estados nacionais se dissolveram em unidades menores devido às forças centrífugas enumeradas por VILABOY (2007): geografia, diferenças econômicas e sociais, ausência de burguesia e predomínio de estruturas pré-capitalistas.

Ainda segundo este autor, as ideias integracionistas de Miranda e Bolívar voltariam à tona na metade do século XIX após as investidas norte-americanas aos territórios da América Central e do México com o objetivo de criar uma identidade comum e deter os avanços da potência que se consolidava ao norte do continente.

A retomada dos ideais integracionistas sofreria novo arrefecimento entre o final do século XIX e começo do século XX, quando os Estados Unidos propoiam seu próprio conceito de integração a América Latina: o pan-americanismo, claramente inspirado na Doutrina Monroe³⁵ e que diferia substancialmente da proposta de integração dos líderes independentistas latino-americanos. Com claro viés comercial, o pan-americanismo visava à subordinação das ainda frágeis economias latino-americanas às necessidades dos Estados Unidos. Segundo Sotomayor (1996), a nascente indústria norte-americana apoiava o discurso de “uma só América” na tentativa de expandir seus mercados para os países ao sul. Tal estratégia comercial é incorporada oficialmente à política exterior norte-americana, como explicita WEEKS (1993):

Nonetheless, while it is clear that open door enthusiasts may have exaggerated or oversimplified presumed economic motives, it is equally clear that there is an emerging consensus that places commercial expansionism at the center of early American foreign policy (WEEKS, 1993:763).

³⁵ Anunciada em 1823 pelo presidente norte-americano James Monroe, era composta por três pontos: oposição ao colonialismo europeu no continente, não intervenção europeia nos assuntos internos dos países americanos e, em contrapartida, não intervenção dos Estados Unidos em conflitos europeus. De caráter essencialmente defensivo, a Doutrina visava alertar aos países europeus que os Estados Unidos não aceitariam qualquer tentativa de interferência no continente. Posteriormente, a Doutrina serviria como justificativa para o expansionismo norte-americano.

A partir de então, ainda que as questões econômicas não fossem ainda o cerne do projeto pan-americanista, tornaram-se a justificativa para sua existência. O primeiro opositor do projeto foi o cubano José Martí, que no ensaio *Nuestra América* propôs a unidade latino-americana em contraposição às investidas norte-americanas. Martí comparava a ameaça da potência do norte ao colonialismo espanhol, conclamando os governos latino-americanos a declararem sua “segunda independência” (MARTÍ, 1983).

Apesar de nunca ter se concretizado plenamente, o pan-americanismo ainda vigora na política externa norte-americana e apresenta atualmente consequências para os projetos integracionistas da América Latina, como veremos adiante neste trabalho. Este breve histórico da formação das ideias integracionistas no continente durante o século XIX não pretende ser exaustivo, mas sim demonstrar a influência desses princípios na formação dos acordos de integração que seriam firmados posteriormente, no decorrer do século XX.

Entre o início do século XX até o final da Segunda Guerra Mundial, o ideal integracionista de viés latino-americanista encontrou novos apoiadores nas figuras dos governos nacionalistas que se instauraram na América do Sul, especialmente Juan Perón na Argentina, Getúlio Vargas no Brasil e Carlos Ibáñez no Chile. Data desta época também as teorias desenvolvimentistas de Celso Furtado e Raul Prebisch, além da criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), organismo criado em 1948 pelas Nações Unidas (ONU) para contribuir com o desenvolvimento da região. Criada para fins de assessoria econômica e sem intenções de articulação política, a CEPAL ultrapassou seus objetivos iniciais e influenciou de maneira direta os processos de integração econômica e política da região, terminando por ter um papel mais relevante do que o esperado. No que diz respeito à integração, a CEPAL

(...) era el único órgano de cooperación interestatal en el subcontinente, el cual desde sus orígenes se concentro en la elaboración teórica de proyectos de integración económica y de otras formas de vinculación entre los países latinoamericanos (VILABOY, 2007:142).

Mais uma vez as ideias de integração dos patronos da independência latino-americana seriam retomadas, dessa vez de maneira mais pragmática e com forte embasamento teórico fornecido pelos economistas da CEPAL.

A principal preocupação desse organismo na época era a superação do subdesenvolvimento e dependência externa na região, traduzida na subordinação aos centros industriais dos quais os países latinos importavam produtos com alto valor agregado, enquanto a América Latina se especializava na exportação de *commodities*. As incipientes indústrias não possuíam condições de competir com os produtos produzidos no exterior, situação que gerava déficits no comércio com os países do centro. Urgia a necessidade de uma intensa industrialização das economias latino-americanas, aumentando o aporte de capitais externos e reduzindo os déficits comerciais.

A solução inicial proposta pela CEPAL era o modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), processo que buscava superar a deficiência estrutural da América Latina aumentando a oferta de produtos industrializados para exportação, diversificando, dessa maneira, a matriz econômica dos países latino-americanos.

Nesse estágio do modelo cepalino, a integração regional seria apenas um complemento do modelo ISI, que era proposto Estado a Estado e não como um projeto de regionalização. Após o esgotamento desse modelo devido ao tamanho reduzido dos mercados internos, a integração surgiu como uma solução viável para a solução do problema, visto que seria possível aos países membros aproveitarem as correntes comerciais da região para a exportação de seus produtos, além de permitir que se especializassem em apenas alguns bens para exportação (vantagem comparativa), ao invés de implantar diversas formas de indústrias substitutivas. O intercâmbio comercial entre o bloco supriria as necessidades de todos e garantiria um mercado estável para as exportações, diminuindo a vulnerabilidade externa (BRAGA, 2002).

Em 1957, o Comitê de Comércio da CEPAL sistematiza essas premissas e desenvolve um conceito de cooperação regional baseado no sistema de preferências comerciais, o qual serviria como meio para acelerar o crescimento

econômico da região. No mesmo ano é realizada a Conferência Econômica Interamericana, em Buenos Aires, onde pela primeira vez foi discutido o conceito de cooperação econômica regional. Os países latino-americanos que atenderam ao evento estavam impressionados com a então recente assinatura do Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE).

À luz dessa experiência integracionista, os participantes da Conferência declaram “la conveniencia de establecer gradual y progresivamente, de una manera multilateral y competitiva, un mercado común latinoamericano” (WIONCZEK, 1964). A CEPAL apresentaria uma proposta de zona de livre comércio para esse projeto em 1959 e que culminaria na assinatura do Tratado de Montevideu, em 1960, que deu origem à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)³⁶, reconhecida como a primeira experiência de integração dos países latino-americanos.

Seu principal objetivo era servir como complemento ao modelo de substituição de importações (ISI) e seus membros fundadores foram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai (Colômbia, Venezuela, Equador e Bolívia aderiram em período posterior). Claramente inspirada pelo modelo de integração europeu no que diz respeito à forma, a ALALC era um projeto de integração gradual que previa a criação de uma zona de livre comércio no prazo de doze anos e, posteriormente, um mercado comum regional.

Incluía mecanismos para eliminação progressiva de restrições tarifárias que dificultavam o intercâmbio comercial entre os países membros, como as listas nacionais (que continham as concessões oferecidas por cada país) e as listas comuns (negociadas multilateralmente a cada três anos).

Em relação aos resultados alcançados, no período que compreende os anos entre 1961 a 1970, a ALALC foi responsável pelo aumento do comércio entre os países, porém não correspondeu às expectativas de parte de seus membros. Países médios e pequenos esperavam que a integração contribuísse para a aceleração de seus respectivos processos de industrialização e não ficasse restrita apenas ao

³⁶ Em 1980, a ALALC passou a se denominar Associação Latino-americana de Integração (ALADI).

aspecto comercial, visto que estes atores não estavam prontos para tirar vantagem das concessões tarifárias.

A heterogeneidade econômica entre os membros da ALALC impedia que os acordos tarifários se aprofundassem e que as vantagens comerciais beneficiassem a todos. Os países grandes da região (Argentina, Brasil e México) estavam satisfeitos apenas com a perspectiva de expandir suas exportações e defendiam a liberação plena de intercâmbio de produtos, não tendo interesse em iniciar políticas que incentivassem a industrialização (cabe lembrar que estes países já contavam com parques industriais e exportavam produtos manufaturados, diferentemente de seus vizinhos menores). Tal cenário gerou a percepção de um possível “subimperialismo” dos países grandes em relação aos pequenos dentro da ALALC, como lembrou o ex-Presidente do Chile, Eduardo Frei Montalva, em obra posterior:

(...) la ALALC no consultó los intereses de los países medianos y pequeños y creó la posibilidad de un imperialismo interior en América Latina entre los desarrollados y los menos desarrollados (MONTALVA, 1977:22)

Ainda na década de 1960 houve uma tentativa de criação de mecanismos de compensação dentro da ALALC que minimizassem tais disparidades, mas estes se mostraram escassos e débeis para resolver o problema. O resultado deste fracasso em conciliar interesses divergentes entre seus membros foi que, apenas cinco anos após sua criação, a ALALC havia se convertido em uma zona preferencial de comércio, distanciando-se de seu compromisso original de criação de um mercado comum (VALVERDE, 2002).

Além disso, o dinamismo comercial começou a dar sinais de estagnação. Diante desse cenário de insatisfação, o então presidente chileno Frey Montalva solicitou a quatro proeminentes economistas latino-americanos³⁷ (notadamente, Raúl Prebisch, Felipe Herrera, José Mayobre e Carlos Santamaría) um relatório sobre o processo de integração que contivesse diretrizes para sanar as dificuldades enfrentadas pela ALALC. Surge então, em 1965, a obra “Hacia la Integración

³⁷ À época, Raúl Prebisch era Secretário Geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD); José Antonio Mayobre, Secretário Executivo da CEPAL; Felipe Herrera Lane, Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Carlos Sanz de Santa María, Presidente da Comissão Interamericana da Aliança para o Progresso (CIAP).

Acelerada de América Latina – Propositiones para la Creación del Mercado Común Latinoamericano³⁸”, texto que constitui um apanhado de sugestões práticas para o aprofundamento da integração regional promovida pela ALALC e que alertava sobre a necessidade de instituições sólidas e supranacionais que orientassem a integração.

A recepção do documento entre os líderes latino-americanos não foi positiva: Brasil e Argentina criticaram duramente a obra, expressando suas dúvidas sobre a viabilidade das propostas contidas no texto. O fato dos autores representarem organismos internacionais e defenderem o mercado comum foi visto por parte da esquerda latino-americana como “entreguismo” do continente para as grandes corporações do mundo capitalista, enquanto a direita os chamou de “tecnocratas ambiciosos” (HERRERA, 1973).

Apesar da obra não ter conseguido reformar as instituições da ALALC da maneira desejada, sua influência foi extremamente importante na reunião de Chefes de Estado realizada em 1967, no Uruguai. Esta reunião deu origem a “Declaração dos Presidentes da América Latina”, na qual, pela primeira vez a nível regional, foi mencionada a necessidade de acordos de integração subregionais. Após a Declaração dos Presidentes, a insatisfação dos países médios e pequenos com a ALALC se mostrou irreversível e reforçou a vontade política necessária para a criação da integração subregional andina. A partir de então, os presidentes do Chile (Frei Montalva) e Colômbia (Carlos Restrepo) deram início a um projeto de integração subregional dentro do marco da ALALC que culminaria no Acordo de Cartagena, assinado pela Bolívia, Chile, Equador e Peru em 26 de maio de 1969 em Bogotá, Colômbia.

Surgia o Pacto Andino, processo de integração que tentaria evitar cometer os mesmos erros da ALALC e centraria suas ações no aprofundamento da industrialização de seus membros, visando uma relativa homogeneidade no desenvolvimento dos mesmos e incentivando o intercâmbio comercial (PORTA, 2008). Foram criados mecanismos para que os países mais sensíveis do bloco (Bolívia e Equador) não fossem impactados pelo intercâmbio com as economias mais robustas.

³⁸ A obra ficou conhecida como “Documentos dos Quatro”, em referência aos seus autores.

A ALALC sairia enfraquecida desse processo, mas é inegável que foi, juntamente com a CEPAL, a responsável por manter vivo o espírito integracionista na América Latina na segunda metade do século XX. Por se tratar da primeira experiência do gênero, serviu de plataforma para as tentativas posteriores de integração. A CEPAL continuaria oferecendo arcabouço teórico para os processos latino-americanos até meados da década de 1990.

i. O Pacto Andino

O ambicioso projeto de integração proposto pela ALALC, que abarcava quase a totalidade de países latino-americanos, fracassou em seu intento de abrir os mercados e conceder preferências comerciais entre seus membros. As disparidades de capacidade produtiva e mercado interno provocaram o efeito contrário do esperado, resultando em uma onda de protecionismo comercial no continente. Para GHIGGINO (2011), na ânsia de reproduzir os moldes da integração europeia estabelecida pelo Tratado de Roma, a ALALC subestimou o impacto das vantagens comparativas no intercâmbio de mercadorias no continente, fato que gerou políticas protecionistas e emperrou a integração.

Ainda segundo o autor citado, a crise na ALALC expôs a fratura existente entre os chamados países “comercialistas” (Argentina, Brasil e México, que haviam estabelecido seus parques industriais) e os “desenvolvimentistas” (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela). Os primeiros já possuíam parques industriais consolidados e a exportação de seus produtos para os países do segundo grupo causava dificuldades para suas indústrias incipientes e pouco competitivas. Os benefícios da integração não eram divididos igualmente, beneficiando apenas as economias maiores.

Além disso, o grupo desenvolvimentista recebia esse nome justamente por sua defesa à integração como promotora da superação do subdesenvolvimento econômico e social latino-americano.

Diante desse contexto e por iniciativa, principalmente, dos presidentes do Chile e da Colômbia (Frei Montalva e Lleras Restrepo, respectivamente) os andinos

decidem formar um bloco subregional baseado nas similaridades de seus países (geográficas, históricas e culturais) e que atendesse às necessidades específicas de suas economias.

Em 1966, o presidente Restrepo convocou uma reunião entre os países andinos para dar início ao projeto de integração subregional dentro do marco jurídico da ALALC. O resultado do encontro foi a Declaração de Bogotá, que estipulava um plano de ação para o projeto e estabelecia uma Comissão Mista de avaliação do mesmo. Em 1968 foi criada a Corporação Andina de Fomento (CAF), encarregada de financiar projetos regionais e em 1969 o acordo de integração foi assinado pelos representantes da Bolívia, Colômbia, Chile, Equador e Peru. A Venezuela se uniria posteriormente ao bloco, em 1973.

A partir do Acordo de Cartagena os países signatários se comprometeram a harmonizar suas políticas comerciais e implementar programas de desenvolvimento industriais baseados no modelo ISI no âmbito do acordo que ficaria conhecido como Pacto Andino ou Grupo Andino.

Segundo MACE (1988), o Pacto Andino foi o processo de integração mais ambicioso e amplo realizado no chamado Terceiro Mundo até então e por mais de duas décadas representou a única tentativa de integração regional na América do Sul. O incremento comercial entre os signatários se fez sentir logo nos primeiros anos do bloco até meados da década de 1970, quando enfrentaria sua primeira crise com a entrada da Venezuela e a posterior saída do Chile. A mudança de atores obrigou o bloco a se adaptar aos novos interesses e o resultado disso foi o início de um processo de renegociação dos mecanismos elementares do Pacto Andino, levando ao abandono do cronograma de integração elaborado originalmente (MACE, 1988). São observados os primeiros sinais de politização de questões técnicas e o descumprimento da regulamentação comunitária.

Além dos problemas endógenos, o bloco ainda enfrentaria a crise da dívida externa que assolou a América Latina do início dos anos 1970 até finais da década de 1980 e demonstrou o completo esgotamento do modelo de substituição de importações. Ainda assim, durante a década de 1970 o Pacto Andino aprofundou e fortaleceu suas instituições, sendo criado o Fundo Andino de Reservas (FAR) e a

Corporação Andina de Fomento (CAF), organismos que tinham como objetivo oferecer crédito para os países membros com problemas na balança de pagamentos e financiar projetos regionais. Estes esforços, no entanto, não seriam suficientes para consolidar a integração e diminuir os efeitos da crise do endividamento externo e desequilíbrio na balança de pagamentos que os países membros enfrentavam internamente. Na tentativa de protegerem suas economias, os países andinos adotaram medidas unilaterais que diminuiriam o comércio intrabloco, fragilizando o processo de integração e tornando-o assunto secundário na agenda política de seus membros.

A Cepal, por sua vez, volta sua atenção para os problemas imediatistas da época, fazendo estudos macroeconômicos sobre endividamento externo e inflação. A integração se torna uma pauta esquecida também pelo organismo responsável por sua implementação no continente, porém esse fato teria um aspecto positivo: graças às análises realizadas na década de 1980, seria possível para a CEPAL lançar a base teórica sobre integração a nível macroeconômico que mais tarde daria origem ao Regionalismo Aberto da década de 1990, conforme veremos adiante (BRAGA, 2002).

Em meio ao caos vivido pelo Pacto Andino, consequência do persistente descumprimento de suas normas por parte dos países membros, os andinos decidem alterar o Acordo de Cartagena através do Protocolo de Quito, em 1987. A alteração teve como principais características a legalização dos acordos bilaterais e a flexibilização das exigências do Acordo de Cartagena, medidas que tornaram o Acordo mais factível ao contexto da época, porém o afastava de seus preceitos originais. Para PINTO (2006), o Protocolo serviu para evitar a ruptura definitiva do bloco, porém fazia concessões que trariam problemas no futuro, principalmente no que diz respeito à legalização de acordos bilaterais entre países membros.

O verdadeiro relançamento do bloco ocorreria em 1989 com o “Desenho Estratégico para a Reorientação do Grupo Andino”, encontro presidencial que divulgou as metas que deveriam ser alcançadas no decorrer dos anos 1990: aperfeiçoamento do comércio intra-regional, diversificação das exportações e melhoria da inserção internacional do bloco. O bloco andino busca então se adaptar ao novo cenário regional e internacional que despontava no início da década de

1990. A América Latina começava a dar sinais de recuperação da crise econômica vivida nos anos 1980 e profundas transformações políticas começam a atingir a região.

Atenta ao novo contexto regional, a Cepal reformula seus conceitos econômicos para fazer frente ao cenário mundial da década de 1990, fortemente influenciado pelo Consenso de Washington³⁹, e desenvolve uma nova proposta para a América Latina: a "Transformación productiva com equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el caribe en los años noventa" (CEPAL, 1994). Sem se afastar das premissas básicas que norteiam o pensamento Cepalino, como a ativa participação do governo na economia⁴⁰ e uma visão histórica da realidade latino-americana (HAFFNER, 2002), o enfoque aborda a inserção latino-americana no novo cenário internacional globalizado através da modernização tecnológica dos processos produtivos (BRAGA, 2002). A integração surge como um reforço ao objetivo econômico principal da proposta, pois fortaleceria os países membros frente à economia mundial globalizada. Não se trataria mais de um esforço conjunto de caráter desenvolvimentista, conforme idealizado na década de 1960; a integração seria uma plataforma para a liberalização dos mercados latino-americanos e sua inserção no comércio internacional. Segundo DEVLIN&ESTEVADEORDAL (2001):

En esencia, el Nuevo Regionalismo de los años noventa es una parte integral de las amplias reformas estructurales que se han producido en América Latina desde mediados de los años ochenta. Las características centrales de la estrategia actual incluyen la apertura a los mercados mundiales, la promoción de la iniciativa del sector privado y la retirada por parte del Estado de la actividad económica directa. (DEVLIN e ESTEVADEORDAL, 2001:06)

Influenciado pelo novo conceito Cepalino, o bloco andino começa a década de 1990 atingindo metas significativas, como a implementação da Zona de Livre

³⁹ Consenso de Washington: conjunto de medidas econômicas adotadas por instituições financeiras sediadas em Washington D.C., em especial o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que eram impostas aos países em desenvolvimento nas negociações de suas dívidas externas.

⁴⁰ Ainda que reduzida se comparada aos preceitos cepalinos da década de 1960.

Comércio⁴¹ entre Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela em 1993, fato que contribuiu para o incremento do comércio intrarregional entre os países membros. Foi adotada uma Tarifa Externa Comum (TEC) nos valores de 5%, 10%, 15% e 20%, além da permissão para negociações comerciais extra-bloco. A abertura da integração regional andina quadruplicou o comércio intrarregional até o ano de 1995, ano em que foi registrado recorde histórico de transações comerciais (CRUZ, 2011). Outra novidade trazida pela década de 1990 para a integração andina foi a incorporação de temas sociais na agenda de cooperação, como democracia, sociedade civil, meio ambiente, luta contra o narcotráfico, etc. Sem dúvidas, as mudanças ocorridas no seio da CAN durante os anos de 1990 demonstraram o amadurecimento do processo de integração e a tentativa dos países membros em se adaptarem à nova realidade econômica do pós-guerra fria. Conforme veremos adiante, o maior obstáculo para o avanço da CAN não se encontrava no cenário externo e sim na dinâmica interna do próprio bloco.

⁴¹ Através da Ata de Barahona, que previa também uma tarifa externa comum (TEC). O Peru foi incorporado progressivamente entre os anos de 1997 e 2005.

ii. A Comunidade Andina de Nações (CAN)

Em 1996, o Protocolo de Trujillo alterou o Acordo de Cartagena, mudando a denominação do bloco para Comunidade Andina (CAN), tal como a conhecemos hoje. Além disso, a alteração no Acordo de Cartagena incorporou o Conselho Presidencial e o Conselho de Ministros de Relações Exteriores ao Sistema Andino de Integração (SAI), órgão que reúne as demais instituições da Comunidade Andina e tem como principal objetivo aprofundar a integração subregional. Outra medida importante introduzida pelo Protocolo e que merece destaque nesta análise foi a institucionalização do papel dos presidentes e ministros de relações exteriores na integração andina através do Conselho Presidencial Andino (órgão máximo) e o Conselho de Ministros de Relações Exteriores (com poderes legislativos). Conforme visto anteriormente, a própria criação da CAN se deveu à iniciativa dos presidentes andinos.

A intensa participação presidencial nas decisões da CAN é reflexo da dinâmica dos regimes políticos sul-americanos, que possuem Executivos fortes e dotados de certa autonomia em relação aos assuntos de política externa (conseqüentemente, das decisões relativas aos processos de integração). Conforme explicita GRAGEA (2007): “La integración andina sigue siendo muy dependiente de la voluntad de sus dirigentes políticos, y está poco sustentada en su sociedad civil y en un tejido empresarial que no está identificado con el proceso”.

O viés positivo da característica concentracionista foi a liderança dos presidentes em promover o fortalecimento do bloco, garantindo maior estabilidade aos acordos firmados. Diante das inúmeras turbulências atravessadas pela CAN, a figura dos presidentes andinos serviu como amálgama ao processo de integração.

A incorporação do Conselho Presidencial Andino no âmbito do SAI buscava dar ainda mais legitimidade aos presidentes na tentativa de superar os problemas inerentes à integração regional. Após a assinatura do Protocolo, as instituições pertencentes à CAN foram divididas em três órgãos governamentais (Conselho Presidencial, Conselho de Ministros de Relações Exteriores e Comissão) e três órgãos supranacionais (Tribunal de Justiça, Parlamento Andino e Secretaria-Geral), conforme descrito a seguir:

- i. O Conselho Presidencial Andino é o órgão máximo da CAN e é responsável pelas decisões políticas. Foi criado em 1990 e sua presidência é exercida alternadamente pelos chefes de estado dos países membros pelo período de um ano.
- ii. O Conselho de Ministros de Relações Exteriores é o órgão legislativo encarregado de formular e executar a política exterior dos países membros em assuntos de alcance subregional.
- iii. A Comissão da Comunidade Andina, criada em 1969, integra um dos órgãos normativos do SAI e é responsável pelos assuntos relacionados ao comércio e investimento.
- iv. Quanto aos órgãos supranacionais, os mesmos atuam no interesse da Comunidade Andina como um todo e não no interesse dos estados membros individualmente. O Tribunal de Justiça foi criado em 1979 e possui sede na cidade de Quito, Equador. Tem como principal atribuição zelar pela legalidade do direito comunitário e assegurar sua aplicação em todos os países membros.
- v. O Parlamento Andino também foi criado em 1979 e representa os povos da CAN através de representantes eleitos por sufrágio direto e universal. Cada país membro possui cinco representantes no Parlamento Andino.
- vi. Finalmente, a Secretaria Geral é o órgão executivo e técnico da CAN, criado em 1997.

O incremento do nível de institucionalização da CAN nos anos posteriores a assinatura do Protocolo de Trujillo trouxe consigo resultados notáveis. A burocracia encarregada de negociações comerciais obteve a aprovação de 625 decisões referentes ao tema entre os anos de 1996 e 2005, o que representa 61% do total de decisões aprovadas desde 1969, ano da assinatura do Tratado de Cartagena (CRUZ, 2011). Ocorreram ainda 172 casos de descumprimento das normas, dos quais 78% foram resolvidos (CEPAL, 2006). Em termos comerciais, as exportações intrabloco tiveram sensível aumento, tendo atingido a maior taxa de crescimento em 1998, quando o comércio intrabloco registrou 13,6% de incremento

(LIMA&MALDONADO, 2005). O ritmo de tais resultados só arrefeceria, mais uma vez, devido a causas exógenas: as crises da Argentina (1995), do sudeste asiático (1997), Rússia (1998) e Brasil (1999), que comprometeram seriamente as economias em desenvolvimento dependentes de capitais de curto prazo.

Outros problemas se agravam na segunda metade da década de 1990, como o contínuo descumprimento das normas do acordo de integração e a dificuldade em internalizar o cumprimento das regras estabelecidas. A necessária coordenação econômica não consegue ser alcançada e aos poucos perde sua força, desvirtuando a integração andina de suas diretrizes iniciais e tornando-a meramente um acordo com objetivos comerciais. Segundo ONUKI&OLIVEIRA (2006), os países membros tiveram dificuldades em ceder soberania ao projeto de integração e à supranacionalização das normas dentro do acordo, ainda que a CAN possua órgãos de caráter supranacional, como o Tribunal de Justiça Andino. Ocorre que esse órgão, que possui como principais competências interpretar as normas jurídicas da CAN e assegurar sua aplicação no território de todos os países membros, não possui poder coercitivo para fazer cumprir suas decisões, conforme elucida ARROYAVE-QUINTERO (2008): “Las normas andinas no parecen estar dotadas de poder imperativo y coercitivo para imponerse a sus destinatarios. En el caso de violación del derecho andino, no hay ninguna fuerza que reaccione contra el infractor.” Principalmente no que diz respeito às violações referentes a TEC, as sanções aplicadas não são cumpridas, diminuindo a credibilidade do ente judicial. Adotou-se o costume de que, quando um país se sente afetado negativamente por uma irregularidade, simplesmente aplica a regra de reciprocidade ao outro, gerando um ciclo de descumprimentos extremamente pernicioso para o bloco⁴².

Se os países possuem dificuldades em cumprir as normas básicas do acordo, outras questões de natureza mais sensível, como a política externa, são ainda mais prejudicadas. O Conselho de Ministros de Relações Exteriores foi incumbido de formular uma política exterior comum para o bloco, de modo a estabelecer posições uníssonas da CAN frente ao cenário internacional. Foram criadas comissões para o estudo sistemático das políticas exteriores de cada país membro a fim de definir quais eram suas prioridades e similaridades.

⁴² A esse respeito, Arroyave-Quintero (2008) comenta o seguinte: “Sin embargo, está tan degradado el derecho andino que los Estados se acostumbraron a aplicar la reciprocidad, pero para incumplir.”

O resultado foi o estabelecimento das seguintes diretrizes para a política exterior comum andina: direitos humanos, luta contra as drogas e fortalecimento da democracia. Esses temas foram definidos como as prioridades da região perante o resto do mundo, porém, como explica VALENCIA (2002), não significaram apenas a somatória dos paradigmas de política exterior dos países da CAN; a definição destes temas revelou a expressão dos anseios coletivos dos membros:

Sería errado afirmar que la Política Exterior Común Andina es la suma de las políticas externas de cada uno de los países andinos, sino más bien la búsqueda de una forma de actuar y reaccionar conjunta con base a coincidencias y posiciones conjuntas debidamente coordinadas y definidas. (VALENCIA, 2002:24).

Durante os anos 1990, nas principais negociações comerciais empreendidas pela CAN com outros blocos comerciais (MERCOSUL, CARICOM, MCCA e UE⁴³), os andinos obtiveram êxito em demonstrar uma posição única durante as tratativas, apesar de suas respectivas políticas exteriores continuarem atuando de maneira independente em outros temas (RUIZ, 2004). Ainda segundo este autor, nas negociações sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que tiveram início em 1994, a CAN conseguiu adotar uma posição única⁴⁴ e a ocasião foi o auge da orquestração andina. As negociações sobre a ALCA perduraram até início da década de 2000, quando finalmente o projeto foi abortado. Porém, após quase dez anos de tratativas, o contexto político doméstico dos países membros havia sofrido alterações significativas que impactaram a integração regional e não só nos aspectos comerciais, pois surgem novas interpretações sobre o regionalismo e seus objetivos. A débil coesão interna da CAN demonstrava sinais de ruptura, principalmente quando, ainda no âmbito das recém-encerradas negociações com a ALCA, começam a ser discutidos os Tratados de Livre Comércio (TLC) com os Estados Unidos.

⁴³ Respectivamente: Mercado Comum do Sul, Comunidade do Caribe, Mercado Comum Centro-Americano e União Europeia.

⁴⁴ Com exceção da Venezuela, que não participaria das negociações.

A próxima seção abordará a conjuntura política regional no início do novo milênio, com destaque para as relações com os Estados Unidos e o papel da Venezuela nas mudanças que a CAN enfrentaria.

iii. Anos 2000: crise e o papel da Venezuela

Os avanços institucionais e comerciais atingidos pelo bloco andino do decorrer da década de 1990 são consenso entre os especialistas no tema. O ritmo das conquistas criou altas expectativas sobre o futuro do bloco e se esperava que no início dos anos 2000 a CAN adentrasse o novo milênio como um Mercado Comum. Porém, além dos problemas relativos ao descumprimento das normas e consequente descrédito de suas instituições, a relativa homogeneidade política do bloco, que ao menos garantia uma coesão mínima em relação aos rumos da integração, foi alterada com a ascensão de Hugo Chavez à presidência da Venezuela, em 1999⁴⁵. O novo governo trouxe consigo profundas mudanças internas na política venezuelana, que rapidamente se fizeram sentir nas relações com os países vizinhos e o resto do mundo. Até a chegada de Chavez ao poder a Comunidade Andina contava com a maioria de presidentes de tendência neoliberal que seguiam o receituário do Consenso de Washington para superar a crise vivida na década de 1980. A entrada de um ator que contestava abertamente as medidas neoliberais aplicadas na América Latina teria consequências para a integração regional e as relações internacionais na região. A tabela a seguir ilustra, de maneira simplificada⁴⁶, a situação política dos países andinos no período referente à ascensão de Chavez:

⁴⁵ Os sinais das profundas mudanças políticas pelas quais a Venezuela passaria começaram na disputa eleitoral entre Chavez e seu adversário Henrique Salas Romer Feo. Enquanto Salas Feo defendia a continuidade da política econômica neoliberal implementada pelos governos anteriores, o discurso de Chavez era notadamente antiliberal e bolivariano. (VILLA, 2005).

⁴⁶ A tabela não demonstra os diversos matizes políticos da conjuntura andina. Trata-se de uma simplificação do espectro ideológico dos presidentes citados para que o leitor tenha uma visão geral do contexto político interno desses países.

Contexto político dos países membros da CAN - final da década de 1990				
País	Presidente	Partido	Mandato	Orientação Política
Bolívia	Hugo Banzer	Acción Democrática Nacionalista (ADN)	1997-2001	Direita
Colômbia	Andrés Pastrana	Partido Conservador Colombiano	1998-2002	Direita
Equador	Jamil Mahuad	Democracia Popular-Unión Demócrata Cristiana	1998-2000	Centro Direita/Socialismo Cristão
Peru	Alberto Fujimori	Cambio 90	1995-2000	Direita/Fujimorismo
Venezuela	Rafael Caldera	Convergência	1994-1999	Centro Direita/Socialismo cristão

*Elaboração própria

A tabela demonstra certa uniformidade nas ideologias políticas vigentes no subcontinente e cabe ressaltar que todos adotaram diretrizes econômicas neoliberais em maior ou menor grau. A eleição de Chavez mudaria esse cenário: o novo presidente era um ex-militar declaradamente socialista e bolivarianista, corrente ideológica baseada no pensamento de Simón Bolívar⁴⁷.

⁴⁷ Ideologia criada na década de 1960 pelo movimento guerrilheiro venezuelano. Trata-se de um reexame do papel histórico e social de Bolívar e da adoção dos cerne de seu pensamento: o anti-

Ao assumir o poder, Chavez dá início a profundas mudanças estruturais na Venezuela, a começar pela convocação de uma assembleia constituinte para a redação de uma nova constituição de caráter progressista, em 1999. O novo texto ressaltaria a centralidade do Estado como garantidor dos direitos sociais dos cidadãos e regulador da economia. Na área internacional, os princípios orientadores seriam a democratização da ordem internacional, a grande ênfase à integração latino-americana e a solidariedade entre os povos (MAYA, 2008).

Diante do exposto e para melhor compreensão do impacto da ascensão de Chavez no contexto da integração andina, convém, para os objetivos desse trabalho, realizar uma breve explanação sobre a política externa venezuelana no período. Para fins de análise, podemos dividi-la em dois momentos, conforme classificação de URRUTIA (2006): entre 1999-2004 e 2004-2013. Nos primeiros anos de seu governo, a política exterior daria grande ênfase à integração latino-americana e teria como principal objetivo a construção de uma sociedade internacional democrática e equitativa. Suas diretrizes estavam embasadas em uma visão humanística das relações internacionais e de promoção de uma agenda social, tendo como principais princípios a autodeterminação dos povos, o respeito aos direitos humanos, a não intervenção em assuntos internos e a cooperação. Nesse sentido, os primeiros anos do governo Chavez não implicaram em mudanças bruscas em relação às políticas exteriores de seus antecessores. A mudança considerada mais importante seria a busca gradual de protagonismo nos fóruns mundiais, como a Cúpula da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de 2000, quando, pela primeira vez, a Venezuela teve um papel de destaque na condução das discussões. Os primeiros acordos de cooperação com Cuba datam também desse ano, parceria que se tornaria estratégica posteriormente e que culminaria na criação de um novo modelo de integração na América Latina: a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA- TCP), que diferentemente dos acordos celebrados até então no continente, teria como principal objetivo a luta contra a pobreza e exclusão social. A ALBA inaugura a terceira onda de regionalismo latino-americano ou “regionalismo contra-hegemônico” (MUHR, 2010), enfatizando o aspecto político da integração e interpretando a economia como

imperialismo e o integracionismo latino-americano. Inspirado nesses ideais, Chavez criaria, em 1982, o Movimento Bolivariano Revolucionario (MBR-200), com o qual liderou o fracassado golpe militar de 1992 contra o então presidente Carlos Andrés Pérez (1989-1993).

instrumento de cooperação entre os povos para a superação da pobreza.

Obviamente, a ALBA representaria um modelo oposto ao proposto pela CAN, que havia se transformado meramente em um acordo comercial. A chegada de Chavez à CAN coincide com as negociações da ALCA e, nos primeiros anos, sua postura é de ceticismo em relação ao acordo e extremamente crítica, mantendo a Venezuela à margem das principais negociações, porém sem criar entraves. A CAN continuava sendo um importante mercado para os produtos manufaturados venezuelanos e as diferenças ideológicas entre Chavez e os demais países do bloco ainda não haviam criado dificuldades. O governo venezuelano estava voltado para seus problemas internos, buscando se consolidar politicamente e superar as turbulências vividas em seus primeiros anos, que incluíram uma tentativa de golpe contra Chavez em 2002.

Durante o episódio da tentativa de golpe, deve-se ressaltar que a política exterior venezuelana agiu rapidamente para conseguir a legitimação do governo no cenário internacional e garantir a governabilidade (URRUTIA, 2006). Restaurada a normalidade no país, a oposição conseguiu ainda aprovar um referendo revogatório⁴⁸ em 2004, pleito do qual Chavez sairia vitorioso e fortalecido em seu intento de conduzir a Revolução Bolivariana. A vitória no referendo representaria também um ponto de inflexão na política externa do país devido à inclusão do componente ideológico como principal eixo das relações exteriores venezuelanas.

As relações internacionais ganharam maior ênfase dentro do governo e se tornam estratégicas, fato evidenciado nas alianças formadas com países em desenvolvimento (notadamente Cuba, China, Irã e Rússia) e a sustentação dessa nova política seriam os recursos financeiros advindos da indústria petroleira. URRUTIA (2006) destaca o aspecto personalista da nova política exterior, característica citada anteriormente neste trabalho: “En esta nueva fase, resultó cada vez más evidente la impronta presidencial en todas las acciones y decisiones vinculadas a las relaciones internacionales y el carácter personal de la ejecución de la política exterior” (URRUTIA, 2006).

⁴⁸ Conforme decisão do Conselho Nacional Eleitoral (CNE) após campanha de arrecadação de assinaturas feita pela oposição à Chavez, em junho de 2004 foi realizado um referendo revogatório visando a destituição do presidente venezuelano. No entanto, Chavez obteve 58% dos votos válidos, garantindo a continuidade de seu mandato.

Com o projeto bolivariano robustecido pela aprovação popular interna após o referendo e as novas diretrizes de política exterior, a atitude de Chavez em relação à ALCA passa a ser de declarada oposição, gerando o primeiro desgaste entre os membros da CAN:

Esta fractura frente al ALCA en el seno de la CAN tiene un impacto indiscutible en el proceso de formación de la política exterior común de la CAN, pues se trata de regular el patrón de relación con el más importante socio comercial y aliado político de varios países andinos: los Estados Unidos (RUIZ, 2004:60).

A retórica anti-estadunidense se torna mais inflamada, estendendo-se também aos países que possuíssem vínculos com os Estados Unidos. As críticas atingem diretamente Colômbia e Peru, que iniciavam, na época, as negociações sobre Tratados de Livre Comércio⁴⁹ (TLC), visto que o projeto da ALCA apresentava claros sinais de que não teria continuidade. A proposta inicial era de que os TLCs fossem negociados em bloco, porém, diante da recusa venezuelana em participar das tratativas, Colômbia e Peru declaram sua disposição em negociar bilateralmente com os EUA.

Chavez havia demonstrado em diversas ocasiões seu descontentamento em relação às negociações com os EUA, primeiramente por questões ideológicas e, após o anúncio de que a Colômbia e o Peru realizariam tratativa bilaterais, por razões práticas: em sua visão, os tratados não poderiam ser firmados fora do contexto da CAN, pois romperiam com os princípios básicos do acordo andino e prejudicariam os demais sócios, inundando seus mercados com produtos norte-americanos subsidiados; a Colômbia deixaria de ser o maior destino dos produtos manufaturados venezuelanos; os TLCs teriam a mesma concepção neoliberal da ALCA e enfraqueceriam as negociações em bloco da CAN com outros parceiros. Na tentativa de evitar uma cisão, a CAN emite a Decisão 598⁵⁰, que permite a negociação bilateral com países de fora do bloco “nos casos em que não fosse possível negociar comunitariamente” (Art. 2).

⁴⁹ Tratados de Livre Comércio são acordos internacionais que eliminam tarifas e outras barreiras no comércio de bens e serviços entre os signatários.

⁵⁰ Decisão 598 de 11/07/2004 da Comunidade Andina de Nações. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D598.htm>

As divergências teriam seu ápice em 2006, quando a Venezuela decide se retirar do bloco por entender que o TLC fere os princípios originais da Comunidade Andina e impede a soberania econômica dos países, subordinando-os aos interesses norte-americanos⁵¹. Apesar de compartilhar a mesma opinião, a Bolívia tentou evitar a saída de seu maior aliado dentro do bloco, mas seus esforços foram em vão. A saída da Venezuela não fez com que Colômbia e Peru voltassem atrás nas negociações com os Estados Unidos e a fissura entre os membros da CAN persiste até hoje, causando a estagnação do projeto de integração. Ainda que o comércio avance entre os seus membros, a falta de consenso sobre outros temas e em relação ao comércio extrabloco paralisa a CAN, levando os países a buscarem outras parcerias e mercados.

A saída da Venezuela da CAN provocou uma grave crise no bloco e a reação dos presidentes andinos foi de surpresa e indecisão sobre como agir frente ao problema. Os presidentes tentaram realizar reuniões bilaterais com Chavez com o intuito de dissuadi-lo da decisão, porém nenhuma atitude conjunta e incisiva foi tomada pela CAN enquanto bloco (CASAS, 2007). Imediatamente após sua retirada, a Venezuela começa o processo de adesão ao Mercosul, que só seria concluído em 2012. Enquanto isso, os países remanescentes buscavam contornar a perda de credibilidade e as especulações sobre a saída de outros membros, na esteira do processo de ruptura desencadeado pela Venezuela. As divergências ideológicas se tornaram ainda mais exacerbadas após as eleições realizadas em alguns dos países membros, conforme ilustra a tabela⁵² abaixo:

⁵¹ Comunicado do governo Venezuelano sobre sua retirada da CAN. Disponível em: <http://www.rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=&t=32428>.

⁵² A tabela não demonstra os diversos matizes políticos da conjuntura andina. Trata-se de uma simplificação do espectro ideológico dos presidentes citados para que o leitor tenha uma visão geral do contexto político interno desses países.

Contexto político CAN após saída da Venezuela (2006)				
País	Presidente	Partido	Mandato	Orientação Política
Bolívia	Evo Morales	Movimiento al Socialismo (MAS)	1º mandato: 2006-2010	Esquerda
Colômbia	Álvaro Uribe	Primero Colombia	2º mandato: 2006-2010	Direita
Equador	Rafael Correa	Alianza Pais	1º mandato: 2007-2011	Esquerda
Peru	Alan Garcia	Partido Aprista Peruano	2006-2011	Centro Esquerda ⁵³ / Socialdemocracia

*Elaboração própria

Ocorre uma polarização ainda maior entre os membros da CAN: Bolívia e Equador (após a ascensão de Rafael Correa à presidência), de um lado, com governos progressistas e de viés bolivariano, herdeiros da visão de Chavez sobre integração; Colômbia e Peru, no espectro oposto, com governos de características conservadoras e uma perspectiva neoliberal sobre a integração regional, viés conhecido como “novo regionalismo”⁵⁴.

As políticas externas dos novos governos eleitos, conseqüentemente, sofrem alterações que impactam na integração regional andina. A partir desse fato, surge a necessidade de analisar as principais diretrizes de política externa dos países membros, de modo a compreender seus objetivos e expectativas em relação à integração (TAMAYO, 2012). Nesse sentido, o presente trabalho elegeu dois

⁵³ Oficialmente, essa é a posição ideológica do partido Aprista. No entanto, o presidente Alan Garcia se aproximou da direita durante seu mandato e adotou medidas econômicas neoliberais.

⁵⁴ Para REINOSO (2009), o novo regionalismo é a continuação das políticas comerciais da década de 1990. Trata-se de uma abertura compatível com a normativa multilateral e voltada para o intercâmbio com países desenvolvidos, cujo objetivo é, além do acesso aos mercados, a atração de investimentos estrangeiros.

estudos de caso (Bolívia e Colômbia) com características díspares para analisar suas políticas externas e compreender a atual polarização da CAN. O próximo capítulo abordará a política externa boliviana sob uma perspectiva histórica, de modo a identificarmos a evolução dos paradigmas até a ascensão de Evo Morales ao poder.

III. POLÍTICA EXTERNA BOLIVIANA – PERSPECTIVA HISTÓRICA

Desmesurado aislamiento en altas montañas. Igual que los altiplanos, el alma humana está como amurallada de montañas; es impenetrable e inaccesible. La soledad andina se ha convertido en soledad aimára.

Franz Tamayo⁵⁵

Antes de abordar especificamente o governo Morales, faz-se necessária uma breve explanação sobre a atuação internacional da Bolívia até o início do século XXI, de modo a explicitar as mudanças de paradigmas ao longo da história recente boliviana. De modo geral, pode-se dizer que a Bolívia possui pouca tradição diplomática e que a atuação externa do país desde sua independência (1825) foi pautada em decisões conjunturais, não obedecendo a uma doutrina explícita ou a um projeto político. Para ZALLES (2007), uma explicação plausível para o errante comportamento internacional da Bolívia é o cenário doméstico, cujo maior desafio, desde a fundação da república, foi manter o país coeso. Tal dificuldade é uma constante na história do país andino e relegou os temas internacionais a um segundo plano nas agendas políticas de seus sucessivos governos. O fato do Ministério de Relações Exteriores e Culto ter sido instituído apenas em 1888, sessenta e três anos após a independência e cinco anos após a Guerra do Pacífico (1879-1883), demonstra claramente a baixa relevância do tema para as elites políticas. Conforme explicitado por MORALES (1984):

No Bolivian government has been free of intense domestic constraints upon foreign policy; linkage politics, or the overlap of the domestic with the external, has been a chronic Bolivian dilemma (MORALES, 1984:180).

Até a Guerra do Chaco (1932-1935), a política externa era conduzida por juristas conhecidos como os *doctores de Chuquisaca*⁵⁶, que defendiam as fronteiras

⁵⁵ 1912, pg. 25.

⁵⁶ Refere-se à Universidade Real e Pontifícia San Francisco Xavier de Chuquisaca, fundada em 1624 na cidade de Sucre. Teve um importante papel na independência das colônias sul-americanas, principalmente na formação de uma mentalidade libertária. Segundo Gutierrez (1946), a interferência dos acadêmicos oriundos dessa universidade na política externa levou a Bolívia aos pleitos territoriais com os países vizinhos. Seria uma tentativa dos *doctores* de defender sua obra, ou seja, a independência conquistada.

da Bolívia e sua existência através de arquivos coloniais e mapas antigos. Fechados em si mesmos e exigindo que os países limítrofes acatassem a documentos cuja validade apenas eles reconheciam, os *doctores* careciam de avaliações realistas sobre o cenário internacional da época e de uma atuação baseada em estratégias políticas. Dirigida pelos juristas, a política externa boliviana se manteve destoante da política interna e dos reais interesses da sociedade da época, além de não ter se especializado para além da área jurídica. Tais características conduziram o país às desastrosas campanhas militares nas guerras do Pacífico e do Chaco, que trouxeram enormes perdas financeiras, humanas e territoriais para a Bolívia. O pós-guerra do Chaco foi particularmente difícil para o já abatido povo boliviano; a crise econômica resultante da guerra e a instabilidade interna deram margem para uma sucessão de golpes militares. Surgem novos partidos políticos de orientações nacionalista e socialista que questionam e enfrentam as velhas elites políticas⁵⁷, desgastadas após a derrota no Chaco. Segundo KLEIN (2011), após a Guerra do Chaco a Bolívia se tornou uma das sociedades mais mobilizadas da América Latina em termo de ideologias e organização sindical.

Tal efervescência no cenário doméstico afetou o posicionamento internacional da Bolívia, que passou por uma reorientação. Todas as contendas territoriais com os países vizinhos foram encerradas e, pela primeira vez na história do país, foram fixadas diretrizes para a política externa. O responsável por esse redirecionamento foi o Ministro de Relações Exteriores do então presidente José Luis Tejada Sorzano (1934-1936), o diplomata Luis Fernando Guachalla, que anunciou, em 1936, que a Bolívia deveria “ser tierra de contactos y no de antagonismos” (GUTIERREZ, 1946), máxima utilizada ao longo do século XX para definir o papel do país no continente sul-americano.

Invocando a posição geográfica privilegiada da Bolívia, que faz fronteira com cinco países da América do Sul, Guachalla afirmava que o país deveria aumentar sua participação em tratados internacionais e contribuir para o equilíbrio regional, evitando o envolvimento em situações que pudessem ameaçar seu território (este último aspecto claramente se refere às guerras do Pacífico e Chaco).

⁵⁷ Conhecidas popularmente como *La Rosca*, cujos membros eram políticos, oligarcas do estanho e latifundiários.

Nessa nova perspectiva, as eventuais contendas com os países limítrofes deveriam ser resolvidas de maneira pacífica através da diplomacia. Foi fixado um programa de política internacional que contemplava as prioridades da política externa boliviana: o fim do isolamento, a manutenção da segurança territorial, o fortalecimento da posição central da Bolívia na América do Sul, saída para os mercados vizinhos e cooperação econômica com os países limítrofes (GUTIERREZ, 1946). Tais metas foram sintetizadas no livro “Una Obra y um Destino” do diplomata Alberto Ostria Gutierrez.

Escrito em 1946, é o primeiro e mais importante documento sobre a política externa boliviana do século XX. A partir da obra de Gutierrez, a Bolívia passa a ter um norte para sua atuação internacional. Em 1993, outro diplomata, o acadêmico Fernando Salazar Paredes, comenta o seguinte ao escrever sobre o legado de Gutierrez na história da política exterior boliviana:

Guardando la distancia del tiempo, el libro fue escrito en 1946, y ese programa de política internacional fue formulado en 1941, acaso estos objetivos no son, en efecto y gran medida, los objetivos de nuestra política exterior actual? (PAREDES, 1993:37).

O cerne da doutrina de Gutierrez é o relacionamento da Bolívia com os demais países sul-americanos, sem os quais seria impossível romper o isolamento físico e político em que o país se encontrava após a Guerra do Chaco. A doutrina de Gutierrez permaneceu inalterada até a Revolução de 1952, quando esse importante acontecimento doméstico influenciou na atuação internacional da Bolívia e alterou os paradigmas de sua política exterior, sem romper totalmente com os pressupostos de Gutierrez (PAREDES, 2000).

Após a Revolução de 1952, o partido Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) assume o poder no país e Victor Paz Estenssoro se torna presidente.

Originalmente de orientação socialista, o MNR logrou, nos primeiros anos de seu governo, alinhar a política externa boliviana com os movimentos de liberação do

colonialismo e dependência⁵⁸, postulados consonantes com os ideais revolucionários que defendia internamente.

Pela primeira vez a Bolívia forjava uma identidade nacional e projetava suas aspirações internacionalmente. Adotando tais posicionamentos no contexto da Guerra Fria, logo o novo governo enfrentaria a desconfiança dos Estados Unidos. Apesar disso, em 1953, quando a Bolívia passou uma séria crise econômica resultante das medidas⁵⁹ adotadas por Estenssoro, o governo do republicano Eisenhower ofereceu auxílio financeiro. Tal ajuda não era contraditória no cenário da Guerra Fria, visto que apesar dos Estados Unidos não simpatizarem totalmente com o governo do MNR, que tinha tendências de centro-esquerda, ainda o preferiam a uma possível guinada comunista da Revolução de 1952. Além disso, a contrapartida seria rentável para o governo norte-americano, que introduziu suas empresas no incipiente setor petrolífero da Bolívia. Como resultado dessa cooperação, em 1958 a Bolívia se tornou tão dependente do auxílio financeiro que cerca de um terço de seu orçamento foi direcionado para os Estados Unidos (KLEIN, 2011). A partir daí a influência norte-americana na política doméstica da Bolívia aumentou ainda mais, principalmente com a reorganização do exército boliviano iniciada por Estenssoro com amplo apoio dos Estados Unidos.

Em 1964, mais uma vez a política interna paralisaria a ainda tímida atuação internacional da Bolívia: tem início a ditadura militar respaldada pela doutrina de Segurança Nacional dos Estados Unidos⁶⁰, gerando um ciclo de governos totalitários que só teria fim em 1982.

⁵⁸ A ideologia do MNR e do governo revolucionário pós 1952 pode ser encontrada no documento “Tesis de Ayopaya”, escrito em 1946 por Walter Guevara Arze. Em conjunto com Carlos Montenegro, Arze definiu a ideologia nacional-revolucionária que guiaria a reconstrução da Bolívia no período posterior à revolução. Em relação à política exterior, o ponto central da ideologia pode ser compreendido na dualidade entre duas tendências: nacionalista (que representava a independência e soberania) e anti-nacionalista (colonialismo e dominação estrangeira). No nível doméstico a clivagem era representada pela nação (setores oprimidos da sociedade) e anti-nação (oligarquia boliviana). Esses postulados teóricos estiveram presentes com diferentes matizes nos governos dos seguintes presidentes bolivianos: Víctor Paz Estenssoro (1952-1956/1960-1964/1985-1989), Hernán Siles Suazo (1956-1960/1982-1985), Wálter Guevara Arze (1979), Lydia Gueiler Tejada (1979-1980) e Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997/2002-2003).

⁵⁹ A saber: nacionalização das minas de estanho, ação que gerou altos custos para o erário e a reforma agrária, que desorganizou o abastecimento das cidades. O risco da fome levou Estenssoro a solicitar o apoio dos Estados Unidos para superar a primeira fase de suas reformas.

⁶⁰ A Doutrina de Segurança Nacional (DSN) é uma concepção militar do papel do Estado, que implica na ocupação das instituições públicas pelos militares. Tal ideologia foi introduzida pelos Estados

Ainda segundo PAREDES (2000), a partir da ascensão de governos militares ocorreu um retrocesso na política exterior boliviana, que passou a ser conduzida por membros da classe dominante do período anterior à Revolução de 1952. Instigada pelo nacionalismo típico dos regimes militares, a questão marítima volta à tona, tornando-se o principal tema da política exterior, seguida do estreitamento dos vínculos com os Estados Unidos.

Outro fato que marcou o período foi o ingresso da Bolívia em dois importantes processos de integração regional do subcontinente, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC (1967) e o Pacto Andino (1969). Nesse acordo é incorporada uma cláusula específica sobre o enclausuramento marítimo da Bolívia, de modo a buscar alternativas para contornar os problemas derivados dessa condição.

Em 1974, durante a gestão do general Hugo Bánzer, o governo boliviano decide encomendar um estudo sobre o tema para uma comissão de especialistas sobre política exterior, ciente do fraco desempenho do país nesse tema. A implementação das diretrizes deixou a desejar, visto que o governo autoritário imprimia seu voluntarismo nas relações internacionais do país (PAREDES, 2000).

Ainda em 1974, o então presidente, general Hugo Bánzer, retoma brevemente as relações com o Chile durante uma reunião em Brasília, onde a questão marítima é discutida. Na esteira do encontro, Bánzer convoca uma reunião em Cochabamba com personalidades bolivianas para discutir uma possível retomada de relações com o Chile, mas o diálogo não tem o efeito esperado e não se chegou a uma conclusão.

Já em 1975 ocorre o “Abraço de Charaña”, assinatura de um acordo entre Bánzer e o presidente chileno Augusto Pinochet que propunha a formação de um corredor marítimo para a Bolívia e o aproveitamento das águas do rio Lauca para o Chile. Apesar desse avanço, o acordo não saiu do papel e mais uma vez as intenções da diplomacia boliviana foram frustradas. Uma vitória só seria conquistada em 1979, quando a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos

Unidos na América do Sul para evitar o avanço do comunismo na região, fazendo-os combaterem o “inimigo interno”, ou seja, agentes locais do comunismo. Na Bolívia, a implementação da DSN teve início com o golpe militar de 1964, levando ao poder o general Barrientos, que inicia violenta repressão aos partidos de esquerda e organizações sindicais, principalmente dos mineiros (BUITRAGO, 2003).

(OEA) declara que “és de interesse hemisférico permanente encontrar una solución justa y equitativa que proporcione a Bolivia un acceso soberano y útil al Océano Pacífico” (PAREDES, 2000). Ocorre, pela primeira vez, a multilateralização do problema boliviano.

Os anos seguintes, até 1982, seriam de intensa convulsão social na Bolívia e, mais uma vez, a sina da política externa boliviana se cumpriria: o turbulento cenário doméstico paralisaria qualquer avanço nas relações internacionais do período. Um agravante a este contexto seria a chamada “cocalização” ou “narcotização” dos vínculos com os Estados Unidos, principalmente após a descoberta que o presidente Luis García Meza Tejada⁶¹ (1980-1981) teve sua campanha patrocinada pela máfia internacional. A partir desse fato, Washington pautaria as relações com a Bolívia e obrigaria o país andino a adotar severas medidas de combate ao narcotráfico, muitas vezes ferindo a soberania boliviana (um exemplo disso seriam as deportações extrajudiciais de acusados de envolvimento com o tráfico para julgamento nos Estados Unidos).

A Bolívia só voltaria a ter um governo democrático em 1982, após intensas manifestações da população e dos movimentos sociais, lideradas principalmente pela Central Obrera Boliviana (COB). Hernán Siles Zuazo e Jaime Paz Zamora⁶² dão início a um conturbado governo constitucional. Mesmo com o desafio de estruturar a frágil democracia boliviana no nível interno, o governo Zuazo consegue avanços na política exterior, promovendo a modernização da burocracia diplomática e o aumento da participação boliviana nos organismos multilaterais. Também obteve êxito em definir três diretrizes para a atuação internacional da Bolívia no período:

⁶¹ Líder do golpe de Estado que antecedeu a posse do presidente eleito democraticamente Hernán Siles Suazo. A ditadura de Luis Meza se caracterizou pela extrema violência contra os opositores de esquerda, sindicatos e imprensa. Após as denúncias sobre o envolvimento do ditador com o narcotráfico, a pressão internacional fez com que Meza renunciasse. Fugiu da Bolívia e foi julgado em sua ausência por crimes contra os Direitos Humanos, até ser extraditado do Brasil em 1995 e finalmente preso. Em 2011, após denúncias do livro “The Big White Lie” (1993) do ex-agente da *Drug Enforcement Administration* (DEA) Michael Levine, o presidente Evo Morales expulsou a agência norte-americana da Bolívia. Segundo Levine (2007), a DEA auxiliou Luis Mesa a chegar ao poder na tentativa de impedir que Siles Zuazo, de orientação política de esquerda, chegasse ao poder.

⁶² As gestões Zuazo e Zamora ficaram conhecidas na Bolívia como “época de la UDP”, referindo-se ao partido de ambos (Unidad Democrática y Popular). A UDP pode ser definida como uma aliança de diversos partidos de esquerda que se formou em meados da década de 1970, a saber: *Movimiento de Izquierda Revolucionaria* (MIR), *Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda* (MNR-I), *Partido Revolucionario de la Izquierda Nacionalista* (PRIN) e *Partido Comunista de Bolivia* (PCB).

latino-americanismo, terceiro-mundismo e neutralismo, de acordo com as tendências da época.

O neutralismo criou tensões com os Estados Unidos, pois a Bolívia normalizou as relações com Cuba e China, além de estreitar os laços com a União Soviética. Esta postura desagradou o governo Reagan, que se esquivou de interceder pela Bolívia frente ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional, que aplicaram austeras medidas econômicas ao país andino, levando-o a beira do colapso econômico (MORALES, 1982). Dessa forma, apesar da dependência em relação aos Estados Unidos e os organismos internacionais, Siles Zuazo ousou uma política externa independente, como elucida Morales:

Bolivian foreign policy is attempting to balance this dependence by seeking broad multilateral support for its domestic and external programs among the inter-american community and non-aligned countries (MORALES, 1982:185).

A principal preocupação do governo Siles Zuazo em matéria de política externa era recuperar o tempo perdido durante o regime militar e retomar o rumo das negociações de 1979 em relação à demanda marítima. Em 1983, o governo boliviano obtém a maior vitória diplomática conquistada até então: o Chile concordou com a resolução da OEA que exortava os dois países a iniciarem um processo de reaproximação, de modo a chegarem a um entendimento sobre a saída soberana da Bolívia ao Pacífico (PAREDES, 2000). Esse foi o resultado da estratégia elaborada pelo então Ministro José Ortiz Mercado, que pela primeira vez colheu frutos diplomáticos concretos graças a uma articulação coerente.

Surpreendentemente, o governo da UDP obteve mais sucesso em sua política exterior do que em nível doméstico, visto que este último sofria a pressão da galopante hiperinflação, além de uma feroz oposição de seus adversários. Em seu discurso de despedida do cargo presidencial, Siles Zuazo enfatizou os resultados da política exterior:

Defendimos aquí y allende nuestras fronteras, nuestra dignidad de país libre y soberano; propiciamos y ejecutamos un pluralismo ideológico que nos permite ahora, como nunca antes en nuestra historia, mantener relaciones reales y efectivas con

casi la totalidad de la comunidad internacional, en el plano del respeto recíproco. (PAREDES, 2000:126).

Em 1985 ocorrem as primeiras eleições do novo período democrático e novamente Victor Paz Estenssoro (MNR) sai vitorioso. Seu governo (1985-1989) enfrentou outra grave crise financeira, tendo que submeter-se às rígidas condutas neoliberais para evitar o total colapso da economia boliviana. Adota-se um programa de reestruturação econômica radical chamado Nova Política Econômica (“New Economic Policy” – NEP), que incorporava todas as medidas constantes no Consenso de Washington, aplacando a hiperinflação e tornando a Bolívia um exemplo da eficácia do neoliberalismo em atingir a estabilidade macroeconômica. Segundo KOHL&FARTHING (1991), tais medidas tiveram enormes custos para a classe trabalhadora, com a perda de 20.000 postos no setor de mineração e 35.000 no setor manufatureiro em cinco anos.

Os efeitos do alinhamento irrestrito aos preceitos de Washington se fizeram sentir também na política externa, que se tornou conservadora, principalmente durante a gestão do Ministro Valentín Abecia (1985-1989, durante a quarta presidência de Victor Paz Estenssoro). Sob seu comando, inicia-se uma política externa justaposta, que busca equilibrar as relações com os Estados Unidos e os organismos financeiros internacionais, de um lado, e se aproximar mais dos países latino-americanos e terceiromundistas, de outro. Na ânsia de diminuir o impacto das imposições feitas pelos Estados Unidos, a Bolívia tenta se aproximar de seus vizinhos e demais países de condição econômica semelhante, dando continuidade à busca dos tradicionais objetivos da política exterior boliviana: diversificação do comércio exterior, cooperação para o desenvolvimento e segurança nacional, sendo que este último ponto incluía o tema marítimo (PAREDES, 2000).

O sucessor de Estenssoro, Jaime Paz Zamora (1989-1993) deu ênfase ao papel do Executivo nas relações exteriores, envolvendo-se diretamente na diplomacia do país, em uma abordagem diplomática que ficou conhecida como “linea directa”. Promoveu inúmeras viagens para a realização de acordos bilaterais e multilaterais, buscando aumentar as exportações e investimentos do país. (VIZENTINI, 2004). Uma preocupação fundamental dessa nova abordagem era a

mudança na imagem do país no que diz respeito ao binômio coca-cocaína, desenvolvendo-se a “diplomacia de la coca”, que segundo Paredes (2000), pretendia conseguir o apoio internacional para despenalizar os cultivos de coca. A respeito da demanda marítima, em 1989, o então Ministro de Relações Exteriores e Culto, Mac-Lean Abaroa, aproveitou a última Assembleia da OEA (Organização dos Estados Americanos) onde o Chile ainda teria status de ditadura militar, enquanto a Bolívia era um país democrático. A estratégia era utilizar esse argumento para atrair o apoio internacional para a causa boliviana e manter a pauta marítima dentro do âmbito do organismo internacional. A Assembleia emite mais uma resolução favorável ao diálogo entre Bolívia e Chile, garantindo uma pequena, mas significativa vitória para a diplomacia boliviana.

Ainda assim, a diplomacia “línea directa” de Paz Zamora foi qualificada por Edgar Camacho Omiste⁶³, importante internacionalista boliviano, como “ambulante”: diversas viagens foram realizadas a fim de estreitar relações, inclusive para a Ásia, porém com poucos resultados práticos.

Durante o governo de Zamora o tema do narcotráfico pautou, novamente, as relações bolivianas com os Estados Unidos, tendo a Bolívia conseguido um avanço durante a Cúpula Antidrogas de Cartagena (Colômbia), realizada em 1990, onde os Estados Unidos abrandaram sua posição em relação ao problema e reconheceram a necessidade da divisão desta questão entre os países produtores e consumidores. Comprometendo sua legitimidade interna, Zamora aceitou militarizar o combate ao tráfico, criando um ambiente doméstico hostil ao seu governo.

Em 1993, Gonzalo Sánchez de Lozada é eleito presidente e dá continuidade a implantação de medidas econômicas neoliberais. Inicia-se o processo de privatização de estatais e fechamento de minas, medidas que causaram descontentamento entre os sindicatos do país. Lozada escolheu como Ministro de Relações Exteriores um político de esquerda, Antonio Aranibar Quiroga, que institucionaliza o serviço diplomático e cria um *think tank* inédito no país, a “Unidad de Análisis de Política Exterior” (UDAPEX).

⁶³ Política Exterior Independiente, 1989.

Em nível regional, Lozada fechou um importante acordo com o Brasil sobre o gasoduto, dando início a integração energética entre a Bolívia e o principal mercado sul-americano. Em 1997, a Bolívia ingressou no Mercosul como membro associado, sem desvincular-se da CAN (VIZENTINI, 2004).

Em 1997, o antigo ditador da década de 1970, general Hugo Banzer (1997-2002) volta à presidência através de eleições diretas, para assombro da comunidade internacional. Já em seu discurso de posse, Banzer delimita as diretrizes da atuação de política exterior de seu governo, que reiteraria o papel da Bolívia de país articulador e de confluências. Em relação ao narcotráfico, o governo se compromete a erradicar o cultivo de folha de coca no país em troca de ajuda econômica. No plano doméstico, Banzer enfrenta a conhecida “Guerra da Água” no ano 2000, que aliada aos protestos dos cocaleros contra o programa “Coca Zero”, consegue a renúncia do então presidente (ANDRADE, 2007).

Ocorrem novas eleições em 2002 e Gonzalo Sanchez de Lozada é eleito presidente mais uma vez (2002-2003), derrotando o líder cocalero Evo Morales nas urnas por menos de 1% de diferença. O período foi marcado pelo agravamento da crise econômica e o governo, com a intenção de reativar a economia, decide exportar gás aos Estados Unidos através de um gasoduto que passaria pelo Chile. Ao elaborar esta saída, o governo desconsiderou o forte sentimento anti norteamericano que permeia as camadas mais pobres da sociedade boliviana, em razão do combate ao cultivo de coca e menosprezou a rivalidade histórica entre a Bolívia e o Chile. Tem início a “Guerra do Gás” (2003), grande mobilização popular que paralisou o país, levando o presidente Lozada a renunciar. A Argentina e o Brasil tiveram importante papel na mediação do conflito boliviano, inclusive assegurando crédito para o país andino.

O substituto de Lozada é Carlos Mesa, vice-presidente, que assume a presidência em outubro de 2003, com o apoio do partido político “Movimiento al Socialismo” (MAS). Mesa assume a presidência sob forte pressão dos movimentos sociais para que haja a nacionalização dos hidrocarbonetos e a convocação de uma Assembléia Constituinte. No plano exterior, Mesa buscou reconhecimento pela comunidade internacional e cooperação para que o país superasse a crise. A diplomacia boliviana tratou de fortalecer seus laços com o Brasil, visto como ator

fundamental para o sucesso da economia do país andino. (VALLE, 2004). Cabe destacar a crescente institucionalização do Ministério das Relações Exteriores e Culto no período, chegando a marca de 56% do pessoal do serviço exterior proveniente da carreira diplomática. (VALLE, 2004).

Mesa também participou do encontro semestral do Mercosul, no qual estabeleceu-se uma zona de livre comércio entre este bloco e a CAN. Em julho de 2004 é realizado um referendo sobre a gestão dos hidrocarbonetos, e 90% da população aprovou a recuperação do Estado boliviano desse importante recurso natural (ANDRADE, 2007). Porém, Mesa opta por adotar uma lei em maio de 2005 que descarta a nacionalização, provocando nova onda de violentos protestos.

A inabilidade de Mesa para lidar com a crise dos hidrocarbonetos, que já havia causado a renúncia de Lozada, provoca novas tensões no país, com forte pressão dos movimentos sociais para que os recursos naturais sejam nacionalizados. (ANDRADE, 2007). Em junho de 2005, Mesa renuncia e assume o presidente da Corte Suprema, Eduardo Rodrigues, que fica no cargo até a realização das eleições de dezembro de 2005. Dessas eleições, o líder do MAS, Evo Morales, sai vitorioso e este resultado reflete as mobilizações populares lideradas pelos movimentos sociais.

i. Política Externa do Governo Evo Morales

Siglos han transcurrido
pero aún esta encerrado
en su prisión el que fuera
el hijo de Manco Kapac,
el fundador del Imperio Incaico.
Hay cadenas que lo atan
a una esclavitud eterna,
son más macabras
que los mismos conquistadores.
Edith Sanabria⁶⁴

Para compreender a ideologia presente no governo Morales e representada na política externa boliviana, faz-se necessária uma breve explanação sobre o ideário do Movimiento al Socialismo (MAS), partido do presidente. Primeiramente, é importante frisar que a ascensão de Evo Morales foi o ápice de uma longa trajetória de lutas dos movimentos indígenas e sociais bolivianos, cujas origens remontam à resistência aos invasores espanhóis, como o cerco de Laz Paz organizado por Tupac Katari em 1781. Após a apresentação dos conceitos que envolvem as novas diretrizes da política externa boliviana, será feita uma análise dos impactos práticos de tal retórica nas relações internacionais da Bolívia.

Segundo RIVERA (1984), pode-se dividir a história das lutas indígenas na Bolívia em duas fases, estabelecidas de acordo com a cosmologia andina: a “memória larga”, referente à resistência anticolonial contra os invasores espanhóis e a “memória curta”, correspondente ao período de Revolução de 1952 até a atualidade.

A memória larga se refere à segregação social, cultural, política e econômica imposta pelos espanhóis aos indígenas na Bolívia, situação que perdurou mesmo após a independência (1825). A construção do estado boliviano foi realizada sem a participação dos povos indígenas, excluídos dos processos decisórios das instituições de origem europeia e marginalizados socialmente. Somente no século

⁶⁴ 1997.

XX, durante o período conhecido como Ciclo de Rebeliões Indígenas⁶⁵ (1910-1930), os indígenas conseguiriam se organizar para expor suas demandas e denunciar os abusos cometidos pelo estado boliviano. Ainda assim, só seriam reconhecidos como cidadãos após da Revolução de 1952, período conhecido como memória curta. Os indígenas teriam direito ao voto e seria decretado o fim da prática colonial e escravocrata do *pongueaje*⁶⁶. Ainda assim, os povos originários continuaram segregados, conforme explica LINERA (2005):

A despeito dos direitos de cidadania que lhe foram concedidos a partir de meados do século XX, todos eles vieram acompanhados por uma renovação dos mecanismos de exclusão e desvalorização social e simbólica da procedência e da identidade indígena, que ao longo do tempo revitalizaram o surgimento de movimentos de reivindicação étnica (LINERA, 2005:13).

Até a década de 1970, os movimentos indígenas sofrem um arrefecimento devido às instabilidades institucionais vividas pela Bolívia. É durante a ditadura de Hugo Banzer (1971-1978) que a história das lutas indígenas sofre outra inflexão: as obras indianistas de Fausto Reinaga, que dariam novo ímpeto e fundamentação teórica aos movimentos, que criam a Federação Camponesa Tupac Katari. Seus partidários ficariam conhecidos como kataristas e sua ideologia era baseada na corrente indigenista, anticapitalista e antiocidental. Para os kataristas, os movimentos indígenas precisavam aprender estratégias de participação política para a conquista de suas demandas, fato que incentivou a criação de vários partidos políticos indígenas. Por sua vez, a atuação dos kataristas inspiraria os movimentos sociais que surgiriam entre as décadas de 1980-1990 e que teriam importante participação nas manifestações ocorridas a partir dos anos 2000, particularmente nas Guerras da Água e do Gás. A respeito desses conflitos, cabe notar que deram

⁶⁵ Episódio em que, pela primeira vez, os indígenas utilizaram instrumentos jurídicos para reaver a posse de suas terras comunitárias, conhecidas como *ayllus* (CAMARGO, 2006).

⁶⁶ O *pongueaje* consistia no trabalho gratuito e obrigatório dos camponeses indígenas em favor dos fazendeiros, seja em suas terras ou em suas residências na cidade. Seu fim foi decretado em 1945, mas a prática persistiu até a Revolução de 1952. (CAMARGO, 2006:134).

origem à “Agenda de Outubro”, síntese das reivindicações dos movimentos sociais insurretos durante o período⁶⁷.

Nesse cenário, destaca-se a atuação do MAS, instrumento político criado em 1995 que reuniu sob sua égide diversas correntes de esquerda, tornando-se uma força política de nível nacional. CABEZAS (2007) complementa a análise de RIVERA (1982) e acrescenta os protestos contra o neoliberalismo que ocorreram na década de 2000 à classificação de memória curta, pois apesar de possuírem uma pauta moderna (direitos básicos e nacionalização dos recursos naturais) estavam permeadas de elementos antiimperialistas e anticolonialistas, heranças das reivindicações indígenas de memória longa. Além disso, tais protestos conduziram a um fato histórico na política boliviana: a vitória de Evo Morales, primeiro presidente indígena.

Soma-se a ideologia do MAS, além do indigenismo, as correntes marxistas e demandas nacional-populares de esquerda (ERNST, 2013). A incorporação da Agenda de Outubro no plano de governo foi o fator decisivo para a vitória de Morales, justamente por sintetizar as demandas de todas as vertentes ideológicas que compunham sua base de apoio:

La Agenda de Octubre se produjo en el contexto de varias luchas, como aquella contra la privatización de las empresas de agua potable (Guerra del Agua), la lucha contra la “liquidación” de los recursos naturales a beneficio de unos pocos, contra la lucha anti-drogas norteamericana y la movilización para la legalización de la hoja de coca, así como por el cumplimiento de la reiterada demanda por una Asamblea Constituyente (ERNST, 2013:16).

Ciente do compromisso assumido com profundas mudanças estruturais no país, a primeira medida adotada pelo novo presidente foi a estatização da cadeia de produção do gás natural, antiga demanda dos movimentos sociais e que simbolizaria a ruptura com o modelo econômico anterior. O plano econômico proposto pelo novo governo enfatizava a industrialização da produção de matérias-primas, orientação para o mercado interno, o controle estatal do excedente e a promoção das

⁶⁷ As principais reivindicações eram a nacionalização dos recursos naturais (principalmente petróleo e gás) sem indenizações e a convocação de uma Assembleia Constituinte.

economias comunitárias (LINERA, 2008;13). A renda obtida pela exportação dos hidrocarbonetos seria revertida para projetos públicos e a melhora na distribuição de renda. Outro aspecto importante do programa de governo de Morales foi a convocação de uma Assembleia Constituinte, realizada em agosto de 2006 e que, após ser aprovado pelo Congresso, seria levado a referendo popular em 2009, obtendo 61,43% de aprovação.

O novo texto constitucional fundamenta as bases jurídicas, sociais, econômicas e culturais de um Estado Plurinacional⁶⁸, modelo que reconhece e institucionaliza as formas de organização sociais dos povos originários, promovendo a coexistência desse modelo tradicional com as estruturas “ocidentais-modernas” (ERNST, 2013;8). A principal diretriz da nova constituição é o conceito de *Bien Vivir* (*suma qamaña*, em aimará) expresso no artigo 8, que significa a satisfação das necessidades básicas materiais e espirituais dos indivíduos de maneira equitativa e em harmonia com a sociedade e a natureza. Este conceito é proveniente das culturas andinas quéchua e aimará e se transformou no mote do governo Morales, resumindo seu projeto de governo: prover a sociedade boliviana de condições de sobrevivência satisfatória, igualitária e solidária, visto que um fundamento importante do *Bien Vivir* é a não exploração dos semelhantes, conforme explica ALBÓ (2009):

¿Por qué hablar de vivir bien y no hablar de vivir mejor? En su concepción, los pueblos originarios (al menos los andinos) no lo ven necesario precisamente porque suma (o sumaq en quechua) ya puede incluir en sí mismo “el mayor grado posible”. Por otra parte, los aymaras que han reflexionado más en este asunto se resisten a decir “mejor” porque se entiende demasiadas veces como que un individuo o grupo vive y está mejor que otros y a costa de los otros. Suma qamasiña es (con)vivir bien, no unos mejor que otros y a costa de otros (ALBÓ, 2009:6).

O conceito se tornou o mote da administração Morales e é inclusive utilizado nas propagandas governamentais. O *Bien Vivir*, junto com os demais conceitos que formam o mosaico ideológico do MAS, estenderam-se à política externa boliviana, influenciando em sua reorientação (SCHMALZ, 2013). A tarefa de organizar os

⁶⁸ Segundo Boaventura de Sousa Santos (2008), a inovadora constituição boliviana deu início ao constitucionalismo pós-colonial, promovendo a coexistência dos sistemas sociais, políticos e jurídicos dos povos originários e dos modelos “ocidentais-modernos”.

paradigmas de política externa esbarra na definição desses conceitos, visto que ainda não possuem formalização, ao menos nos moldes acadêmicos ocidentais. Sua construção é feita pelos analistas através de fragmentos dos discursos proferidos por Morales e seu ministro de Relações Exterior e Culto, David Choquehuanca, além da interpretação das obras de LINERA (2004), vice-presidente e intelectual do MAS.

Para melhor compreensão dos novos paradigmas de inserção internacional da Bolívia, pode-se dividi-la em três paradigmas principais (indigenismo⁶⁹, soberania e Diplomacia dos Povos) que norteiam as demais diretrizes de política exterior, tendo como princípio orientador o *Bien Vivir*.



*Elaboração própria

Conforme observado, os paradigmas de política externa refletem demandas da Agenda de Outubro e das ideologias dos movimentos sociais de base, em sintonia com as mudanças promovidas internamente pelo novo texto constitucional boliviano. A pressão exercida pelos movimentos sociais que apoiaram Morales foi rapidamente absorvida pela retórica presidencial e, devido ao forte componente de descolonização e nacionalização dos recursos naturais (temas relacionados à

⁶⁹ Desde a década de 1970 existe um debate sobre indigenismo e indianismo na Bolívia. A principal diferença entre os dois conceitos é que o primeiro foi criado por não-indígenas após a Revolução de 1952, enquanto o indianismo é fruto da interpretação dos próprios indígenas sobre seu papel social, além de rechaçar qualquer tentativa de integração entre os indígenas e a cultura ocidental. Fausto Reinaga foi precursor dessa corrente e era contra qualquer tipo de incorporação da cultura ocidental por parte dos indígenas. Já o indigenismo busca promover a coexistência entre as duas culturas.

inserção internacional do país), a política externa foi uma das primeiras áreas a incorporar a nova ideologia do MAS.

No contexto da política externa, o primeiro preceito abordado, o indigenismo, significa a valorização das culturas e tradições dos povos originários bolivianos no contexto internacional (SCHMALZ, 2013). Abrange também a descriminalização da folha de coca e sua promoção como símbolo da cultura andina, dissociando sua imagem da cocaína. Em contraposição à repressão ao cultivo de folhas de coca nos governos anteriores, Morales busca a aceitação de seu uso tradicional por parte da comunidade internacional. O tema é levado inclusive para a esfera das Nações Unidas, onde Morales solicita o fim da criminalização do consumo de folha de coca⁷⁰.

O segundo paradigma presente na política exterior boliviana é a soberania, que faz parte das bandeiras do MAS desde a Guerra do Gás e está ligada ao fim da ingerência estrangeira na política interna e na economia. Levada ao plano internacional, a soberania significa a não subordinação da Bolívia aos interesses de outros países ou empresas estrangeiras, relacionando-se em caráter de igualdade com os demais estados. Também significa a descolonização das relações internacionais, ou seja, o fim das relações de poder e dominação entre os Estados. Dentro desse ponto é importante realizar um breve comentário sobre as relações com os EUA, que sofreram profundas mudanças durante o primeiro governo de Morales.

Como vimos no início deste capítulo, os EUA eram o principal sócio econômico da Bolívia e o principal doador bilateral, fato que abriu espaço para a influência norte-americana na política doméstica do país andino. Os sucessivos governantes dos EUA mantiveram estreitas relações com os ditadores bolivianos e continuaram a manter certa ingerência nas questões internas após a abertura democrática da década de 1980. O tema das drogas e da produção da folha de coca, matéria-prima da cocaína, produziu a narcotização das relações entre os dois países e após 11 de setembro de 2001, entra em pauta o narcoterrorismo, pois os norte-americanos temiam a criação de um foco terrorista na América do Sul a partir

⁷⁰ Discurso proferido perante a Assembléia das Nações Unidas, Nova Iorque, Estados Unidos, 19/09/2006. Disponível em: <http://abi.bo/index.php?i=enlace&j=documentos/discursos/200609/19.09.06DiscurNNUU.html>

dos movimentos sociais bolivianos (SCHORR, 2013). A partir da ascensão de Morales, a política externa passa a se pautar pelos conceitos de soberania e descolonização, influenciando fortemente nas relações com os Estados Unidos, que deixam de ser prioritárias. Morales busca a diversificação de parceiros comerciais, principalmente com os países da América do Sul, para diminuir os efeitos da redução do comércio com os EUA e reduzir a dependência. O programa de governo do MAS define como a relação bilateral seria abordada no novo governo: “con Estados Unidos se negociará un acuerdo comercial que no signifique condicionalidades ni formatos que atenten a la soberanía nacional, propiedad intelectual, compras estatales, inversiones y otros” (MAS, 2005).

A política anti-drogas passa a ser enfrentada através do combate aos produtores de cocaína e traficantes, de acordo com a estratégia “cocaina cero” e a liberalização do uso da folha de coca. A nova estratégia foi considerada ineficaz pelo governo dos EUA, que retirou a certificação ATPDEA (sigla de “Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act”⁷¹) da Bolívia, impactando 25.000 empregos que dependiam desse programa. Mas o ápice da deterioração das relações entre os dois países ocorreria em 2008, quando o então embaixador dos EUA, Philip Goldberg, foi acusado por Morales de apoiar a oposição e fomentar a divisão da Bolívia. Goldberg foi expulso do país e os EUA retaliaram, por sua vez, declarando o embaixador boliviano como “persona non grata”. A tensão entre os dois países só baixou após a vitória de Barack Obama nas eleições de 2009, mas até hoje não se normalizaram. No contexto deste trabalho, a ruptura com os EUA oferece um exemplo prático do paradigma de soberania, conforme entendido pela política exterior boliviana.

Já o terceiro paradigma, a Diplomacia dos Povos, foi concebido pelo presidente venezuelano Hugo Chavez a partir de 2004 com a criação da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América- Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), projeto de integração antagônico ao proposto pela ALCA. A origem dessa abordagem é a Diplomacia Indígena, que consiste nas relações estabelecidas

⁷¹ Acordo comercial criado pelos Estados Unidos em 1991 que eliminava tarifas de produtos provenientes da Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. O objetivo era oferecer alternativas econômicas aos países dispostos a combater a produção e o tráfico de drogas em seus territórios. Em 2006, o acordo foi renovado e mais produtos foram contemplados com o regime especial de tarifas, denominando-se a partir de então “Ato de Proteção Comercial Andina e Erradicação das Drogas” (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act - ATPDEA).

pelos povos originários da América do Sul através do intercâmbio social, político, econômico e cultural. As bases de tais relações são o respeito mútuo e a compreensão das diferenças (TICONA, 2006).

A Diplomacia dos Povos é uma ampliação desse conceito e busca reaproximar a sociedade civil das decisões sobre relações internacionais, democratizando o debate em torno do tema e influenciando diretamente na condução de negociações que envolvam interesses desses atores, como políticas públicas para a integração regional e resolução de conflitos, por exemplo. BANSART (2008) define da seguinte forma a Diplomacia dos Povos:

Significa el intercambio entre comunidades de base, formadas por dos o más territorios: intercambio de preocupaciones, análisis y experiencias (...) De este modo la Diplomacia de los Pueblos es muy diferente de la Diplomacia de los Estados sin, por eso, entrar en conflicto con ésta. Responde a un derecho de visibilidad y consiste en una actuación directa, activa, flexible, adaptable a todas las circunstancias. Está lejos de la diplomacia de los negocios; se trata de una diplomacia de la dignidad” (BANSART, 2008:33).

O Estado produzido pela concepção ocidental tem um papel secundário nessa forma de diplomacia baseada na relação direta entre comunidades e movimentos sociais. Apesar disso, as duas formas de diplomacia seriam complementares, segundo seus idealizadores.

Embasada pela Diplomacia dos Povos, a nova política externa boliviana busca romper, ao menos na retórica, com o enfoque adotado pelas políticas anteriores. A demanda marítima, questão histórica entre Bolívia e Chile, passou a ser discutida com a sociedade civil chilena, principalmente com os movimentos sociais daquele país.

Através da Diplomacia dos Povos se busca também estreitar os vínculos com os países da região sul-americana. RECCE (2007) esclarece que Morales tem como uma de suas prioridades a maior inserção da Bolívia no contexto regional como meio de fortalecer a economia do país (principalmente após a queda de comércio com os EUA) e guiá-lo rumo ao desenvolvimento. O novo governo busca maior integração com os países de população indígenas significativas, como o Peru e Equador, e a

figura de Morales é significativa neste sentido, tendo sido proclamado “presidente dos povos indígenas da América” durante o “Encontro de Autoridades Indígenas”, realizado em 20 de janeiro de 2006.

A Diplomacia dos Povos possui ainda um claro viés de união entre os países sul-americanos e nesse sentido a aproximação com a Venezuela foi emblemática. A responsabilidade social derivada de sua plataforma política, unida ao compromisso com os movimentos sociais de que levaria adiante suas demandas através de mudanças estruturais no país, fizeram com que Morales buscasse respaldo em seus vizinhos para a implementação de seu projeto político. O parceiro encontrado foi a Venezuela de Hugo Chávez, que possui similaridades ideológicas com o governo Morales. A pujança econômica venezuelana, derivada da alta do petróleo, permitiu a Chávez fazer investimentos na Bolívia, auxiliando, assim, o governo de Morales e diminuindo a dependência econômica do país. Ao priorizar Cuba e Venezuela como parceiros, Morales rompe com a histórica orientação da política externa boliviana de priorizar as relações com os Estados Unidos e Brasil (RECCE, 2007). Sobre o Brasil, passada a crise da nacionalização dos hidrocarbonetos, medida que afetou os interesses da empresa estatal brasileira Petrobrás, as relações entre os dois países se normalizaram e em 2012 a Bolívia deu início ao processo para se tornar membro pleno do Mercosul.

Diante do exposto acima, é importante notar que os novos paradigmas da política exterior boliviana são embasados pela retórica do MAS. Porém, em termos práticos, o governo Morales adotou uma postura pragmática de interação com os desafetos, como no caso dos EUA e até mesmo do Brasil. Os dois gigantes ainda são parceiros comerciais estratégicos para a Bolívia e o que ocorreu foi uma renegociação dos termos de comércio de recursos naturais, algo mais suave do que o proposto pelos discursos de Morales perante os movimentos de apoio ao MAS. No entanto, isso não invalida a mudança da política externa boliviana, que realmente sofreu uma ruptura com processos anteriores e inovou profundamente seus paradigmas.

A respeito da integração regional, especificamente, pode-se enquadrá-la no âmbito da Diplomacia dos Povos, segundo os novos paradigmas citados.

Nessa abordagem, a integração é entendida como um processo amplo de relações de cooperação entre nações, além dos aspectos econômico e comercial, retomando os preceitos de Bolívar e dos demais próceres da integração latino-americana.

A adesão da Bolívia ao projeto de integração da ALBA reflete as mudanças em sua política externa em relação ao tema e o afastamento dos preceitos da CAN, que perdeu seu engajamento político devido à polarização entre seus membros e se converteu em um acordo meramente comercial. Para REINOSO (2009), a importância do comércio manteve o bloco unido após a crise provocada pela saída da Venezuela e ainda é o principal motivo de permanência dos países na CAN. O projeto de integração em si perdeu muito de seu significado, sendo mantido apenas por questões imediatistas e que exigem pouco engajamento político. No entanto, como a Venezuela provou, o comércio não é o bastante para manter os membros comprometidos com o processo de integração, daí a desconfiança dos analistas sobre a continuidade do projeto andino.

Apesar das diferenças ideológicas com o restante dos membros da CAN, a Bolívia optou por uma postura pragmática em relação ao bloco e por continuar no mesmo devido aos seus interesses comerciais. A identificação com o posicionamento venezuelano não impediu a Bolívia de seguir seus interesses imediatos: “el gobierno de Evo Morales, sin embargo, se preocupó más por su propio comercio exterior, ya que los Estados miembros de la CAN importan productos agrarios y textiles bolivianos” (SCHMALZ, 2013:358). Para REINOSO (2009), a Bolívia teve um papel fundamental em manter a coesão do bloco durante essa crise e em impulsionar o início das negociações entre CAN e UE, que incluíam pautas como propriedade intelectual, serviços e meio ambiente, além do comércio. No entanto, as divergências entre os membros da CAN impediram uma negociação em bloco e a Colômbia propôs negociações bilaterais, provocando a oposição da Bolívia. O acordo com a UE não teve o desfecho esperado e se tornou um novo fator de fragmentação dentro da CAN, assim como em relação ao acordo com os EUA.

De acordo com o cenário exposto, pode-se inferir que, para a política externa boliviana, existem três projetos de integração estratégicos, mas de interesses diversos: a CAN e o Mercosul, do ponto de vista econômico e comercial; a ALBA,

pelo aspecto político. A CAN aparece em desvantagem em relação aos outros dois blocos mesmo em seu ponto forte, que é o comércio, pois a Bolívia começa a exportar cada vez mais para o Mercosul e para a ALBA. Resta a favor da CAN seu significado simbólico para a Bolívia, pois representa a continuidade de sua atuação internacional e foi, até meados da década de 1990, o principal fórum de participação da política externa boliviana.

IV. POLÍTICA EXTERNA COLOMBIANA – PERSPECTIVA HISTÓRICA

Quiero encontrar un verso
que detenga las balas que inundaron de muerte
aceras y veredas
las lágrimas perdidas de madres desmembradas
y huérfanos sonámbulos
Quiero encontrar un verso
para iniciar un capítulo nuevo en nuestra historia

Fernando Cely

La única diferencia actual entre liberales y conservadores es
que los liberales van a misa de cinco y los conservadores van a
misa de ocho.

Gabriel García Márquez

Neste capítulo será apresentado um histórico da política externa da Colômbia de modo a identificar a variação de seus paradigmas até a ascensão de Álvaro Uribe ao poder. De maneira simplificada, pode-se dizer que a política externa colombiana oscilou somente entre dois paradigmas durante o século XX (*respice polum* e *respice similia*, como será demonstrado a seguir) e ambos diferem apenas em um ponto: a aproximação ou distanciamento em relação aos Estados Unidos. De fato, a história da política externa colombiana está tão fortemente vinculada ao seu relacionamento com os Estados Unidos que autores como DREKONJA (1982) sugerem que a mesma seja dividida de acordo com o posicionamento da Colômbia em relação à potência norte-americana. O marco inicial das relações colombo-estadunidenses no século XX tem início em 1903, quando a Colômbia perde a província do Panamá, que se torna um Estado independente com o apoio dos EUA.

A partir desse episódio, a Colômbia passa a ser introspectiva e discreta na sua atuação internacional, preocupando-se em delimitar as fronteiras de maneira amigável com seus vizinhos sul-americanos e dando ênfase à sua característica de país andino, já que sua identidade caribenha havia sido aviltada pelo expansionismo norte-americano (BUIRAGO, 2009).

Em 1914 é assinado o Tratado Urrutia-Thompson, no qual os EUA se comprometiam a pagar uma reparação moral à Colômbia pela perda do Panamá, gesto que restaurou as relações entre os dois países e abriu caminho para o intercâmbio econômico através do comércio e investimentos. Apesar da melhora nas relações, as conjunturas internas dos dois países adiaram a efetivação do Tratado e o pagamento da indenização. Primeiramente houve resistência do congresso norte-americano e, em seguida, um intenso debate entre a oposição e o governo colombianos⁷² sobre o tema. Durante o período de indefinição entre a assinatura e a ratificação do Tratado, surgiria um fervoroso defensor da indenização: o conservador Marco Fidel Suárez, que sustentava que a reparação pela perda do Panamá seria fundamental para a realização de investimentos públicos da Colômbia e o consequente desenvolvimento do país.

Suárez havia sido ministro de Relações Exteriores durante o governo de Miguel Antonio Caro (1892-1898) e acreditava que a melhor estratégia de inserção internacional colombiana no contexto pós-Primeira Guerra, do qual os EUA emergiram como potência, seria o alinhamento incondicional aos norte-americanos. Em 1918 Suárez foi eleito presidente e conseguiu que o Tratado Urrutia-Thompson fosse aprovado, gerando uma importante entrada de divisas na economia. Além disso, Suárez implementou o primeiro paradigma da política externa colombiana, o *respice polum* (“olhar para a Estrela do Norte”, em latim), cujo princípio era o alinhamento incondicional aos EUA. A partir da doutrina *respice polum* os laços com os EUA se intensificaram enormemente, assim como a cooperação bilateral. Segundo PEDRAZA (2012), o paradigma criado por Suárez deu início a relação assimétrica entre os dois países que perduraria até a atualidade, criando uma situação de dependência para a Colômbia:

“Lo que para estados Unidos era una relación pragmática y no vital, para Colombia se ha convertido en requisito de supervivencia interna: grandes recursos en cooperación económica, militar y externa, además de garantizar su viabilidad internacional” (PEDRAZA, 2012:54).

⁷² O impasse no contexto interno colombiano era de ordem política: a oposição liberal se recusava a aceitar um tratado que traria prestígio para a situação, liderada pelos conservadores.

Os EUA se tornaram o modelo no qual a Colômbia deveria se espelhar e seu maior interlocutor a nível internacional, sendo considerado pela elite colombiana uma espécie de “protetor” dos interesses nacionais.

Apesar de ser um dos principais articuladores do pagamento da indenização, Suárez deixou o cargo de presidente sem ver a entrada de divisas ao erário colombiano. O general Pedro Nel Ospina Vásquez, eleito em 1922, seria o beneficiário do ingresso de 25 milhões de dólares à economia, quantia utilizada no incremento da infraestrutura, principalmente ferrovias para o escoamento da produção de café. Também investiu na base industrial e, com o apoio da Alemanha, inaugurou a primeira companhia de aviação da América Latina. As relações com os EUA continuaram estreitas e os norte-americanos auxiliaram, inclusive, na reorganização do sistema financeiro e bancário⁷³ colombiano.

O sucessor de Vásquez foi o advogado Miguel Abadía Mendéz (1926-1930), cuja política exterior esteve centrada em resolver questões fronteiriças de maneira pacífica. A gestão Mendéz foi profundamente abalada pela crise de 1929, que freou as exportações e baixou o preço do café. Nessas circunstâncias, Mendéz contraiu empréstimos e aumentou a dívida externa colombiana, medida que, aliada ao desgaste interno provocado por conflitos sociais⁷⁴, levou à derrocada do partido conservador e a ascensão de um liberal nas eleições seguintes: Enrique Olaya Herrera (1930-1934). A política exterior de Herrera deu continuidade aos princípios do *respice polum* de seus predecessores e o novo presidente ofereceu vantagens para que os EUA explorassem petróleo em solo colombiano (PEDRAZA, 2012).

Em 1932 eclodiu a guerra colombo-peruana, conflito gerado pela disputa de petróleo na região do trapézio amazônico⁷⁵ e desentendimentos sobre o Tratado

⁷³ A respeito desse tópico, pode-se destacar a missão empreendida pelo professor de economia estadunidense Edwin Walter Kemmerer à Colômbia em 1923. As “missões Kemmerer”, como ficaram conhecidas as viagens do professor, percorreram diversos países andinos com o objetivo de avaliar suas economias e propor reformas fiscais, monetárias e nos respectivos sistemas financeiros. Na Colômbia, as medidas propostas por Kemmerer se converteram em leis e deram origem a diversos organismos destinados a reorganizar a administração pública nacional (PEDRAZA, 2012).

⁷⁴ A gestão Mendéz protagonizou um violento episódio em 1928, quando os funcionários da multinacional estadunidense *United Fruit Company* protestaram contra as condições insalubres de trabalho. As forças armadas atuaram rapidamente e colocaram fim ao protesto, matando centenas de trabalhadores. O conflito ficou conhecido como “La Masacre de las Bananeras” e o número de mortos é desconhecido.

⁷⁵ Corresponde ao extremo sul do departamento colombiano de Amazonas. Localiza-se ao sul do rio Putumayo e ao norte do rio Amazonas, fazendo divisa ao leste com o Brasil e a oeste com o Peru.

Salomón-Lozano, que definia os limites da região citada. O custo da guerra aumentou ainda mais a dívida externa colombiana, obrigando a administração Herrera a atrair capitais externos através de condições vantajosas para a exploração de petróleo, nos mesmos moldes dos acordos que já haviam sido firmados com os EUA. A disputa foi encerrada em 1933 e as partes ratificaram o Tratado Salomón-Lozano sobre a questão das fronteiras.

Em 1934 assume a presidência o liberal Alfonso López Pumarejo (1934-1938), cuja gestão foi marcada pelas mudanças que introduziu na constituição colombiana, como a quebra do monopólio da igreja católica sobre a educação, reforma tributária e reforma agrária. Seu governo coincidiu com a política intervencionista do *New Deal*⁷⁶, do qual Pumarejo era adepto. A política exterior continuou alinhada com os EUA, apesar de Pumarejo possuir um perfil nacionalista e de defesa da soberania econômica, cuja evidência está na regulação das atividades de empresas estrangeiras na exploração do petróleo.

Pumarejo seria sucedido por Eduardo Santos (1938-1942), a quem caberia governar em meio ao tumultuado cenário internacional da Segunda Guerra (1939-1945). Nesse período, os EUA se tornaram o maior destino para as exportações colombianas, cujos principais produtos eram o café, o petróleo e o ouro. A doutrina *respice polum* continuou vigorando e se tornou essencial para o equilíbrio da balança de pagamentos, pois o contexto de guerra impedia a diversificação de parceiros comerciais. Em 1942, Alfonso López Pumarejo volta ao poder (período 1942-1945) e enfrenta, além das dificuldades econômicas geradas pela guerra, um turbulento cenário doméstico, pois o antagonismo entre os partidos conservador e liberal atingiu o ápice nesse período⁷⁷. A respeito da política exterior, durante a gestão Pumarejo a Colômbia participou de dois importantes eventos internacionais: as tratativas para a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e as

⁷⁶ Programas econômicos de viés liberalista implementados nos EUA entre os anos de 1933 e 1937, durante a gestão de Franklin Delano Roosevelt. Os principais objetivos dessas medidas eram combater os efeitos da Grande Depressão e reformar a economia norte-americana.

⁷⁷ O bipartidarismo colombiano teve origem no século XIX, quando surgiram os partidos Conservador e Liberal. Ambos defendiam concepções particulares de suas ideologias, conforme explicitado por KIRK (2003): “Los conservadores defendían una aristocracia de ascendencia española y un fundamentalismo católico. Sus adversarios, los liberales, defendían a los empresarios de origen americano y los ganaderos poderosos de la zona”. A exacerbada rivalidade entre os dois partidos causou violentos conflitos ao longo do século XX, com reflexos até os dias de hoje.

discussões sobre o novo sistema financeiro internacional no âmbito da Conferência de Bretton Woods, em 1944 (TORRES, 2013).

Os sucessos no âmbito internacional não minimizaram as críticas à Pumarejo no nível doméstico e, em 1945, acossado por seu próprio partido, o presidente renuncia. Alberto Lleras Restrepo assume temporariamente a presidência com a missão de acalmar os ânimos partidários e garantir a realização das eleições de 1946. A vitória desse pleito coube a Mariano Ospina Pérez (1946-1950), que aproveitou a favorável conjuntura do pós-guerra para acelerar o crescimento econômico colombiano. Seu governo coincidiu com o início da Guerra Fria, conflito caracterizado pelo antagonismo ideológico entre EUA e a então União Soviética. O temor dos norte-americanos de que a influência soviética atingisse a América Latina fez com que essa região se tornasse estratégica para a política exterior estadunidense, fato que corroborou ainda mais a doutrina do *respiçe polum*. Durante o governo de Ospina Pérez, a Colômbia se tornou, pela primeira vez, o principal aliado norte-americano na América Latina.

O contexto interno colombiano se agravou durante o mandato de Ospina Pérez devido ao recrudescimento da crise entre os partidos conservador e liberal, que culminou no assassinato do jovem líder liberal Jorge Eliécer Gaitán⁷⁸. Gaitán havia se consolidado como líder popular nas eleições de 1946, que deram vitória a Ospina Pérez. Apesar de derrotado, Gaitán obteve votação significativa e despontava no cenário político como um forte candidato para as eleições seguintes. Seu assassinato causou forte comoção entre os colombianos, que iniciaram uma onda de violentos protestos conhecidos como *El Bogotazo*. Coincidentemente, durante o *Bogotazo* a Colômbia estava sediando a IX Conferência Panamericana, da qual participaram os principais líderes latino-americanos e o secretário de Estado norte-americano George Marshall. A interpretação de Marshall sobre os protestos

⁷⁸ Jorge Eliécer Gaitán (1903-1948), advogado e partidário do partido Liberal, foi líder do primeiro movimento de massas da Colômbia. De origem humilde, Gaitán identificou o descontentamento das classes médias e baixas da população com o bipartidarismo elitista que dominava a política colombiana. Gaitán flertava com o socialismo, mas optou por continuar com os liberais para disputar a presidência nas eleições de 1946, onde obteve o terceiro lugar e cujo vencedor foi Mariano Ospina Pérez. O assassinato de Gaitán, em 1948, marcou, segundo analistas, a entrada brutal da Colômbia no século XX (KIRK, 2003), desencadeando o *Bogotazo*, onda de sangrentos protestos que mais tarde culminariam no enfrentamento entre liberais e conservadores, período conhecido como *La Violencia* (1946-1958).

provocados pela morte de Gaitán era de que a Colômbia sofria uma “contaminação” pelo comunismo difundido pela então União Soviética. Ospina Pérez corroborava dessa opinião e acusou os comunistas colombianos de incitar a violência interna. No mesmo ano a Colômbia rompeu relações com os soviéticos.

A Colômbia se tornaria uma frente importante para os EUA na disputa da Guerra Fria devido aos seus problemas internos, avaliados por Washington e pelo governo Ospina Pérez como frutos da “ameaça comunista” ao continente latino-americano. Cabe lembrar que o presidente estadunidense a época, Harry Truman, sofria uma forte pressão de seus opositores para endurecer a luta contra o comunismo:

“En aquel momento, los republicanos decían que el presidente Truman era un ingenuo en su lucha contra el comunismo. En su campaña como candidato para el Partido Republicano, el gobernador Thomas Dewey dijo que la mala gestión de los servicios de inteligencia estadunidenses por parte de Truman era la razón por la que no se habían detectado los ‘planes comunistas’ para la revolución de Colombia (...).” (KIRK, 2003:49).

O receio do governo norte-americano de que o comunismo se alastrasse para a América Latina fez com que a Colômbia, que vivia um momento político vinculado a sua própria história de disputas entre oligarquias, entrasse para o conflito entre as potências da Guerra Fria. O governo Ospina Pérez se apressou em deixar clara sua posição ao lado dos EUA e obter o máximo de benefícios que conseguisse dessa parceria. A doutrina *respice polum* foi usada nesse novo contexto para manter a Colômbia no centro das prioridades da política externa estadunidense.

A IX Conferência Panamericana foi um marco importante para a entrada da América Latina no contexto da Guerra Fria. O evento resultou na criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), além de “corroborar la hegemonía de Estados Unidos en la zona y la determinación americana de frustrar todo intento de ataque de los soviets” (KIRK, 2003).

O engajamento colombiano no combate ao comunismo trouxe seu primeiro fruto ainda em 1948, quando o ex-presidente Alberto Lleras Restrepo foi nomeado o

primeiro secretário-geral da recém-criada OEA. Segundo TORRES (2013), a participação ativa da Colômbia nesse e em outros organismos multilaterais,

“(...) ratificó una amplia subordinación de Colombia con a la potencia de la región americana, en tanto que Estados Unidos logró imponer una perspectiva global anticomunista, la cual se ratificó en Bogotá en abril de 1948 con la institucionalización de la OEA en el marco de la IX Conferencia Panamericana. De manera que Colombia fue miembro activo de todas las alianzas occidentales que participaron en la contención del comunismo internacional.” (TORRES, 2013:73).

Ospina Pérez foi sucedido pelos conservadores Laureano Gómez (1950-1951) e Roberto Urdaneta Arbeláez (1951-1953), que também enfrentaram dificuldades em administrar o país em meio ao caos da guerra civil desencadeada pelo *Bogotazo*, período conhecido como *La Violencia*⁷⁹ (1948-1958). Os conservadores passaram a perseguir os liberais, que por sua vez começaram a formar grupos guerrilheiros para resistir aos ataques. Dessa forma, o conflito se estendeu para a zona rural até abarcar todo o país em uma espiral de violência (DONGHI, 1974).

Em relação à política externa, a turbulência doméstica não impediu que a Colômbia fosse o único país latino-americano a participar militarmente da Guerra da Coreia (1950-1953). E este não seria o último conflito do qual a Colômbia apoiaria os EUA militarmente no período. Em 1953 ocorre um golpe e o general Gustavo Rojas Pinilla assume a presidência (1953-1957), mantendo as principais diretrizes da doutrina *respice polum* e enviando tropas para a Guerra de Suez (1956). Rojas também enviou militares colombianos para estudarem teoria militar e inteligência nos EUA, além de solicitar apoio e armamento americano para perseguir possíveis “agentes subversivos” (KIRK, 2003). As recém-formadas guerrilhas liberais instaladas nos campos eram a nova ameaça devido ao componente comunista que começava a influenciar suas ideologias e reivindicações, sendo necessária a utilização do exército para combatê-las.

⁷⁹ Basicamente, *La Violencia* se refere aos embates entre liberais e conservadores que criaram um ciclo de assassinatos entre a população civil. Partidários conservadores dizimavam povoados liberais e estes, por sua vez, organizavam guerrilhas para se vingarem. O conflito custou a vida de cerca de 300 mil colombianos e provocou a migração forçada de milhões (KIRK, 2003).

Ciente do despreparo e falta de equipamentos adequados do exército colombiano, Rojas solicita, mais uma vez, o auxílio norte-americano para suas tropas em nome da luta contra o comunismo (KIRK, 2003). Em 1957 uma Junta Militar passa a governar o país até a realização de um plebiscito em 1958, cujo resultado deu origem à Frente Nacional, coalizão política pactada entre os partidos liberal e conservador que vigoraria até 1974.

O primeiro presidente a assumir durante a vigência da Frente Nacional foi o ex-presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962), seguido do conservador Guillermo León Valencia (1962-1966). Ambos enfrentaram uma conjuntura econômica extremamente desfavorável para a exportação do café, principal produto do país. No contexto doméstico, o fortalecimento das guerrilhas era a maior ameaça, pois passaram a ocupar áreas do país onde proibiam a entrada das autoridades colombianas, as chamadas “repúblicas independentes”⁸⁰. A estratégia adotada pelo governo foi criar as primeiras unidades de grupos civis armados conhecidos como *autodefensas*. Seu principal objetivo era combater as guerrilhas paralelamente ao exército⁸¹. Surgia, então, mais um ator disputando o monopólio da força no intrincado cenário político colombiano e, novamente, o apoio norte-americano foi fundamental para a formação das *autodefensas* e a compra de equipamentos militares (KIRK, 2003). A essa altura, a violência estava fora de controle e imiscuída em todos os setores da sociedade.

“De forma imperceptible para algunos y de manera descarada para otros, La Violencia se transformó de un choque entre partidos políticos a una campaña contra los subversivos y sus presuntos aliados en la sociedad en conjunto. En lugar de ser culpables de pertenecer al Partido Liberal o Conservador, las personas eran culpables de vivir en una ‘república independiente’ o cerca de ella, o bien de compartir ideas que podían considerarse influencia de comunistas” (KIRK, 2003:79).

⁸⁰ Em 1964 surgiram as *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC), grupo guerrilheiro comandado por Pedro Antonio Marín. Outro grupo guerrilheiro importante no contexto político colombiano é o *Ejército de Liberación Nacional* (ELN). Enquanto as FARC surgiram um movimento de resistência camponesa contra a violência generalizada pelo embate entre conservadores e liberais, o ELN surgiu do movimento estudantil da década de 1960, inspirado pela Revolução Cubana e pelo marxismo.

⁸¹ Essa é a origem dos grupos paramilitares que atuam até hoje na Colômbia. No decorrer do tempo, tornaram-se forças ilegais, assim como as guerrilhas, passando a competir com estas e com o próprio estado colombiano. O grupo paramilitar mais importante é o *Autodefensas Unidas de Colombia* (AUC).

Retomando a questão da política externa, somente em 1966, com a ascensão do liberal Carlos Lleras Restrepo a presidência (1966-1970) a Colômbia reorientou sua política exterior dando maior ênfase às relações com os vizinhos latino-americanos. O então ministro de Relações Exteriores de Restrepo, Alfonso López Michelsen, elaborou um paradigma de caráter multilateral, visto os novos atores que emergiram no cenário internacional. Batizado de *respice similia* (“olhar para os semelhantes”, em latim), o novo paradigma visava diversificar as relações exteriores da Colômbia com países análogos economicamente. Foram firmados acordos comerciais com países da Europa e Ásia, além do incremento nas relações com os vizinhos latino-americanos. A integração regional entra para a pauta da política externa e a Colômbia se torna, ao lado do Chile e da Venezuela, um dos responsáveis pela criação do Pacto Andino (SANTOS, 2010).

O sucessor de Restrepo, Misael Pastrana Borrero (1970-1974) deu continuidade à estratégia de aproximação aos demais países latino-americanos, com destaque para as relações com Cuba e o governo de Salvador Allende, no Chile. Outro feito digno de nota durante seu mandato foi a renúncia à cooperação dos economistas da universidade norte-americana de Harvard nos escritórios do Departamento Nacional de Planejamento, órgão responsável por assessorar o executivo colombiano na formulação de políticas econômicas (PEDRAZA, 2012).

Em 1974, o ex-ministro de Relações Exteriores, Alfonso López Michelsen foi eleito presidente e dá continuidade à doutrina que criou, orientando a política exterior colombiana ainda mais para os princípios da *respice similia*. A aproximação com os países latino-americanos se intensificaria e, pela primeira vez, a Colômbia adotaria posições discordantes dos EUA. Em 1975, durante visita de Michelsen a Washington, o então presidente declarou que as boas relações entre os dois países não poderiam estar condicionadas ao assentimento incondicional da Colômbia em todas as questões internacionais. O tema do narcotráfico apareceria pela primeira vez na agenda bilateral na ocasião dessa visita, já que a Colômbia começava a se tornar uma grande exportadora de matéria-prima para a fabricação de psicotrópicos.

A construção de uma política exterior autônoma e independente dos EUA sofreria um retrocesso com chegada do presidente Júlio César Turbay Ayala ao poder (1978-1982). Turbay volta ao paradigma *respice polum* com o objetivo de

recuperar a imagem internacional do país, que começava a se deteriorar devido ao narcotráfico. A estratégia de Turbay visava receber o apoio norte-americano para aumentar a influência colombiana na região do Caribe e para combater a insurgência interna. Para BUITRAGO (2009), a eclosão da Revolução Popular Sandinista na Nicarágua, em 1979, foi determinante para a decisão colombiana de se reaproximar dos EUA, visto que se temia a influência da revolução nicaraguense, de caráter socialista e marxista, no conflito interno entre o Estado colombiano e as guerrilhas. O realinhamento em direção aos EUA afastou a Colômbia dos países latino-americanos, principalmente após adotar posições destoantes do restante desses países em questões continentais: o rechaço a Declaração Franco-Mexicana, que visava à negociação pacífica entre o governo salvadorenho e a guerrilha; o respaldo à Inglaterra e Chile na Guerra das Malvinas em 1982 e a ruptura com Cuba (TOKATLIAN, 1999).

Uma decisão de ampla repercussão do governo Turbay no marco das relações com os EUA foi a assinatura de um tratado de extradição entre os dois países em 1979 e que posteriormente foi incluído na legislação interna colombiana. Conhecida como Lei 27, o tratado passaria a vigorar em 1980 e visava reprimir os cartéis de drogas, fazendo com que os condenados cumprissem pena em prisões norte-americanas. O vertiginoso aumento do consumo de cocaína e *crack* entre sua população fez com que os EUA enxergassem a questão das drogas como um problema de segurança nacional.

“La financiación para el tratamiento de desintoxicación de drogodependientes empezó el descenso en el que todavía se ve inmersa. En vez de eso, lo que dieron en llamar la ‘guerra contra las drogas’ se centró en los países productores, entre ellos Perú (donde se cultivaba la coca) y Colombia (donde los sindicatos criminales como el que controlaba Pablo Escobar refinaban, empaquetaban y enviaban la droga al norte).” (KIRK, 2003:117).

O sucessor de Turbay foi o presidente Belisario Betancur (1982-1986), que promoveu mudanças na política externa colombiana. Betancur buscou uma atuação internacional independente e de menor subordinação aos EUA, adotando uma postura crítica à política anti-drogas e incluindo o país no Movimento dos Não

Alinhados⁸². Betancur também buscou melhorar a desgastada imagem colombiana no contexto regional após o episódio da Guerra das Malvinas e tentou uma reaproximação com os países sul-americanos, questionando os EUA sobre uma renegociação da dívida externa que assolava o continente. Outra iniciativa relevante do governo Betancur foi a participação colombiana na criação do Grupo de Contadora, em 1983, cujo objetivo era promover a paz na América Central e frear o intervencionismo norte-americano na região, que na época apresentava conflitos armados em El Salvador, Nicarágua e Guatemala (BUIRAGO, 2009). Reunidos na Ilha de Contadora (Panamá), o Grupo foi formado por Colômbia, México, Panamá e Venezuela, além de contar com o apoio de Argentina, Brasil, Peru e Uruguai. Posteriormente, o Grupo de Contadora daria origem a outro fórum multilateral latino-americano, o Grupo do Rio.

A estratégia de uma política exterior independente adotada por Betancur sofreria um revés devido ao conflito interno colombiano, que levaria a temática do narcotráfico para o centro das relações internacionais do país mais uma vez. O assassinato do então Ministro da Justiça, Rodrigo Lara Bonilla, em 1984, forçou Betancur a adotar uma postura mais severa em relação ao problema, reativando a Lei 27 e dando início às extradições de criminosos para os EUA. A administração seguinte, do presidente Virgílio Barco (1986-1990), deu continuidade à tentativa de uma política externa independente e a ampliação das relações exteriores, ressaltando seu aspecto não-ideológico e neutro (PEDRAZA, 2012). Barco diminuiu a postura de enfrentamento em relação aos EUA, porém mantendo uma diplomacia autônoma, condenando, por exemplo, a invasão norte-americana ao Panamá, em 1989. Também foi desenvolvida uma estratégia econômica que visava alavancar as exportações e reformar o sistema comercial do país através da internacionalização (BUIRAGO, 2009). A parceria comercial com os países latino-americanos foi valorizada e impulsionou a criação do Grupo dos Três (G-3), acordo de livre comércio formado por Colômbia, Venezuela e México com o objetivo de estreitar as relações comerciais entre seus membros.

⁸² Movimento dos Países Não-Alinhados: agrupamento de países surgido no contexto da Guerra Fria cujo objetivo era defender uma postura neutra e de não alinhamento às superpotências da época (Estados Unidos e União Soviética).

Um aspecto importante da política externa colombiana ao longo da década de 1980 foi o esforço para não vincular a luta contra a insurgência interna ao problema das drogas, estratégia que seria radicalmente modificada a partir dos anos de 1990, como veremos adiante neste trabalho. Ainda a respeito desse tema, AMADO (2012) comenta o seguinte:

“Hasta la década de los años noventa, el gobierno trato de separar su problema de drogas de su confrontación subversiva, utilizando el discurso de la corresponsabilidad internacional en el primero, pero restringiendo el involucramiento de la comunidad mundial en el segundo. Sin embargo, en la década de noventa se han intensificado los esfuerzos de Colombia para ligar su lucha contra guerrillera con el combate al tráfico ilícito de estupefacientes (AMADO, 2012:111).

Em 1990, César Gaviria (1990-1994) assumiria a presidência da Colômbia em um cenário internacional que passava por profundas transformações, como o fim da Guerra Fria, o estabelecimento do Consenso de Washington e a globalização. A política exterior norte-americana para a América Latina também sofreu alterações nesse novo contexto:

“Entre estados Unidos y América Latina se modificó el ‘paradigma de relacionamiento hemisférico’ y ‘seguridad y desarrollo’ que dominó desde fines de la Segunda Guerra Mundial, con la Doctrina Truman hasta la Cumbre de Reykjavik en 1985, pasando a ‘democracia y desarrollo’. Uno de los resultados del nuevo paradigma fue que Estados Unidos dejó de apoyar a las fuerzas armadas de la región como ‘partido político alternativo’, utilizando la metodología de ‘democracia controlada o cooptada’ y apoyó a los gobiernos civiles que se legitimaran por el voto, pero que fueran ‘funcionales’ a sus intereses económicos y de seguridad” (PEDRAZA, 2012:54).

O comércio passou a ser prioridade nas relações internacionais colombianas e o governo adotou medidas de liberalização, diminuindo o tamanho e a intervenção do Estado na economia. A gestão de Gaviria ficaria marcada, porém, pelo afrouxamento da “guerra contra as drogas” promovida pelos EUA nos país, extinguindo as extradições de narcotraficantes colombianos e descriminalizando o consumo pessoal de algumas substâncias ilícitas. Gaviria acreditava que a

extradição de criminosos para os EUA feria a soberania do Estado colombiano e que a maior ameaça às instituições democráticas era o narcoterrorismo, ou seja, a associação entre narcotraficantes e as guerrilhas armadas. De fato, na Colômbia “a nadie le extraña que la cocaína se haya amoldado a la guerra que lleva cinco décadas asolando o país (KIRK, 2003:20). As guerrilhas encontraram uma maneira de financiar suas atividades cobrando propina dos traficantes ou oferecendo proteção contra a polícia; os paramilitares das *autodefensas* passaram a adotar as mesmas estratégias e alguns se tornaram traficantes.

Ainda assim, o presidente Gaviria buscou restabelecer a soberania sobre o problema e optou por um sistema de rendição voluntária de criminosos acusados de envolvimento com narcotráfico em troca de sentenças reduzidas, sempre cumpridas em território colombiano (BUIRAGO, 2009). Tais medidas foram vistas com desconfiança pelos EUA, que questionaram o real engajamento de Gaviria no combate à produção e tráfico de drogas. No nível doméstico, é importante destacar que o governo Gaviria foi responsável pela promulgação de uma nova constituição para a Colômbia, em 1991. Em relação à política exterior, o texto constitucional outorga ao executivo a liderança do tema e em seu artigo 225 mantém a Comissão Assessora de Relações Exteriores como órgão consultivo para o presidente. Outro aspecto importante é que o texto enfatiza a busca da integração regional e o relacionamento com a América Latina como prioridade na inserção internacional do país. O artigo 226 determina que o estado deverá promover a integração econômica, social e política com os demais países latino-americanos e caribenhos. O congresso nacional passa a ter um papel mais relevante no que se refere às relações internacionais, sendo responsável pelo cumprimento de acordos internacionais e a orientação da ação do estado no âmbito externo (ARDILA, 2008). Ainda assim, ao poder executivo continuou com a prerrogativa de determinar as políticas e a condução de temas internacionais, mantendo amplos poderes diplomáticos.

O sucessor de Gaviria foi Ernesto Samper (1994-1998), cujo mandato foi marcado pelo aumento da tensão com os EUA devido a denúncia de que sua campanha havia sido financiada pelo cartel de Cali⁸³. A credibilidade do governo Samper despencou tanto no cenário doméstico como internacional, gerando uma

⁸³ Organização criminosa formada na década de 1980 pelos irmãos Gilberto e Miguel Orejuela.

grave crise. Os EUA promoveram sanções econômicas ao país andino a fim de pressionar ainda mais Samper, que iniciou uma ofensiva contra os cartéis e o tráfico de drogas. Os principais chefes do cartel de Cali foram presos e a erradicação de cultivos ilícitos se intensificou. Mesmo com essas medidas, o fragilizado governo de Samper ainda enfrentava a desconfiança dos estadunidenses, que impuseram a retomada da luta antidrogas em seus termos: a volta da extradição de narcotraficantes para os EUA, o envolvimento das Forças Armadas nas operações contra traficantes, o aumento da rigidez da legislação vigente e a introdução da fumigação de cultivos ilícitos com herbicidas ainda mais potentes (BUITRAGO, 2009). Ansioso por recuperar a credibilidade perdida, Samper retoma o velho paradigma *respice polum* para guiar as relações exteriores da Colômbia e retomar a aliança estratégica com os EUA.

As medidas ditadas por Washington, porém, não obtiveram êxito em acabar com a produção e o tráfico de drogas; ocorreu somente uma adaptação dos cartéis, que passaram a adotar um perfil mais discreto e sofisticado, imiscuindo-se ao poder público e utilizando amplamente o suborno de autoridades.

O sucessor de Gaviria foi o conservador Andrés Pastrana (1998-2002), filho do ex-presidente Misael Pastrana Borrero (1970-1974) e ex-prefeito de Bogotá (1988-1990). Pastrana foi eleito com o discurso de buscar a paz e a negociação com os guerrilheiros, visto que, até então, todos os esforços militares para acabar com o conflito haviam fracassado. Durante os três primeiros anos de seu governo Pastrana tentou, sem sucesso, realizar uma conciliação com os guerrilheiros que evitasse mais assassinatos. O resultado das tratativas foi mais violência, visto que o exército havia se comprometido a parar de perseguir os guerrilheiros e o governo havia oferecido uma zona desmilitarizada de 42.000km para as FARC no sul do país.

Com relação ao narcotráfico, Pastrana utilizou a política externa para atrair apoio internacional. Fortaleceu ainda mais o *respice polum* e, durante seu governo, as relações com os EUA atingiram seu ápice no que diz respeito à colaboração financeira e militar (PEDRAZA, 2012). Em seu primeiro ano de mandato viajou para Washington para assinar a Aliança Contra as Drogas Ilícitas, acordo no qual se comprometia a aumentar a eficiência das ações contra o narcotráfico, reduzir os cultivos ilícitos, utilizar o instrumento jurídico que permitia a extradição de traficantes

e melhorar a capacidade operacional das Forças Armadas. O discurso de Pastrana era de que a Colômbia precisava do apoio externo para alcançar a paz doméstica, citando várias vezes a necessidade de uma espécie de “Plano Marshall” para seu país.

La alusión al contexto europeo de la postguerra no fue gratuita, sino que buscó suscitar un nivel de compromiso y solidaridad similar al que había ocurrido en Europa, por medio de la representación de Colombia como país destruido por la guerra y frente al cual la comunidad internacional tenía el deber de actuar (TICKNER, 2007:99).

Os apelos de Pastrana à comunidade internacional reforçavam a visão de que a Colômbia não seria capaz de resolver sozinha os problemas da insurgência armada das guerrilhas e o narcotráfico, demonstrando a incapacidade de seu governo em lidar com os temas. Ainda segundo TICKNER (2007), “al desarrollar una imagen de país en estos términos el gobierno colombiano participó activamente en la construcción de su propia inferioridad, lo cual consideraba indispensable para asegurar la ayuda de Washington” (TICKNER, 2007:100). A estratégia de Pastrana conseguiu atrair a atenção do governo estadunidense, que percebeu a oportunidade de aprofundar a “guerra às drogas”. Porém, o que começou com um apelo para a obtenção da paz doméstica se transformou em um compromisso bélico contra as drogas após o envolvimento estadunidense (RAMÍREZ, 2005).

No ano 2000, o então presidente norte-americano Bill Clinton propôs o Plano Colômbia, iniciativa que visava intensificar o combate ao narcotráfico e a insurgência em território colombiano através de vultuosa ajuda financeira destinada, principalmente, ao fortalecimento das forças armadas. Apesar de contemplar algumas ações sociais e de garantia dos direitos humanos, o cerne do Plano Colômbia era militar e, principalmente, de combate ao narcotráfico. Os resultados obtidos por essa estratégia no governo Pastrana não foram surpreendentes ou inovadores em relação às políticas anti-drogas anteriores, conforme aponta BUITRAGO (2009):

Las propuestas del Plan Colombia se convirtieron en más de lo mismo: más endeudamiento, más militarización, más daño al medio ambiente mediante más erradicación forzosa de

cultivos, más injerencia norteamericana, más conflicto a nombre de la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado; y más dependencia de Colombia en materia de política exterior y económica (BUITRAGO, 2009:129).

As mudanças sofridas pela política exterior norte-americana após os ataques de 11 de setembro de 2001 alteraram também as relações bilaterais com a Colômbia. Com o objetivo de estreitar ainda mais os fortes laços que já uniam os dois países e aumentar o aporte de recursos financeiros, os discursos de Pastrana passaram a formar paralelos entre a situação política do Afeganistão, onde o Talibã era financiado pelo narcotráfico e o cenário colombiano (TICKNER, 2007). Em 2002, Pastrana passou a identificar as FARC como um grupo terrorista, mantendo a Colômbia dentro das novas prioridades da política externa estadunidense.

No mesmo ano ocorrem eleições presidenciais e o candidato vencedor é Álvaro Uribe, cuja campanha prometia dobrar o contingente do exército com o intuito de debilitar os insurgentes. Seu duro discurso contra as guerrilhas, especialmente as FARC, agradou o eleitorado cansado das infrutíferas negociações de paz iniciadas pelo governo Pastrana. Segundo LÓPEZ (2010), “(...) la indignación de la población, tanto con las FARC como con la incapacidad de las instituciones de la democracia representativa para resolver el problema de la guerra, fortalecieron a Uribe”.

Advogado de formação, Uribe havia sido governador do departamento de Antioquia (1995-1997) e prefeito de Medellín (1982-1983). Durante a maior parte de sua carreira política esteve filiado ao partido Liberal, porém concorreu de maneira independente as eleições presidenciais de 2002 e obteve uma vitória sem precedentes na história do país andino.

i. Política Externa de Álvaro Uribe

Assim como a política externa da Colômbia oscilou, durante todo o século XX, entre os paradigmas *respice polum* e *respice similia*, a política interna também alterna entre dois modelos que se repetem indefinidamente: diálogo ou repressão em relação às guerrilhas. O bipartidarismo parece tão entranhado à Colômbia que transbordou sua dualidade também para a condução da política, como se apenas duas alternativas fossem oferecidas para a resolução do problema interno (negociação ou repressão) e a inserção internacional do país (alinhamento aos EUA ou cooperação com vizinhos).

Ou seja, a repetição é umas das principais características da história política recente da Colômbia e os sucessivos governos retomam constantemente antigas fórmulas para a solução do conflito do país, mudando apenas a roupagem de seus discursos. Como observou KIRK (2003), “las tendencias políticas de Colombia son como un satélite atrapado en una órbita olvidada. Cada viaje alrededor del planeta lo debilita y hace envejecer, y va arrojando piezas al cosmos.” (KIRK, 2003).

Outra característica notada é a associação entre o conflito interno e a agenda de política externa norte-americana. Durante a Guerra Fria, o discurso dos governos colombianos era de que as guerrilhas se configuravam em uma ameaça comunista para a América Latina, com o risco de “contaminação” de ideias subversivas para o resto do continente. Após os atentados de 11 de setembro de 2001, os insurgentes foram acusados por Pastrana de serem terroristas e constituírem um risco à segurança mundial. Independentemente da orientação política ou da adoção de uma das variáveis da dicotomia *respice polum* e *respice similia*, a maioria dos governantes colombianos do século XX optaram por vincular a insurgência guerrilheira com os temas mais destacados da política exterior norte-americana.

Mesmo políticos dissidentes do bipartidarismo como Álvaro Uribe Veléz, que se apresentou como candidato às eleições de 2002 pelo movimento *Primero Colombia*⁸⁴, não escapam dos padrões da política colombiana. Uribe adotou no nível

⁸⁴ Após a vitória de Uribe, o movimento *Primero Colombia* passou a ser chamado de “bancada uribista”.

interno o discurso de confronto com as guerrilhas insurgentes e no plano externo uma clara postura de alinhamento aos EUA, retomando o *respice polum*.

A originalidade de Uribe em relação a seus predecessores ao tratar do tema consistiu em aprofundar esses dois modelos e uni-los, utilizando a política externa como ferramenta para cumprir sua agenda doméstica (RODRÍGUEZ, 2012). Sendo assim, a estratégia de Uribe foi reafirmar o caráter terrorista das guerrilhas, colocando o conflito em consonância com as novas prioridades da política externa norte-americana que, dessa vez, incluíam a cruzada contra o terrorismo liderada pelo presidente George W. Bush. Nas palavras de Uribe, “na Colômbia não existe guerra; aqui temos terrorismo de grupos armados contra o Estado e a sociedade e isto deve ser resolvido rapidamente” (KIRK, 2003). Outra importante característica do governo Uribe em relação à política externa é o caráter personalista que foi conferido à mesma, concentrando as decisões no executivo.

A figura do conselheiro presidencial para assuntos internacionais que existiu, sem interrupção, desde a administração do presidente Virgilio Barco (1986-1990) até o governo de Andrés Pastrana (1998-2002), foi eliminada ainda no início da administração Uribe (CARDONA, 2005). O ministério de relações exteriores perdeu importância na condução dos assuntos internacionais, sendo suplantado pelo ministério de defesa, alinhado aos EUA e figura central do Plano Colômbia.

O programa de governo do novo presidente (2002-2006 e reeleito para o mandato 2006-2010) foi divulgado em 2003 sob o nome de Política de Segurança Democrática (PSD) e apresenta os principais objetivos do mandato de Uribe e as estratégias para alcançá-los. O objetivo primordial do novo governo era reconquistar o controle do território e a soberania sobre áreas controladas pelas guerrilhas, além de combater o tráfico de drogas. A estratégia proposta para atingir esses resultados era a intensa participação da sociedade civil no combate as guerrilhas através da criação de uma rede de informantes, o pagamento de recompensas para denúncias, desmobilização dos paramilitares e o aumento do efetivo das forças armadas através do apoio econômico estadunidense (SANTOS, 2006).

O caráter essencialmente militar da abordagem de Segurança Democrática gerou questionamentos da parte dos movimentos de direitos humanos⁸⁵, pois o plano não contemplava políticas para atenuar os problemas sociais do país. Ainda assim, Uribe deu continuidade a PSD e, em 2004, tem início o Plano Patriota, maior ofensiva militar realizada pelas forças armadas na história colombiana. Tal operação só foi possível graças ao amplo apoio financeiro oferecido pelo governo Bush, que se comprometeu a financiar cem milhões de dólares por três anos e enviar mil e quatrocentos soldados para combater no país andino (TICKNER, 2007). Em termos militares, a PSD obteve êxito em minar as forças das guerrilhas e reestabelecer o controle estatal em regiões remotas dominadas por guerrilheiros e paramilitares, principalmente no sul do país.

Em contrapartida a ajuda financeira, a ingerência estadunidense nos assuntos domésticos atingiu seu maior nível, além de diminuir o poder de negociação da Colômbia frente a temas econômicos e de comércio. As posteriores negociações de TLCs entre Colômbia e EUA, em 2005, foram amplamente influenciadas pelo contexto da ajuda financeira norte-americana, visto que a Colômbia evocava a parceria estratégica entre os dois países para obter benefícios e driblar as exigências norte-americanas, enquanto os EUA alegavam que a negociação em pauta era apenas comercial e não possuía nenhum vínculo com a luta contra o terrorismo e as drogas.

Ainda que com algumas divergências no plano comercial, o governo Uribe seguiu o alinhamento automático aos EUA, principal eixo de sua política externa. Pouca relevância foi conferida aos parceiros latino-americanos e a proximidade com os EUA afastou ainda mais os vizinhos da Colômbia, principalmente quando esta apoiou a invasão do Iraque (2003). A ascensão de governos de esquerda na década de 2000 conferiu ainda mais à Colômbia o papel de maior aliado norte-americano no continente, cenário que só seria alterado a partir de 2009, no segundo mandato de Uribe e após a ascensão do democrata Barack Obama à presidência dos EUA. Menos entusiasta da luta contra o terrorismo em território colombiano e preocupado com as acusações de violações de direitos humanos perpetradas pelo governo da

⁸⁵ Um importante grupo nesse contexto é o “Movimiento Víctimas del paramilitarismo y los Crímenes de Estado (MOVICE), que tem como principal objetivo levantar o debate sobre as violações de direitos humanos perpetradas por agentes estatais e paramilitares.

Colômbia, Obama diminui o apoio irrestrito ao PSD e esfriou a relação entre os dois países. Ainda assim, a parceria se manteve intacta no aspecto comercial.

Em relação aos vizinhos andinos, para a Bolívia e a Venezuela, países que passaram a compartilhar semelhanças ideológicas após a ascensão de Evo Morales à presidência, a proximidade entre EUA e Colômbia consistia em uma forte ameaça à região andina devido ao caráter “imperialista” do governo estadunidense. A cooperação oferecida pelos EUA era entendida como uma maneira de intervir nos assuntos internos dos países andinos e, no caso da Venezuela, apropriar-se do petróleo e interromper o curso da revolução bolivariana⁸⁶. Havia um consenso entre os governantes da região de que o apoio estadunidense não se restringiria ao campo militar e outros interesses estavam em jogo, principalmente no que diz respeito à apropriação dos recursos naturais. Outro ponto que tornou difícil o relacionamento da Colômbia com os demais andinos durante a gestão Uribe foi o tom monotemático de sua agenda exterior (luta contra o terrorismo) em um momento em que os governos progressistas da região buscavam se distanciar das políticas de segurança dos EUA (TICKNER, 2007).

O risco do “transbordamento” dos problemas colombianos para os vizinhos se tornou real com a transferência de plantações os territórios da Bolívia, Peru e Equador, além de suas fronteiras servirem de rota de fuga para guerrilheiros e paramilitares perseguidos pelo exército. No caso da fronteira colombo-peruana, foram descobertos laboratórios de refino de cocaína. *Desplazados*⁸⁷ também começaram a acorrer para os países vizinhos em busca de refúgio e segurança, criando um problema migratório. É importante, ao tratar das fronteiras colombianas com os países vizinhos, destacar que as mesmas possuem um produto interno bruto (PIB) 25% inferior ao resto da Colômbia e apresentam déficit em equipamentos de saúde, educação e moradia (ARDILA, 2008). São regiões extremamente vulneráveis socialmente e onde o estado colombiano não está presente, tornando-se o cenário ideal para a atuação de grupos ilegais e narcotraficantes. Em relação à Venezuela, a

⁸⁶ O ex-presidente Chavez chegou a declarar isso publicamente na Cúpula da UNASUL de agosto de 2009.

⁸⁷ “Deslocados”, em português. Refugiados do conflito colombiano que deixam seus locais de origem para evitar a perseguição de guerrilheiros ou paramilitares. Segundo a ACNUR (Agência da Organização das Nações Unidas para Refugiados), a Colômbia é o país com o maior número de refugiados internos do mundo com cerca de quatro milhões de pessoas. (ACNUR, 2011).

situação se tornou ainda mais preocupante, pois as FARC e o ELN montaram acampamentos militares nos limites da fronteira com a Colômbia (VILLA&OSTROS, 2005). A porosidade das fronteiras criou inúmeros problemas para os vizinhos da região, que foram envolvidos de maneira indireta na estratégia conjunta de Uribe e os EUA para perseguir as guerrilhas.

A tensão entre Colômbia e Venezuela atingiu o ápice no governo Uribe principalmente devido às diferenças ideológicas entre os dois mandatários, como explicitam PASTRANA&VERA (2008):

“(...) más que la continuidad de choques entre estilos de política exterior sujetos a la intermitencia de carácter de los mandatarios, lo que parecía definir las relaciones de los primeros mandatarios de Colombia y Venezuela durante el gobierno de Uribe era la colisión entre dos visiones de gobierno contrapuestas, amparadas en rasgos de manejo autoritario que generaban alta conflictividad interna y externa, sustentadas en conceptos de seguridad incompatibles, intereses políticos irreconciliables y ausencia de bilateralidad para trabajar los problemas transfronterizos (PASTRANA&VERA, 2008:16).

Em 2005 ocorre a primeira crise diplomática entre Colômbia e Venezuela com o caso Rodrigo Granda, quando o guerrilheiro das FARC de mesmo nome foi capturado em uma cidade limítrofe entre os dois países através de uma ação militar. Granda havia conseguido nacionalidade venezuelana e Chavez alegou que a ação militar foi realizada em seu território, versão negada por Uribe, que sustentava que a Venezuela estava protegendo guerrilheiros. Após intermediação dos presidentes de Cuba, Brasil e Peru, os países voltaram a ter relações diplomáticas e comerciais normalmente, até a erupção de uma nova crise diplomática em 2007.

No ano citado, Hugo Chavez foi convidado pelo governo colombiano para intermediar o diálogo com as FARC no caso de vítimas de sequestro perpetrados pela guerrilha. Como parte da estratégia PSD, o governo Uribe se recusou a qualquer negociação com os guerrilheiros e a mediação de Chavez seria uma via alternativa, pois os familiares das vítimas e grupos ligados aos direitos humanos criticaram duramente a postura irredutível de Uribe ao tratar da questão.

A intermediação de Chavez logo exporia as divergências entre os presidentes e Uribe decide dar por encerrada as tratativas, pois o presidente colombiano não admitia qualquer contato entre as FARC e Chavez sem sua supervisão direta e o venezuelano possuía um estilo independente de negociação (CONSTAIN&ROUVINSKI, 2012). A partir desse incidente, a relação entre os dois países deteriorou e se tornou fortemente ideologizada, ocorrendo inúmeras trocas de acusações entre os presidentes de ambos os países, episódios que ficaram conhecidos como *diplomacia de microfone*. Chavez percebia uma ameaça na aliança colombo-estadunidense, enquanto Uribe desconfiava da proximidade do líder venezuelano com as FARC, principalmente após sua recusa em declarar as guerrilhas como terroristas. O neutralismo venezuelano era visto com desconfiança pelo governo colombiano, que suspeitava de certa leniência de Chavez e demais vizinhos andinos em relação às guerrilhas.

As relações com o Equador sofreram uma crise em março de 2008, ocasião em que o exército colombiano deflagrou um ataque militar a um acampamento das FARC localizado em território equatoriano. Chamada de Operação Fênix, a ofensiva militar matou vinte de combatentes das FARC, incluindo o comandante conhecido pelo pseudônimo de Raul Reyes. A violação da soberania territorial do Equador causou uma grave crise diplomática entre os dois países e a ruptura de relações, retomadas somente em 2011. Hugo Chavez prontamente ofereceu apoio ao Equador e condenou duramente a conduta colombiana.

É importante destacar que no plano doméstico as medidas adotadas por Uribe sob o marco da PSD tiveram amplo apoio da população, fato comprovado pela vitória obtida no primeiro turno pelo presidente nas eleições de 2006 (segundo mandato: 2006-2010). As ofensivas militares apoiadas pelos EUA debilitaram as FARC e o ELN e reduziram sensivelmente os índices de violência do país, resultado que parecia impossível quando Uribe assumiu a presidência em 2002. Seu segundo mandato foi marcado pela Estratégia de Fortalecimento da Democracia e Desenvolvimento Social (EFDDS), que se caracterizou por ser a continuidade e aprofundamento do Plano Colômbia. A política exterior seguiu os mesmos moldes do mandato anterior, tendo como prioridade a agenda bilateral com os EUA.

Ainda em relação ao relacionamento com os países vizinhos da América do Sul, outro elemento da política externa colombiana que pode ser apontado como desagregador é a agressiva política comercial adotada por Uribe, que buscou acordos de liberalização comercial com países de fora da região e blocos regionais. Na tentativa de aumentar sua inserção internacional, a Colômbia firmou vários acordos de ampliação de mercados bilaterais e multilaterais. Cabe destacar, no contexto multilateral, as iniciativas do Projeto Mesoamérica (criado em 2001), Arco do Pacífico Latino-americano (2006) e Área de Integração Profunda entre México, Chile, Peru e Colômbia (2010). Tais iniciativas foram direcionadas para os países com litoral para o oceano pacífico e tem como prioridade promover o regionalismo aberto proposto pela CEPAL na década de 1990, dessa vez com um viés totalmente comercial e com objetivo de aproximar os países latino-americanos das economias asiáticas. Cabe lembrar que no ano de criação do Arco do Pacífico, por exemplo, a CAN vivia uma grave crise com a saída da Venezuela e a cisão entre os modelos de integração propostos por seus membros.

Ainda sobre a cisão da CAN, AMADO (2012) observa que Uribe buscou negociar os TLCs (tema de maior divergência entre os andinos) em bloco com a CAN, mas não obteve sucesso devido à resistência da Bolívia e Venezuela. A partir do momento que a negociação foi impossibilitada, a Colômbia optou por firmar acordos extrabloco. Foram assinados TLCs com o Chile, Honduras, Guatemala, El Salvador, México (no marco do Grupo dos Três⁸⁸), Canadá, Associação Europeia de Livre Comércio⁸⁹ (AELC) e EUA. A respeito do tratado bilateral com este último país, é importante ressaltar que se trata do maior parceiro comercial da Colômbia e a assinatura do TLC visava dar estabilidade aos privilégios oferecidos pela Lei de Promoção Comercial Andina e Erradicação de Drogas (ATPDEA), promulgada em 2002. Segundo AMADO (2012), o TLC com os EUA serviria, segundo o governo colombiano, para consolidar os vínculos comerciais de longo prazo e diminuiria a burocracia de aprovação interna com seu principal sócio comercial.

⁸⁸ Tratado de Livre Comércio entre México, Colômbia e Venezuela. Esta última se retirou do bloco em 2006.

⁸⁹ Bloco econômico de países não associados à União Europeia. São membros a Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça.

A prática de negociação de TLCs pela Colômbia e outros países latino-americanos teve início ainda na década de 1990 e o governo Uribe apenas aprofundou a estratégia. Ao perceber a estagnação do processo de criação da ALCA (projeto pelo qual possuía expectativas) e dos demais processos de integração regional do qual participava, a Colômbia optou por outros mecanismos que dinamizassem sua inserção no comércio internacional. A integração regional passou a ser entendida apenas como uma forma de ampliar mercados e seus outros aspectos (político, social e cultural) foram relegados a segundo plano (AMADO,2012). A escolha por privilegiar os acordos comerciais teve reflexos na participação colombiana nos processos de integração do qual já fazia parte e revelou a característica imediatista da política externa de Uribe.

No que diz respeito à relação da Colômbia com a CAN, AMADO (2012) observa que o primeiro embate com os demais sócios ocorreu durante a presidência *pro tempore* colombiana no período 2002-2003, quando foram iniciadas as negociações de um acordo com a União Europeia (UE). As tratativas não avançaram devido às divergências que cindiram o bloco em dois grupos: de um lado, Bolívia e Equador e, de outro, Colômbia e Peru. Como não era possível realizar um acordo em bloco, os dois últimos atores resolveram assinar um acordo comercial multipartes ao qual Bolívia e Equador poderiam aderir posteriormente. Para AMADO (2012), após esse primeiro episódio “la UE percibe cada vez más a la región andina como un agregado de países y no como un bloque con intereses compartidos” (AMADO, 2012:125).

A Colômbia tem sido, no entanto, um dos países mais beneficiados pela zona aduaneira andina e seu desconforto em relação à CAN é de caráter político, principalmente após a ascensão do grupo bolivarianista. A aposta da política exterior de Uribe era que o regionalismo aberto aliado à liberalização seriam compatíveis com a integração regional, ótica contestada pelos demais participantes da CAN, com exceção do Peru. Segundo AMADO (2012):

“Para Colombia, existe una complementariedad entre la búsqueda por la integración andina y su política de liberalización económica y apertura de mercados. Sin embargo, ambas entran en contradicción cuando Bogotá firma y ratifica un TLC y mecanismos de integración que pueden presentarle serio desafíos a la CAN, en términos de concertar políticas

primero dentro de ella antes que en otros escenarios.”
(AMADO, 2012:143).

A participação da Colômbia na CAN passou a ter um baixo perfil sob a administração Uribe, priorizando as relações com os EUA mesmo que isso significasse retroceder nos avanços conquistados pela integração andina (CARVAJAL, 2006). O constante descumprimento do compromisso de negociar em bloco se tornou uma constante no *modus operandi* da Colômbia no contexto da integração andina, levando o país a negociar bilateralmente com Chile e México na tentativa de expandir seus mercados. As relações com a Ásia também passaram a ser uma alternativa. Desde meados dos anos de 1990 e a exemplo de outros vizinhos, como o Chile e o Peru, a Colômbia tem buscado ampliar sua participação comercial na Ásia. Com a ascensão chinesa, se tornou fundamental para a Colômbia e Uribe decide empreender a primeira missão oficial para a Ásia em 2005, realizando uma tentativa de se aproximar desses cobiçados mercados e atrair investimentos estrangeiros.

Conforme exposto nesse capítulo, a política externa de Álvaro Uribe manteve e aprofundou os paradigmas clássicos da doutrina *respice polum*, dando pouca ênfase às relações com os países vizinhos e, conseqüentemente, os parceiros da CAN. As interações entre estes, aliás, atingiram ponto crítico durante os dois mandatos de Uribe, principalmente no que diz respeito ao Equador e Venezuela. A CAN teve um importante papel durante as sucessivas crises entre seus membros por desempenhar o papel de fórum imparcial e conciliador. Seu peso comercial contribuiu ainda para a permanência dos membros, apesar das divergências ideológicas. Se por um lado o comércio manteve o bloco unido, os outros temas importantes, como segurança, ficaram travados devido às posições antagônicas entre Colômbia e seus pares.

De qualquer forma, após a saída da Venezuela, a Colômbia manteve o compromisso de permanecer no bloco e diminuir o clima de tensão e desconfiança em relação aos vizinhos. Sua permanência pode ser entendida como uma prova da importância do bloco na política exterior colombiana, porém o pragmatismo da

gestão Uribe (assim como de Morales) fez com que a Colômbia buscase outros fóruns multilaterais e, principalmente, outros mercados.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos, neste trabalho, mapear os principais paradigmas das políticas exteriores de dois importantes países da região andina (Bolívia e Colômbia) com o intuito de compreender suas estratégias em relação ao processo integracionista mais antigo da América do Sul, a CAN. A permanência dos dois atores citados no bloco após a saída da Venezuela, em 2006, parecia improvável devido às diferenças ideológicas dos países membros, principalmente entre os governos Morales e Uribe.

No entanto, verificou-se que ambos optaram por continuar no bloco, a despeito de seus problemas internos, descumprimento de normas e estagnação. O comércio foi, sem dúvida, o amálgama que permitiu que a CAN continuasse unida, mas não se deve subestimar a importância da CAN como fórum político regional. A CAN foi prejudicada pelas divergências entre seus membros, tendo perdido a Venezuela em meio a uma de suas crises, mas também foi o fórum no qual os problemas entre os vizinhos andinos foram discutidos, evitando-se a ameaça de um conflito armado.

A ascensão de governos de esquerda na região trouxe desafios para todos os processos de integração latino-americanos, pois ocorreu uma fratura na visão comum sobre a concepção do regionalismo que existia anteriormente, baseada no regionalismo aberto cepalino. As posições nacionalistas e protecionistas adotadas pelos novos governos de esquerda em relação ao comércio e seu veemente rechaço ao projeto de integração proposto pela ALCA abriram caminho para o que TURZI (2014) chamou de fase pós-neoliberal do regionalismo, ou seja, a proliferação de esquemas de integração que compartilham a incorporação de uma agenda marcadamente política, “en consonancia con los cambios de color político internos y el retorno del rol preponderante del Estado em los proyectos de desarrollo” (TURZI, 2014:83).

Nesse novo contexto político, a CAN possuía entre seus membros a vanguarda da nova esquerda latino-americana, adepta do socialismo bolivariano e ansiosa por um novo modelo de integração regional. Em contrapartida, a estrutura da CAN era totalmente adaptada ao regionalismo aberto cepalino da década de 1990, daí a crise deflagrada no interior do bloco. A análise da política externa dos

dois estudos de caso investigados nesse trabalho apontou para uma significativa perda da importância da CAN, pois Bolívia e Colômbia buscaram alternativas para satisfazer seus anseios em relação à integração regional. Evo Morales elegeu a ALBA-TCP como um projeto mais condizente com as aspirações bolivianas de integração, alinhado com as mudanças internas estabelecidas por seu governo e em consonância com as demandas dos movimentos sociais que o apoiaram. A política externa serviu para respaldar o discurso antineoliberal utilizado no nível doméstico por Morales. Ainda assim, deve-se destacar o pragmatismo comercial do governo Morales, que apesar da retórica, manteve compromissos assumidos com seus maiores parceiros econômicos, o Brasil e os EUA. A decisão de continuar na CAN também evidencia o lado pragmático de Morales, pois o bloco segue importante na balança comercial do país andino.

A insatisfação do governo Uribe com a estagnação da CAN ficou evidenciada na análise de sua política externa. A Colômbia buscou outras parcerias comerciais e deu início a aproximação com a Ásia e a criação da Aliança do Pacífico. A respeito desse bloco regional, seu esboço foi feito durante a gestão Uribe e sua concretização ocorreu durante o mandato do presidente Juan Manuel Santos (2010-2014). O bloco reúne Colômbia, Chile, México e Peru, ou seja, dois dos principais membros da CAN. Sua proposta de regionalismo é o oposto da ALBA-TCP e um meio termo da CAN, pois busca ser “pragmático en lo político, abierto en lo comercial y liberal en lo financiero” (TURZI, 2014). As coincidências ideológicas entre seus membros os levaram a criar um novo processo de integração, assim como ocorreu com a ALBA-TCP. Esvaziam-se os projetos integracionistas mais antigos em busca de novos que representem as tendências políticas internas de cada país. Porém, por ser a integração um projeto de longo prazo, não se pode depender da coincidência ideológica entre os países para fazê-la avançar, correndo o risco de comprometer a estratégia de inserção internacional dos países membros. Até o momento, a ideologização da integração regional paralisou a CAN, ainda que o bloco continue e seja importante do ponto de vista comercial. Ainda não foi elaborada uma saída para o futuro da CAN, estagnada por dissidências entre seus membros e desafiada pelos novos projetos de integração que surgiram no continente. A CAN ensaia, desde 2012, uma reforma para superar os problemas atuais. Segundo AMADO (2012), a ideia seria aprofundar a participação democrática

dos cidadãos nas decisões da CAN. A proposta esbarra, mais uma vez, nas divergências sobre os rumos da integração e na falta de vontade política. A CAN possuiu uma estrutura dependente das decisões presidenciais, justamente onde ocorrem os embates ideológicos.

O momento é de reconfiguração do cenário integracionista latino-americano e de redefinição do papel da CAN nesse contexto. O bloco passou por seu teste mais difícil em 2006 e superou o desafio, mantendo-se unido e se constituindo em um fórum político importante. Suas instituições são sólidas e o comércio se mostra benéfico para todos os membros. Resta saber se os países membros darão continuidade a esse projeto, utilizando-o como plataforma para a inserção internacional dos países, ou deixarão que cada vez mais a CAN se torne uma formalidade comercial.

VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBÓ, Xavier. *Raíces de América: El Mundo Aymara*. Madrid: Alianza Editorial, 1988. p. 527-529.
- ALEJO, Esteban Ticona. *El indianismo de Fausto Reinaga*. Tese de doutorado. Universidade Andina Simón Bolívar, Equador, 2013.
- AMADO, Juan Andrés. *Entre la inserción y la integración: Colombia y la Comunidad Andina*. In: Política exterior y política común: experiencias de la integración andina. Bogotá: Universidade Externado, 2012, p.105-140.
- ANDRADE, Everaldo de Oliveira. *A Revolução Boliviana*. São Paulo: Editora Unesp, 2007. p. 29-160.
- ANDOLINA, Robert; RADCLIFFE, Sarah; LAURIE, Nina. *Gobernabilidad e identidad: indigeneidades transnacionales en Bolivia*. In: Pueblos indígenas, estado y democracia. Pablo Dávalos. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: Buenos Aires, Argentina. 2005. p. 356.
- ARANDA, Andrés Silva. *Etnicidade e política: o caso Aymara*. Dissertação de Mestrado. FFLCH/USP. São Paulo, 1997.
- ARANDA, Andrés Silva. *A questão étnica e cultural na política boliviana no cenário pós-guerra-fria*. Tese de doutorado. FFLCH/USP. São Paulo, 2002.
- ARDILA, Martha. *Colombia y su mundo externo: dinâmicas y tendencias*. In: Colombia y su política exterior en el siglo XXI. Bogotá: CEREC, 2005.
- ARDILA, Martha. *La toma de decisiones de la política exterior colombiana*. Bogotá: Universidade Externado, 2008, p.21-85.
- AYERBE, Luis Fernando. *Novas Lideranças Políticas e Alternativas de Governo na América do Sul*. In: AYERBE, Luis F. (org.), São Paulo: UNESP, 2008.
- ARROYAVE-QUINTERO, Mario. *Colombia en el ámbito multilateral: su papel actual en las organizaciones internacionales y frente al derecho internacional*. In: Colombia: uma potencia en desarrollo? Bogotá: Konrad Adenauer, 2008. Disponível em: <http://www.kas.de/kolumbien/es/publications/31343/>
Acesso em: 24/06/2013.
- BANSART, André. *La diplomacia de los pueblos*. In: Cuadernillos Nueva Diplomacia. Caracas: Pedro Gual, 2008.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). *Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal*. In: Conselho Federal de Economia-COFECON, Rio de Janeiro: Ed. Record, 2000.
- BOBBIO, Norberto e outros. *Dicionário de Política*. 7ª edição. Brasília: UNB, 1995, p.
- BRAGA, Bobik Márcio. *Integração Econômica Regional na América Latina. Uma Interpretação das Contribuições da CEPAL*. In: Cadernos PROLAM/USP, Ano 1, vol

01, p.9-30, 2002. Disponível em: <www.usp.br/prolam/eae5959.doc>. Acesso em: 23 jan. 2011.

BUITRAGO, Ricardo. *La política exterior de Colombia en el siglo XX. Un breve repaso histórico a nuestra política internacional*. In: Suma Administrativa. Bogotá: Konrad Lorenz, vol. 1, n. 1, 111-113, 2006. Disponível em: http://www.konradlorenz.edu.co/images/publicaciones/suma_negocios/politica_exterior_colombia.pdf. Acesso em: 18/08/2013.

CABEZAS, Marta. *Caracterización del "ciclo rebelde" 2000-2005*. In: Bolivia en movimiento: Acción colectiva y poder político. Madrid: El Viejo, 2007, p.57.

CARRA, Marco; CEPIK, Marcos. *Nacionalização Boliviana e Desafios da América do Sul*. In: Observatório Político Sul-Americano, Análise de Conjuntura, nº 4, abril de 2006.

Disponível:http://observatorio.iuperj.br/artigos_resenhas/Nacionalizacao_boliviana_d_esafios_America_do_Sul.pdf. Acessado em: 25/08/08.

CASAS, André; CORREA, María. *Qué Pasa con la Comunidad Andina de Naciones-CAN?*. In: Papel Político, Bogotá, Pontificia Universidade Javeriana, 2007.

CASAS, Angél María. *El desarrollo económico del área andina em el marco de la integración regional*. In: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Buenos Aires: CLACSO, 2007. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/uploads/FTP-test/clacso/coediciones/uploads/20100826075808/vidal.pdf>. Acesso em> 25/08/2013.

CAMARGO, Alfredo José Cavalcanti Jordão de. *Bolívia, a criação de um novo país*. Brasília: FUNAG, 2006, p.197.

CARDONA, Diego. *Los instrumentos de inserción internacional y la política exterior: hacia una diplomacia integral*. In: Colombia y su política exterior en el siglo XXI. Bogotá: CEREC, 2005.

CARVAJAL, Leonardo. *Tres años de gobierno Uribe (2002-2005)*. In: Oasis. Bogotá: Universidade Externado, 2006. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53101109>. Acesso em> 19/09/2013.

CHIAVENATO, Júlio José. *Bolívia com a pólvora na boca*. São Paulo: Brasiliense, 1981, p.145.

CONSTAIN, Manolo; ROUVINSKI, Vladimir. *El espectáculo político del acuerdo humanitario y la mediación de Hugo Chávez durante el segundo mandato de Álvaro Uribe*. In: Colombia Internacional. Bogotá:Universidade de Los Andes, jul/dez 2012, p. 229-257. Disponível em: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/>. Acesso em: 15/03/2014.

CUNHA FILHO, Clayton; DELGADO, Ana Carolina. *Ideologia e pragmatismo: a política externa de Evo Morales*. Tensões Mundiais, v. 6, pp. 287-310, 2010.

CUSICANQUI, Jorge Escobari. *História Diplomática de Bolivia*. La Paz: UNIDAS, 1975.

CRUZ, Giovanni. *La integración andina: origen, transformaciones y estructuras*. Buenos Aires: BID-INTAL, 2011. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36532585>
Acesso em: 25/08/2013.

DEVLIN, Robert; ESTEVADEORDAL, Antoni. *Que hay en el nuevo regionalismo de las Américas?*. Buenos Aires: BID-INTAL, 2001. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=33036571>. Acesso em: 20/07/2013.

DONGHI, Halperin. *História da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

DREKONJA, Gerhard. *Retos de la política exterior colombiana*. Bogotá: CEREC, 1982.

ERNST, Tanja. *El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo*. La Paz: Plural, 2013. pp. 8, 13 e 16.

FERNANDEZ, Vivian Grace Dávila Urquidí. *O Movimento Cocalero na Bolívia: Heterogeneidade Temporal e Diversidade Cultural*. Dissertação de Mestrado. FFLCH/USP São Paulo, 2001.

FLOR, Francisco Hidalgo. *Buen vivir: aporte contra hegemônico del proceso andino*. In: Utopia y praxis latinoamericana. Caracas: Universidade Zulia, vol.16, n.53, Abr/Jun 2011.

FREITAS-HUPSEL, Caroline Cotta de Mello. *Reivindicação do direito à diferença com base em identidade étnica na Bolívia: um nacionalismo aymará*. Dissertação de Mestrado. FFLCH/USP, Departamento de Antropologia. São Paulo, 2008.

GAMARRA, Eduardo. *Bolivia on the brink*. In: Council on Foreign Relations. Washington: CFR, n.24, Fev/2007.

GHIGGINO, Gonzalo. *A sesenta años de la ALALC: problemática, inicios y fracaso de la primera integración latinoamericana*. In: Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos. Buenos Aires: 2011. Disponível em: <http://www.geic.com.ar/2010/2011/03/09/a-sesenta-anos-de-la-alalc-problematica-inicios-y-fracaso-de-la-primera-integracion-latinoamericana/>. Acesso em 22/08/2013.

GOHN, Maria da Glória. *Movimentos Sociais no início do Século XXI*. Petrópolis: Vozes, 2004, p.13.

GUTIERREZ, Alberto Ostría. *Una Obra y un Destino*. Buenos Aires: Editorial Ayacucho, 1946, p. 14-15.

GRAGEA, Ángel Maria C. *La economía política internacional de la nueva integración regional de las Américas: el caso de la Comunidad Andina*. In: Integración y Comércio. Bogotá: Banco Interamericano, 2002, p.97-151. Disponível em: http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_comercio/e_INTAL_IYC_16_2002_CasasGragea.pdf. Acesso em: 15/01/2014.

HAFFNER, Jacqueline Hernández. *A Cepal e a Integração Regional Latino-Americana*. In: *Análise Econômica*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Ano 20, n. 37, mar.2002.

HALLIDAY, Fred. *O Estado e a Sociedade nas Relações Internacionais*. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

HERRERA, Felipe. *La Tarea Inconclusa: América Latina Integrada*. In: *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 06, N. 21, p. 3-23, 1973. Disponível em: <<http://www.revistas.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/17570/19402>> Acesso em: 15 jun. 2012.

KLEIN, Herbert. *A concise history of Bolivia*. Cambridge: Universidade de Cambridge, 2011.

KIRK, Robin. *Más terrible que la muerte: masacres, drogas y la guerra de Estados Unidos en Colombia*. Barcelona: Paidós, 2005.

KOHL, Benjamin e FARTHING, Linda. *Impasse In Bolivia: Neoliberal Hegemony and Popular Resistance*. Londres: Zed Books, 2006. P. 22-80.

LEVINE, Michael. *The big white lie: the deep cover operation that exposed the CIA sabotage of the drug war*. Nova Iorque: Laura Kavanau-Levine, 2007, p.35.

LINERA, Álvaro Garcia. *Os Movimentos Indígenas na Bolívia*. In: *Diplomacia, Estratégia e Política*. Brasília: FUNAG, Ano I, N. 3, Abril/Junho 2005.

LIMA, José Durán, MALDONADO, Raúl. *América Latina y Caribe: la integración regional en la hora de las definiciones*. In: *Série Comércio Internacional, CEPAL:2005*. Disponível em: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/23617/P23617.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/comercio/tpl/top-bottom.xsl>. Acesso em 05/10/2013.

LÓPEZ, Mauricio Uribe. *Colombia y Venezuela: democracias delegativas o autoritarismos competitivos?* In: *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, n. 227, p.97-112, 2010. Disponível em: <www.nuso.org> Acesso em: 22/03/2012.

MACE, Gordon. *Regional Integration in Latin America: a Long and Winding Road*. In: *International Journal*, n. 43, p. 404-427, 1988. Disponível em: <<http://www.jstor.org/pss/40202547>>. Acesso em: 09/04/2011.

MARQUÉZ, Gabriel Garcia. *Cem anos de solidão*. São Paulo: Record, 2011, p.24-45.

MARTÍ, José. *Nossa América*. In: *Antologia Textos selecionados por Roberto Retamar*. São Paulo: Ed. Hucitee, 1983.

MALAMUD, Carlos. *La Crisis de la Integración se Juega em Casa*. In: *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, n. 219, p.97-112, 2009. Disponível em: <www.nuso.org> Acesso em: 22 mar. 2011.

MAYA, Margarita L. *Venezuela: Hugo Chavez y el bolivarianismo*. In: Revista de Economía y Ciencias Sociales. Caracas: Universidade Central de Venezuela, vol. 14, n. 3, 2008.

MAYORGA, Fernando García. *Nacionalismo e indigenismo em el MAS: Los Desafíos de la Articulación Hegemônica*. La Paz: Revista Internacional de Filosofía Política, n.28, 2006.

MAS, Movimiento al Socialismo. *Programa de gobierno*, 2005. Disponível em: http://www.archivochile.com/Portada/bol_elecciones05/bolecciones0009.pdf. Acesso em: 22/03/2013.

MONTALVA, Eduardo Frei. *El Pacto Andino y la integración latinoamericana*. Santiago do Chile: CINDA, 1977.

MORALES, Juan Antonio. *Desarrollo economico y social*. In: Temas de conyuntura nacional. La Paz:FUNDEMOS, 2007.

MORALES, Waltraud Queiser. *Bolivian Foreign Policy: The Struggle for Sovereignty*. In: The Dynamics of Latin American Foreign Policies. Colorado: Westview Press, 1984:180, 185.

MUHR, Thomas. *Venezuela e Alba: regionalismo contra-hegemônico e ensino superior para todos*. In: Educação e Pesquisa. São Paulo: USP, vol. 36, n. 2, Mai/Ago, 2010. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29815818013>. Acesso em 20/08/2013.

OMISTE, Edgar Camacho. *Política Exterior Boliviana a inícios del siglo XXI*. La Paz: UDAPEX, 2005

ONUKEI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio. *Eleições, Política Externa e Integração Regional*. In: Revista de Sociologia e Política. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, n. 27, p.145-155, Nov/2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/10.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

PAREDES, Fernando Salazar. *Política Exterior Boliviana*. La Paz: CERID, 1993.

PAREDES, Fernando Salazar. *Hacia una Nueva Política Exterior Boliviana*. La Paz: Ediciones CERID, 2000, p. 79, 85 e 136.

PASTRANA, Eduardo; VERA, Diego. *Irreversibilidad de la degradación de las relaciones político-diplomáticas?* In: Colombia y Venezuela: entre la hermandad y la conflictividad, eds. Eduardo Pastrana, Carsten Wieland y Juan Carlos Vargas. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2008, p.137-173.

PEDRAZA, Luis Dallanegra. *Claves de la política exterior de Colombia*. In: Revista de Estudios Latinoamericanos. Bogotá: Centro de Investigaciones sobre América Latina y Caribe, n.54, 2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64023055003>. Acesso em: 25/09/2013.

PINTO , Hugo; BRAGA, Márcio. *A Lógica do Regionalismo na América Latina e a Comunidade Andina das Nações*. In: Ciclo de Palestras PROLAM/USP: São Paulo,

22 mai. 2006. Disponível em: < <http://www.usp.br/prolam/seminarios.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2011.

PORTA, Fernando. *La Integración Sudamericana em Perspectiva – Problemas e Dilemas*. In: CEPAL – Colección Documentos de Proyectos. Santiago: Nações Unidas, sep.2008. Disponível em: <www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/34708/DocW32.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2011.

RAMÍREZ, Socorro. *Encrucijadas de la cooperación internacional en Colombia*. In: Colombia y su política exterior en el siglo XXI. Bogotá: CEREC, 2005.

RECCE, Julio. *Política Externa de Bolívia*. In: Observatório de Bolívia (Buenos Aires). 2006, Maio-Setembro. Disponível em: <http://www.caei.com.ar/observatorios/bolivia/1.pdf>

REINOSO, Alain. *Bolívia y la integración andina*. In: Comércio y política exterior boliviana. La Paz: Konrad Adenauer, 2009.

RIVERA, Silvia. *Oprimidos, pero no vencidos*. La Paz: WA-GUI, 1984. Disponível em: <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/294.pdf>. Acesso em 15/05/2013.

ROCHA, Javier Murillo. *El largo conflicto entre Chile e Bolívia*. Santiago do Chile: Aguilar, 2004.

RODRÍGUEZ, Mario. *Ambigüedades y dilemas en la definición de la política exterior colombiana*. In: Revista Análisis Internacional. Bogotá: UTADEO, vol. 4, n. 2, 2012.

RODRÍGUEZ, Mario F. Incidencia del populismo en el proceso de integración de la CAN. Bogotá: Universidade Jorge Tadeo Lozano, 2013, p. 25-85. Disponível em: <http://avalon.utadeo.edu.co/servicios/ebooks/neopopulismo/>. Acesso em: 20/01/2014.

RUIZ, José Briceño. *La posición de Venezuela frente a ALCA y las relaciones de la CAN con Estados Unidos y la UE*. In: Aldea Mundo. Mérida: Universidade de los Andes, vol 8, n. 16, Nov/Abr 2004. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54381607>. Acesso em: 15/05/2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Bolívia: Plural Editores, 2010.

SANTOS, F. 2006. *Integração regional e as eleições presidenciais de 2006 no Brasil*. Análise de Conjuntura, Rio de Janeiro, n. 2, fev.

SAAVEDRA, Gustavo. *Bolívia en el laberinto de la globalización*. La Paz: Plural Editores, 2002.

SCHMALZ, Stefan. *Reorientación de la política exterior boliviana: avanzando hacia un bloque sudamericano de izquierda?* In: El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo. La Paz: Plural, 2013:358.

SCHORR, Bettina. *Una jerarquía clara? Las relaciones bilaterales entre E.E.U.U. y Bolivia durante el Gobierno de Evo Morales*. In: El primer gobierno de Evo Morales: un balance retrospectivo. La Paz: Plural, 2013.

SOTOMAYOR, Teresa Maya. *Estados Unidos y el panamericanismo: el caso de la I Conferencia Internacional Americana (1889-1890)*. In: México Diplomático, 1996. Disponível em: http://www.mexicodiplomatico.org/lecturas/estados_unidos_merica_panamericanismo%201889-1890.pdf. Acesso em 20/08/2012.

TAMAYO, Franz. *El hechichero del Ande*. La Paz: Juventud, 2004.

TAMAYO, Gustavo. *El estado del arte de la política exterior colombiana*. Bogotá: Universidade Nacional de Colombia, 2009.

TAMAYO, Gustavo; MARTINEZ, Elias. *La Comunidad Andina: cohesión interna e intereses individuales de los Estados miembros*. In: América Andina: integração regional, segurança e outros olhares. Campina Grande: Universidade Federal da Paraíba, 2012, p.43-57.

TAPIA, Luis. *Bolivia: ciclos y estructuras de rebelión*. In: Bolivia: memoria, insurgência y movimientos sociales. Buenos Aires: CLACSO, 2007.

TICKNER, Arlene. *Intervención por invitación*. In: Colombia Internacional. Bogotá: Universidade de Los Andes, n.65, Jan/Jul 2007.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. *Colombia en guerras: las diplomacias por la paz*. In: Desarrollo Económico, vol. 39, n. 155, Oct/Dez 1999. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3455949>. Acesso em 12/03/2014.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. *Colombia: más inseguridad humana, menos seguridad regional*. In: América Latina y el (des) orden global neoliberal. Buenos Aires: CLACSO, 2004.

TORRES, César Augusto. *La política exterior colombiana en el marco de la integración latinoamericana*. In: Analecta Política. Medellín: Universidade Pontificia Bolivariana, vol 3, n.4, 2013, p. 67-76. Disponível em: <http://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/1600>. Acesso em: 05/05/2014.

TURZI, Mariano. *Asia y la (des)integración latinoamericana?*. In: Nueva Sociedad. Buenos Aires: Friedrich Ebert, n. 250, Mar/Abr 2014. Disponível em: <http://www.nuso.org/revista.php?n=250>. Acesso em: 24/05/2014.

URRUTIA, Edmundo González. *Las dos etapas de la política Exterior de Chávez*. In: Nueva Sociedad. Buenos Aires: Friedrich Ebert, n. 205, Sep/Out 2006.

VALLE, Juan Ignacio Siles del. *A nova política externa da Bolívia*. In: Diplomacia, Estratégia e Política. Brasília: FUNAG, Ano I, N.1, Out/Dez. 2004.

VALENCIA, Maria Soledad. *La política exterior andina: sus potencialidades como elemento dinamizador de la integración política*. Quito: Universidade Andina Simón Bolívar, 2002, p.57-77. Disponível em:

<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2680/1/T0157-MRI-Cordova-La%20politica.pdf>. Acesso em 15/01/2014.

VALVERDE, Cristián. *Chile y la integración latinoamericana*. Tese de doutorado. Madrid:Universidade Complutense de Madrid, 2002. Disponível em: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/ghi/ucm-t26718.pdf>. Acesso em: 03/05/2012.

VILABOY, Sérgio Guerra. *Principales momentos en la búsqueda de la integración latinoamericana*. In: AYERBE, Luís Fernando. *Integração Latino-Americana e Caribenha*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2007. pp.142.

VILLA, Rafael Duarte. *Venezuela: Mudanças Políticas na Era Chávez*. In: Estudos Avançados, vol. 19-n.55, Scielo Brasil, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300011>. Acesso em: 03/05/2011.

VILLA, Rafael Duarte; OSTOS, Maria del Pilar. *As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: visões em torno da agenda de segurança*. In: Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 48, n.2, Scielo Brasil, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000200005. Acesso em 22/12/2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *As relações internacionais da Bolívia: os desafios da globalização e integração*. In: ARAUJO, Heloísa Vilhena. *Os países da comunidade andina*, vol 1. Brasília: FUNAG, 2004. pp. 348-363.

WEEKS, William Earl. *New directions in the study of early american foreign relations*. In: Diplomatic History. Cambridge: Oxford Journals, XVII, n. 1, 1993. P-73-96.

WEISE, Agustín Saavedra. *Bolívia y el Mundo*. La Paz: Amigos del Libro, 1995.

WIONCZEK, Miguel. *Integración de América Latina*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

ZALLES, Alberto. *Bolívia y Chile: los imperativos de una nueva época*. In: Nueva Sociedad. Buenos Aires: Friedrich Ebert, n. 207, Jan/Fev 2007.

ZUAZO, Moira. *Los movimientos sociales en el poder?* In: Nueva Sociedad. Buenos Aires: Friedrich Ebert, n. 227, Mai/Jun 2010.