



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"  
Campus de Marília



**CULTURA  
ACADÊMICA**  
*Editora*

# A integração sul-americana e os desafios da Unasul

Pedro Silva Barros

**Como citar:** BARROS, Pedro Silva. A integração sul-americana e os desafios da Unasul. *In:* PASSOS, Rodrigo Duarte Fernandes dos; FUCCILLE, Alexandre (org.). **Visões do Sul:** crise e transformações do sistema internacional. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016. v. 2, p. 223-250.

DOI: <https://doi.org/10.36311/2016.978-85-7983-793-7.p223-250>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

# A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E OS DESAFIOS DA UNASUL<sup>1</sup>

*Pedro Silva Barros*

## 1 INTRODUÇÃO

Na última década, houve importantes avanços na integração sul-americana. O período foi de bonança econômica e termos de troca bastante favoráveis, diminuição das desigualdades e governos comprometidos com a política regional. A inédita articulação de Chefes de Estado iniciada em 2000 se institucionalizou na União de Nações Sul-Americanas (Unasul), síntese do novo conceito de América do Sul

O processo de reaproximação dos países sul-americanos, que teve suas origens ainda no período anterior aos anos 1990, percorreu um caminho sinuoso e, por vezes, contraditório, porém dotado de uma lógica intrínseca: o avanço das interconexões econômicas espalhou-se além do espaço de acumulação nacional de cada país no Cone Sul, constituindo um espaço compartilhado de valorização da riqueza, e isso fez que a mera circunstância geográfica dos países, pouco a pouco, se transmutasse em um destino comum. Isso não deve ser compreendido como algo inexorável, mas sim que a necessidade, antes geográfica, de relacionar-se com os vizinhos próximos assumiu características que transcendem a circunstância

---

<sup>1</sup> Esse texto tem por base o artigo *A integração sul-americana, além da circunstância: do Mercosul à Unasul*, (CALIXTRE; BARROS, 2011) em coautoria com André Bojikian Calixtre. Trata-se de uma atualização, concentrada nas ações da Unasul nos últimos cinco anos e em seus desafios, preparada para a XII Semana de Relações Internacionais da Unesp (agosto de 2014) e revisada em março de 2015.

para o compartilhamento de cadeias produtivas, aumento da densidade comercial, harmonização política e legislativa e, mais recentemente, integração das políticas públicas dos países subcontinentais.

Em linhas gerais, as instituições criadas pelos Estados no processo de integração, apesar de servirem a distintos momentos históricos (da crise do nacional-desenvolvimentismo dos 1980 a sua reformulação nos anos 2000, passando pela desregulação e liberalização da década de 1990), cumpriram papel de consolidar, na política externa dos países sul-americanos, a interpenetração significativa de seus mercados, povos e territórios, tendo-a como pressuposto necessário ao desenvolvimento.

O presente artigo pretende apresentar a Unasul e debater sua agenda em uma conjuntura de arrefecimento econômico do subcontinente e consolidação da instituição. Atualiza-se o debate sobre infraestrutura, finanças e defesa, além de avaliar os limites e possibilidades de um crescente protagonismo da Unasul na incorporação de Guiana e Suriname ao novo conceito de América do Sul, na moderação de tensões políticas, no aprimoramento da democracia na região e no esforço para a convergência de diferentes espaços de integração.

## 2 ANTECEDENTES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Em poucos lugares do mundo, um indivíduo poderia transitar por um subcontinente e sobreviver com uso de seu idioma natal e um pequeno repertório adaptado de outra. A aparente homogeneidade lingüística sul-americana, evidentemente as Guianas e Suriname<sup>2</sup> como exceção, no entanto, não se configurou, ao longo da história, como condição suficiente para a integração de seus povos. Era apenas um aspecto positivo em meio aos imensos obstáculos entre as economias nacionais, separadas por acidentes geográficos, econômicos e sociais intransponíveis às sociedades agrário-exportadoras do século XIX. Neste período, o espaço geográfico poroso e escasso de meios fixos de integração voltava-se, como bem assinalou Celso FURTADO (2007), segundo a lógica de desenvolver-se para fora dessas nações, direcionado ao mercado exportador dos países

---

<sup>2</sup> A Guiana, Guiana Francesa e o Suriname (holandês) são os países da América do Sul com língua oficial diferente do Espanhol ou do Português. São tratados na sessão 5 deste artigo.

centrais. *Grosso modo*, a América do Sul, para seus habitantes novecentistas, resumia-se à circunstância do outro vizinho, ora amigo, ora inimigo dos Estados nacionais em consolidação.

No entre guerras, com o bloqueio dos mercados internacionais provocado pela crise de 1929, a desarticulação das economias agrário-exportadoras deu vazão a forças internas de industrializar os países, em maior ou menor grau, para substituir as importações necessárias ao consumo das classes urbanas, combinando-a com o Estado nacional-desenvolvimentista. Na era bipolar, a saída ao relativo fechamento das economias centrais para o escoamento dos produtos, tanto primários como industrializados, demandava uma via alternativa de abertura de mercados. A experiência nacional-desenvolvimentista, pela primeira vez, delimitou uma região econômica comum latino-americana, especialmente após os trabalhos pioneiros da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, criada em 1948). Com o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA), em 1958, pela política externa de Juscelino Kubistchek, concebida por Augusto Frederico Schmidt e executada pelo chanceler Francisco Negrão de Lima, o Brasil afirmou que a alternativa ao comunismo no hemisfério somente seria alcançada pelo pleno desenvolvimento das nações, uma contraposição, portanto, à forma de alinhamento puramente ideológico que os Estados Unidos tinham pressuposto para a região, principalmente após a extinção das comissões mistas pelo presidente norte-americano Dwight D. Eisenhower.

O esforço de integração, no entanto, ignorava particularidades dos países e estabelecia uma agenda totalizante de abertura comercial ambiciosa e inexequível, tal como foi concretizada na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), criada pelo Tratado de Montevideu, em 1960. O arranjo nacional-desenvolvimentista não foi capaz de romper com a manutenção de reservas de mercado nacionais, o que serviu como bloqueio a avanços integracionistas mais profundos na região, frustrando, inclusive, as recomendações de Raúl Prebisch, à época secretário-geral da Cepal. Ademais, uma mudança dos regimes domésticos de poder disseminou regimes militares de exceção pelo continente, congelando, e, por vezes, rompendo laços de amizade construídos ao longo do primeiro esforço de industrialização.

O descompasso entre o discurso integracionista e o avanço do protecionismo entre os países da região limitou o processo de formação

comum latino-americana ao fato de que todos passavam, quase isoladamente e, por vezes, concorrentemente, por graus distintos de industrialização doméstica, sem que esse processo transbordasse para o subcontinente como um todo. Não houve, nessa experiência nacional-desenvolvimentista do pós-guerra, a formação de um espaço comum de acumulação latino-americana.

Aos fins da década de 1960, no entanto, a região novamente esfriou suas tensões e reformulou o processo de integração anterior, sob critérios gradualistas, buscando garantir a soberania e a segurança nacionais, e constituindo mecanismos próprios de integração regional. O Tratado do Rio da Prata <sup>3</sup>(TRP, 1969) e o Tratado de Cooperação Amazônica<sup>4</sup> (TCA, 1978) criaram uma rede inédita de mecanismos de alto nível, envolvendo os três principais países do continente e suas áreas de influência: a Venezuela e o Brasil com o TCA e o Brasil com a Argentina no TRP. Ademais, a re-fundação da Alalc, pelo novo Tratado de Montevidéu<sup>5</sup> (1980), rebatizada Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), sob critérios mais adequados às particularidades nacionais do subcontinente, coroou o processo de distensão regional.

Passada a onda de ditaduras, os países sul-americanos buscaram outro modelo para integrar suas sociedades. Pouco a pouco, a circunstância geográfica transforma-se pela criação de mecanismos adequados a um salto de qualidade, por motivos políticos (redemocratização), econômicos e sociais (crise da dívida externa e do nacional-desenvolvimentismo). Na convulsão da década de 1980, as nações sul-americanas perceberam como saída viável constituir uma integração das sociedades, tanto para combaterem a crise como para participarem das transformações ocorridas no mundo a partir de fins da década de 1960. O caminho, no entanto, não estava dado, pois a redemocratização congregou dois projetos historicamente concorrentes: o resgate do nacional-desenvolvimentismo pelo avanço das reformas estruturais, com vistas à democratização da riqueza; e as reformas liberais, desmonte do Estado nacional-desenvolvimentista e redire-

<sup>3</sup> Recepcionado no Brasil pelo decreto Nº 67.084, de 19 de agosto de 1970. A íntegra do acordo, assim a maioria dos documentos internacionais aqui citados, pode ser consultada na Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (<http://www2.mre.gov.br/dai/home.htm>).

<sup>4</sup> Promulgado no Brasil pelo Decreto 85.050, de 18 de agosto de 1980.

<sup>5</sup> Recepcionado no Brasil pelo decreto Nº 87.054, de 23 de março de 1982.

cionamento do capitalismo industrial para o novo padrão de acumulação financeira e especialização relativa, em diversos graus de profundidade, na produção de commodities.

### **3 O NOVO CONCEITO DE AMÉRICA DO SUL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL: DIMENSÕES HISTÓRICAS DOS CONFLITOS E DAS CONVERGÊNCIAS**

Em termos objetivos, o conceito de América do Sul pautou a política exterior do Brasil e dos outros países sul-americanos desde o século XIX (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 11). Isso pode ser exemplificado pela política de definição de fronteiras do Império, pela Guerra do Paraguai (1864-1870) e pelo Pacto ABC de Não-Agressão e Arbitragem entre Argentina, Brasil e Chile (1915). A América do Sul, naquele tempo, concebia-se como uma variável geográfica crucial à definição das fronteiras nacionais e das soberanias em consolidação. A partir de 1930 e até o segundo terço do século XX, a evolução deste conceito esteve marcada pelo esforço nacional-desenvolvimentista, portanto restrito às conformações de espaços soberanos de acumulação industrial, como sugerido antes, na qual se verificou pouca ou nenhuma integração econômica entre os países sul-americanos.

Somente no último terço do século XX a região começa a ganhar densidade própria. As tensões entre os paradigmas das reformas estruturais e do neoliberalismo como saídas ao atraso do subdesenvolvimento deram novo impulso à integração das estruturas econômicas dos países sul-americanos. O esforço de aproximação entre Brasil e Argentina, ao longo da segunda metade da década de 1980, encontrou sinergias com os demais países e, na década seguinte, constituiu um bloco econômico que, para além das expectativas, sobreviveu às diversas crises aprofundando a integração, e não se desintegrando.

Os presidentes José Sarney (Brasil) e Raúl Ricardo Alfonsín (Argentina) não imaginariam que, às margens do Iguazu, inaugurando a ponte que liga *Puerto Iguazú* a Porto Meira (o primeiro projeto dessa ordem desde 1947), uma declaração bilateral modesta de aproximação entre países vizinhos desencadearia tantos eventos geradores de interdependências, sinergias e, por vezes, conflitos inescusáveis. A Declaração de Iguazu (1985) reafirmou novas tendências expressas desde a assinatura do TRP e

do Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativo<sup>6</sup> (Brasil, Paraguai e Argentina, em 1979), articulados na superação de temas sensíveis que permearam a política externa de ambos desde o pós-guerra.

Buscando a saída ao estrangulamento do padrão nacional-desenvolvimentista, a Declaração de Iguazu cria a institucionalidade necessária para o Programa de Integração e Cooperação Econômica<sup>7</sup> (PICE) e sua série de protocolos que buscaram avançar a fórmula de abertura comercial segundo os termos discutidos na ALADI, ou seja, com ações graduais de abertura segundo a complementaridade das cadeias produtivas, e não sobre a pura e simples lógica da concorrência livre-cambista. Desse modo, os protocolos entre Brasil e Argentina, ao longo da década de 1980, dão impulso inicial ao aumento do comércio entre os países que, progressivamente, despertam interesses mútuos de uma integração mais profunda de suas economias, tanto no âmbito público como nas estratégias das empresas privadas residentes, que passam a incorporar o espaço do Cone Sul nos negócios cotidianos. Em 1988, no auge da crise do nacional-desenvolvimentismo e das tensões entre os paradigmas supracitados, Brasil e Argentina expressam – na assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento – o desejo de constituir, no prazo de 10 anos, um mercado comum, com ampla abertura comercial.

Aos fins da década de 1980, houve uma redefinição de paradigmas que o período anterior havia imposto aos países. Carlos Menem (Argentina) e Fernando Collor (Brasil), eleitos na virada da década, promoveram uma brutal mudança da forma de desenvolvimento, dentro da idéia de abertura irrestrita das economias e redução do Estado para suas atividades que o próprio Menem denominou “normais”, dentro da ideologia neoliberal de Estado mínimo (CERVO, 2007, p. 455-490). De maneira geral, essa ideologia representou os pontos atribuídos ao Consenso de Washington de Reforma do Estado e dos mercados segundo a lógica de desregulação das economias e, fundamentalmente, readequação da função dos Estados nacionais latino-americanos: de produtor do sistema industrial doméstico para garantidor do espaço de acumulação financeira. No Acordo de Complementação Econômica nº 14 (1990), no âmbito da ALADI, os pro-

---

<sup>6</sup> O acordo concretizou a possibilidade de superação das rivalidades regionais a partir da definição conjunta de parâmetros de utilização da Hidrelétrica binacional (Brasil-Paraguai) de Itaipu.

<sup>7</sup> Publicado no Diário Oficial nº 57, de 24 de março de 1988.

toocolos são condensados em um programa ambicioso de desoneração tarifária, visando ao livre comércio bilateral. Surpreendentemente, Uruguai e Paraguai buscam aderir ao Acordo, que será transformado no Tratado de Assunção<sup>8</sup> (1991), berço do Mercado Comum do Sul (Mercosul).

No momento, portanto, em que a chamada “dança dos paradigmas” (CERVO, 2007) define-se, na década de 1990, o diagnóstico de setores importantes dos Estados latino-americanos (principalmente seus ministérios das fazendas, que já haviam logrado silenciar o Consenso de Cartagena (1984) da saída diplomática da dívida externa para substituí-lo pela negociação individual com o Fundo Monetário Internacional – FMI) consideraram inexorável à integração econômica hemisférica com os Estados Unidos. Começou, então, a surgir propostas que visavam a “melhorar” a integração regional, dentro da lógica livre-cambista. Em 1990, a Iniciativa para as Américas, de George H. W. Bush agendou para 1994 o início das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), influenciando decisivamente o processo de integração latino-americano. Em contraposição a essa proposta, em 1992, na VI Cúpula do Grupo do Rio (em Buenos Aires), Itamar Franco propôs a Iniciativa Amazônica, que tinha como objetivo criar uma aproximação entre Pacto Andino e Mercosul (que ainda não tinha personalidade jurídica, o que só aconteceria em Ouro Preto, no final de 1994) e, em 1993, na VII Cúpula do Grupo do Rio (em Santiago), ampliou sua proposta e lançou a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), numa corrida para adequar as possibilidades nacionais à ALCA. Se a aproximação com os EUA era inevitável, seria necessário que os países da região tivessem melhores condições para concorrer com os produtos norte-americanos. O discurso do presidente Itamar Franco, à época, reforça esse argumento.

No contexto proporcionado pela aceleração do processo integracionista em nossa arte do mundo, abrem-se, ademais, oportunidades de associação plurilateral que não podemos deixar de aproveitar, convictos como estamos de que os ideais do Libertador Simón Bolívar permanecem mais atuais do que nunca. A proposta de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que apresentei pela primeira vez na VII Cúpula do Grupo do Rio, se inspira nesses ideais. Estou certo de que a convergência dos esforços sub-regionais de integração do Mercosul, com a participação do Chile, traduzirá em crescente bem-

---

<sup>8</sup> O tratado foi promulgado, no Brasil, pelo decreto n° 350, de 21 de novembro de 1991.

-estar e progresso nossa vocação regional para o entendimento e a convivência em harmonia.<sup>9</sup> (FRANCO, 2008, p. 57).

A proposta da ALCSA foi uma reação à Iniciativa para as Américas e à vontade do México em aderir ao Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta). Na ocasião, os países do Mercosul declaram que *“os Ministros do Exterior e das Finanças do Mercosul confirmaram o seu apoio completo à liberalização comercial entre todos os países da América do Sul, como um fim em si mesmo, para facilitar a entrada da região na economia do Hemisfério e do mundo”* (Comunicado Conjunto dos quatro Governos, 1994), evidenciando sentimento de inevitabilidade da integração com o norte vivido naquele momento. Esta manifestação do discurso teve efeitos concretos na trajetória de inserção comercial do Brasil no subcontinente. A diplomacia brasileira substituiu, em seus discursos, o conceito de América Latina pelo de América do Sul. Essa inflexão teve grande impacto histórico, pois representou a primeira vez em que a identidade regional foi, conscientemente, auto-atribuída por esses países, ainda que em caráter defensivo, para proteger-se na “inevitável” integração hemisférica livre-cambista.

A partir desse momento, passaram a ser duas as prioridades da política externa brasileira na região: fortalecer as bases do Mercosul (ou ainda tentar uma maior integração da região sul-americana) e avançar na integração física do subcontinente. Havia a percepção de que esses eram os dois pilares que faltavam para que o processo de integração regional se fortalecesse.

O Mercosul foi radicalmente aprofundado dentro dessa perspectiva de inexorabilidade da integração hemisférica. O Protocolo de Ouro Preto<sup>10</sup> (1994) ampliou sua estrutura institucional e atribuiu-lhe personalidade jurídica de direito internacional, classificando-o como União Aduaneira. Como os países da região adotavam políticas macroeconômicas similares de estabilização inflacionária, em conjunto com uma política de câmbio valorizado, privatização das empresas estatais, abertura de capital, altos juros da dívida soberana e graus distintos de dolarização interna, o caráter razoavelmente comum dessas políticas, ainda que gravosas sobre as

<sup>9</sup> XIX Discurso do Senhor Presidente da República, Itamar Franco, por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República da Venezuela, Dr. Rafael Caldera. La Guaira, Venezuela, 4 de março de 1994.

<sup>10</sup> Ratificado no Brasil pelo Decreto n° 1901 de 09 de maio de 1996.

variáveis emprego e renda das economias nacionais, facilitou o curso da integração econômica do Mercosul.

Mesmo dentro do livre-cambismo, o processo de integração sul-americano assumiu, cada vez mais, laços de interdependência próprios e construiu, aos poucos, um caminho alternativo à aparentemente inexorável integração hemisférica com os EUA. O processo de integração sul-americana, portanto, aprofundou-se alicerçado no paradigma liberal. Ficava explícito, porém, que havia algo estruturalmente novo na relação entre os países. No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, esse significado político de América do Sul serviu para diferenciar a sub-região não apenas dos Estados Unidos, mas também do México pró-Nafta, adotando de forma praticamente irrestrita as políticas de livre-comércio com os seus vizinhos do norte, o que os países do sul procuravam evitar.

Com as crises cambiais de fins da década de 1990, no entanto, o paradigma de integração sofrerá outro revés. Em termos comerciais, a participação da América do Sul na corrente de comércio brasileira reduziu-se consideravelmente no período de 1998 a 2002, e o processo anterior de convergência com o Nafta teve efeito igualmente reverso. Esse fenômeno, surpreendentemente, não bloqueou ou mesmo diminuiu o processo de integração regional, porém, determinou novos rumos para a América do Sul, avançando na constituição de sua identidade própria.

Na primeira reunião de chefes de Estado sul-americanos da história, a Cúpula de Brasília, em 2000, a transição do conceito de América do Sul, que agora também incorporava Guiana e Suriname, completou-se. Nela, a aparente inexorabilidade de integração hemisférica com os Estados Unidos e a recusa do México em aceitar fortalecer o bloco latino-americano antes deste fato “inevitável” não deixou dúvidas aos países do bloco: mesmo diante da crise cambial em que pesavam os regimes de estabilização neoliberais do subcontinente, a América do Sul, como destino da integração, nos moldes livre-cambistas do momento, era o meio de potencializar essa integração hemisférica futura.

#### 4 AS DIMENSÕES DA INTEGRAÇÃO RECENTE DA AMÉRICA DO SUL E O PAPEL DA UNASUL

O enraizamento do novo conceito de América do Sul ganhou impulso com o abandono do paradigma livre-cambista, em que a integração econômica passa a adquirir novos contornos de promoção ampla do desenvolvimento e a busca de mecanismos políticos mais abrangentes de concertação entre os Estados. Nesse sentido, a América do Sul é entendida como criação recente dos países da região para atribuir sentido lógico a um processo de superação da mera circunstância para a constituição de um destino comum.

No início do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003), com a ênfase sul-sul da política externa, a região deixa de ser vista (apenas) como mercado cativo para ser o espaço legitimador de atuações maiores, como as atuações no G-20 comercial, G-20 financeiro e nas conquistas para a realização dos jogos olímpicos e copa do mundo, nas eleições de brasileiros para as direções da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e da Organização Mundial do Comércio (OMC); todos esses contaram com o apoio conjunto dos países da região. Ainda que retomado o processo de convergência com o Nafta a partir de 2002, o paradigma liberal de integração, no entanto, não mais justificava o sentido da política externa brasileira, cujo marco regional foi a Cúpula de Mar del Plata (2005), que estabeleceu a primazia do desenvolvimento econômico sobre o livre-cambismo e, no item 19 de sua declaração, reconheceu o caráter inoportuno da Alca. O fantasma da integração inevitável com os EUA foi substituído pela necessidade de gerir-se a integração sul-americana como meio prioritário de impulsionar o desenvolvimento nacional dos países.

Esse salto político – de uma estratégia defensiva, como nos anos 1990, para uma ofensiva de integração sul-americana – deu-se no Acordo-Quadro entre Mercosul e Comunidade Andina de Nações (CAN), iniciando o que viria a ser a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), criada em 2004 por ocasião da III Cúpula de Presidentes Sul-Americanos, em Cuzco, depois renomeada União da Nações Sul-Americanas (Unasul) na I Cúpula Energética Sul-Americana (em Ilha Margarita, Venezuela, em 2007).

A Unasul nasceu como espaço político e mecanismo privilegiado para o diálogo e concertação com o objetivo de ser um organismo am-

plo capaz de promover a integração não apenas comercial, mas também em torno de áreas estruturantes: recursos naturais, energia, finanças, comunicação, transportes, sistema educacional, saúde, estratégias científicas e tecnológicas e, fundamentalmente, coordenando posições conjuntas. Reunindo como membros a totalidade dos países do subcontinente, exceção da Guiana Francesa, que é território francês, sem soberania plena, tem superado as desconfianças que havia entre os países desde os movimentos de independência no século XIX e ganhado protagonismo como lugar de apaziguamento de tensões políticas, tanto nacionais como regionais, reconhecida por amplos setores dos diferentes países como instrumento de fortalecimento democrático.

A Unasul está estruturada por conselhos formados por chefes de Estado, por chanceleres e por delegados, por uma Secretaria Geral e por doze conselhos setoriais que tratam de temas específicos, quais sejam: a) energia, b) defesa, c) saúde, d) desenvolvimento social, e) infraestrutura, f) problema mundial das drogas, g) economia e finanças, h) eleições, i) educação, j) cultura, k) ciência, tecnologia e inovação e l) segurança cidadã, justiça e coordenação de ações contra a delinquência organizada transnacional.

Neste artigo são tratados com mais atenção os desafios relacionados à infraestrutura, finanças, recursos naturais, defesa e à incorporação da Guiana e Suriname às políticas de integração regional na América do Sul.

#### **4.1 INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA: DA IIRSA AO COSIPLAN**

O avanço da América do Sul como lócus da política externa brasileira teve como marco a Cúpula de Brasília em setembro de 2000. Um de seus principais encaminhamentos foi o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (Iirsa), implantada por meio de seu Plano de Ação acordado na Reunião Ministerial de Montevideú, em dezembro de 2000. O presidente Fernando Henrique Cardoso, afirmou na ocasião do lançamento da Iirsa que “o momento de reafirmação da identidade própria da América do Sul como região onde a democracia e a paz abrem a perspectiva de uma integração cada vez mais intensa entre os países que convivem em um mesmo espaço de vizinhança.” (CARDOSO; 2000).

A Iniciativa é um conglomerado de projetos, que tem o objetivo de integrar as estruturas de comércio, energia e comunicações com ênfase inicial no fortalecimento de corredores de exportação. O estudo inaugural da Iirsa ficou a cargo de três instituições de fomento regionais, quais sejam, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) a Cooperação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) – em princípio sem a participação de nenhuma instituição nacional – e a execução dos projetos seria preferencialmente privada, com financiamento de uma das três instituições, sob o conceito de parcerias público-privadas (PPP). De início, o plano identificou doze<sup>11</sup> eixos de integração e desenvolvimento, complementados com o estímulo a processos setoriais, necessários para melhorar a competitividade e o processo logístico geral.

Os eixos contemplavam as áreas de transportes, energia, comunicação. Esse conceito de Eixos de Integração, desenvolvido a partir das ideias de Eliezer Batista<sup>12</sup>, descritas no livro *Infraestrutura para o Desenvolvimento Social e Integração na América do Sul*, já tinha sido usado como subsídio para a elaboração do Plano Plurianual do Governo Federal para os períodos 1996-1999 (Brasil em Ação) e 2000-2003 (Avança Brasil), de modo que a Iirsa aparece como uma tentativa brasileira de expandir essa metodologia de planejamento territorial para toda a região (COUTO, 2006, p. 58). Vislumbrava-se um projeto de integração da infraestrutura como motor de um projeto de maiores ambições, baseado na integração comercial e na maior competitividade das exportações. A Iirsa nasceu em meio à proposta da ALCA e ao projeto integracionista que tinha como objetivos ampliar o comércio intra-regional e estruturar a América do Sul para uma presumida integração com o norte. Tratava-se de um projeto que ia ao encontro das políticas liberalizantes adotadas na região.

No caso da energia, a complementaridade das matrizes energéticas e de consumo, as escalas de investimento e o compartilhamento de fontes favoreceram os projetos comuns. Entretanto, na região, a distribuição de oferta energética é bastante desigual. Os países andinos, em particular Venezuela e Bolívia, são os que têm a maior produção de gás natural e

---

<sup>11</sup> Posteriormente, foram definidos dez eixos e, em 2010, nove.

<sup>12</sup> Ex-presidente da Cia. Vale do Rio Doce e ex-ministro de Minas e Energia do Governo João Goulart

petróleo<sup>13</sup> e que contam com um substantivo excedente energético, que se contrapõem ao déficit do Cone Sul, à exceção de Paraguai e Brasil<sup>14</sup>. No caso dos transportes, a própria forma de distribuição geográfica rede de rodovias, ferrovias e hidrovias (e também das populações), que, historicamente, privilegiaram as áreas litorâneas e os corredores de exportações extrarregionais, evidenciam os desafios na integração da infraestrutura de todos os países da América do Sul. O planejamento de portos e aeroportos tem seguido a mesma lógica. As redes de comunicações também foram desenhadas para atender restritamente territórios nacionais, movimento que apenas começou a mudar na última década.

Na etapa inicial, a Iirsa identificou 293<sup>15</sup> estudos e projetos de investimento propostos pelos governos, dos quais um primeiro grupo de 162 foi sugerido como uma *primeira geração de projeto*. Em 2004, durante a Terceira Reunião dos Presidentes da América do Sul, 31 foram considerados prioritários para o período 2005-2010 (denominados “agenda de implantação consensuada”) e, na ocasião, orçados em US\$ 6,4 bilhões. A área energética contaria com apenas um: o gasoduto do Noroeste Argentino, que, se havia sido pensado como um gasoduto que ligaria Argentina e Brasil. Tornou-se um projeto nacional argentino que conta com recursos exclusivamente argentinos. Dessas três dezenas de projetos prioritários, dois foram finalizados dentro do cronograma inicialmente previsto: uma ponte que liga o Brasil ao Peru e outra que liga o Brasil à Guiana, ambas inscritas sob a rubrica “público”.

A breve conclusão a que se chega sobre a Iniciativa é que as limitações de seus projetos decorrem, sobretudo, do perfil de investimento a ser realizado. As prioridades dizem respeito a investimentos de maior densidade econômica e de retorno rápido e elevado. Os investimentos de menor rentabilidade ou de retorno em longo prazo, que poderiam acelerar a integração, são inviáveis e só poderiam ser realizados com substantivos aportes de recursos fiscais. Além disso, a forma de financiamento, que pri-

---

<sup>13</sup> Há de se afirmar que, desconsiderando do cômputo total das reservas as novas descobertas do pré-sal, cuja magnitude ainda não se conhece por definitivo, na Venezuela está concentrado 70% do total de reservas de petróleo da região.

<sup>14</sup> O Brasil encontra-se às vésperas de se tornar exportador líquido de energia e o Paraguai é o maior produtor per capita de energia hidroelétrica do mundo, por conta da binacional Itaipu.

<sup>15</sup> Segundo informação oficial disponível no [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org), em 2010 são 524 projetos na carteira Iirsa.

vilegiava a iniciativa privada e parcerias público-privadas (com o uso dos instrumentos do BID, Fonplata e CAF) mostrou-se inadequada ante o modelo de financiamento via BDNES adotado a partir de 2003.

A guinada política no subcontinente, durante a década de 2000, teve reflexos importantes para o processo de integração energética, sobretudo devido à eleição de governos nacionalistas em países detentores em abundância desses recursos. O nacionalismo fez que os maiores países da região, sobretudo o Brasil, repensassem o relacionamento com os vizinhos. Se, no governo FHC, a integração física com a região admitia um papel reduzido aos Estados, delegando às agências regionais de desenvolvimento e à iniciativa privada o papel de incentivadores e executores do processo (COUTO, 2006, p. 68), a partir do governo Lula, ela obteve uma nova dimensão.

A intenção de incorporar a Iirsa como parte da estratégia de construção de um *espaço sul-americano integrado* ficou mais evidente em 30 de setembro de 2005, na I Reunião de Chefes de Estado da CASA, quando mais uma vez reafirmaram a importância da integração energética da América do Sul e ratificaram os resultados da *I Reunião de Ministros de Energia da CASA*, realizada em Caracas, em 26 de setembro de 2005, que decidiu dar prosseguimento à *Iniciativa Petroamérica*.

Após o Tratado Constitutivo da Unasul, em 2007, a Iirsa passou a ser vista como o “braço” de infraestrutura da nova organização. A formalização desse movimento, porém, apenas foi realizada em junho de 2010, quando, convocados pela presidência *pro tempore* da Unasul, foi reunido pela primeira vez o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan). Nesta ocasião, aprovou-se seu estatuto, que estabelece, no artigo 6º, que a Iirsa será uma instância de apoio, definida como “*Foro Técnico para temas relacionados com o planejamento da integração física regional sul-americana*”. Tal mudança corrobora a tese de que a Iirsa nasceu em um contexto de integração eminentemente comercial, ainda que com traços fundamentais para a integração regional. No momento seguinte, quando foi alterado o paradigma político para a maior parte dos países da América do Sul, a iniciativa foi mantida, ainda que reformulada.

A primeira ação do COSIPLAN foi a elaboração de um Plano de Ação Estratégico 2012-2022. O Plano, além de determinar claramente o espa-

ço de atuação do COSIPLAN, esclarece que os objetivos específicos da Unasul relacionados à infraestrutura são a) a integração energética para o aproveitamento integral dos recursos da região, b) desenvolvimento de uma infraestrutura para interconexão da região e c) integração industrial e produtiva.

O malogro da proposta inicial, no que se refere ao financiamento, comprometeu a execução das obras de infraestrutura, mas consolidou, pela primeira vez, um espaço multilateral que planejasse de forma articulada (pelos eixos) a integração energética, de transportes e de comunicações. Se, nos anos 1990, o Brasil evitava discutir política energética em espaços multilaterais para evitar tratados que estipulassem a livre compra e venda de energia, na década de 2000, o país passou a ser o principal incentivador desses fóruns. Diferentemente do que ocorreu até a criação da Unasul – formalmente até a criação do Cosiplan – as instâncias de planejamento da integração da infraestrutura regional ganharam uma diretriz política concreta, potencializando seus efeitos práticos e a superação de seu principal obstáculo, o financiamento.

Apesar de a metodologia de eixos de integração ter sido mantida, houve uma mudança na estrutura dos eixos. A mudança mais significativa foi a inclusão do eixo Amazonas Ampliado, incluindo o nordeste brasileiro. A ação é meritória, mas poderia ter ido além. Nunca na história da região amazônica houve um planejamento da infraestrutura integrado e as instituições que poderiam fazer isso, como a OTCA, não têm tido instrumentos ou interesse. A Unasul é um grande marco para a inclusão da Guiana e Suriname como parte da América do Sul, mas o esforço poderia ter incluído os dois países de maneira objetiva. Há, portanto um triplo desafio para a Unasul: a) garantir instrumentos para que as diretrizes de seus países-membros se sobreponham aos interesses das instituições da Iirsa; b) associar, definitivamente, o desenvolvimento da Guiana e Suriname à América do Sul e c) realizar um planejamento integral da Amazônia, de maneira ampliada.

## **4.2 INTEGRAÇÃO ECONÔMICA: FINANÇAS E RECURSOS NATURAIS**

A partir da crise financeira internacional de 2008, no âmbito da Unasul, está-se articulando o projeto de uma Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR), que tem por objetivos: diminuir a dependência dos

países sul-americanos do dólar; reduzir custos e facilitar a obtenção de divisas ao comércio; e financiar o desenvolvimento econômico da região, buscando autonomia dos órgãos financiadores tradicionais, como o BID e o Banco Mundial. No primeiro e segundo itens, são negociados mecanismos únicos de liquidação de reservas e de convergência comercial, a constituição de um fundo monetário sul-americano e de uma moeda única de curso regional. Importante salientar que essas propostas encontraram pouco avanço significativo por parte do Brasil, que tem preferido criar canais bilaterais de curso regionalizado para o Real, ao contrário dos países participantes da Alba (Venezuela, Equador, Cuba, Nicarágua e Bolívia), que criaram o Sistema Único Regional de Compensação de Pagamentos (Sucre), com uma moeda única. O terceiro objetivo envolve o Banco do Sul como coordenador de políticas de investimento na região voltados para o desenvolvimento econômico.

No desafio da integração financeira sul-americana, observa-se o dilema brasileiro entre avançar unilateralmente nos investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como principal instrumento financiador dos mega-projetos regionais de empresas brasileiras na região ou optar multilateralmente pela constituição definitiva de um banco regional de desenvolvimento econômico e social, o Banco do Sul<sup>16</sup>. A primeira alternativa garantiria o controle das ações, mas poderia estimular posicionamentos “anti-brasileiros” por parte de outros países e a contestação de sua liderança na região, além de aprofundar assimetrias econômicas entre os países. A segunda limitaria o poder brasileiro sobre a alocação de recursos, porém, potencialmente, aumentaria a legitimidade do país como líder regional sem excluir ações complementares do BNDES, e possibilitaria uma melhor distribuição do investimento entre os membros da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). A superação desse dilema pela constituição plena do Banco do Sul significaria grande avanço na integração regional e na solução de problemas estruturais os quais o Brasil, unilateralmente, não seria capaz de enfrentá-lo.

Em 2007, o Brasil aceitou negociar o tratado constitutivo desde que o Banco do Sul financiasse a Iirsa, essa que já contava com aportes principais do BNDES, além do BID, da CAF e do Fonplata. Apesar de

---

<sup>16</sup> Para uma análise do Banco do sul, ver (CALIXTRE; BARROS; 2010)

esta vinculação ter ficado de fora, critérios de rentabilidade, de definição da atividade do banco como fomento ao desenvolvimento e de restrição à sua abrangência apenas aos países sul-americanos foram incorporados ao tratado constitutivo. No momento em que o BID, a CAF e o Fonplata apresentavam limitações no financiamento dos projetos demandados pelos Estados da região e os investimentos privados em infraestrutura regional eram insuficientes, o Tratado Constitutivo foi assinado em Buenos Aires (dezembro de 2007) por ocasião da posse da presidente Cristina Kirchner e tem como membros fundadores Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Venezuela e Uruguai (nota-se que Chile, Peru e Colômbia, além de Guiana e Suriname, não são fundadores).

No período recente, que coincide com a consolidação da Unasul, houve uma mudança estrutural nas relações econômicas entre os países da região que deve alterar definitivamente suas estratégias de inserção internacional. A China já é o principal parceiro econômico de vários países da América do Sul e seu investimento direto tem sido decisivo para o financiamento de boa parte dos novos projetos de infraestrutura. A China tem fomentado iniciativas com o Brasil no âmbito do agrupamento Brics e criado novas estruturas de financiamento como o Fundo Chino, com a Venezuela. Ao mesmo tempo, iniciativas econômicas que eram tratadas no âmbito Unasul, como o Banco do Sul não receberam a adesão de parte dos países do subcontinente e avançam muito lentamente.

Também em consequência dessa lentidão, na área econômica, o esforço da Secretaria Geral da Unasul concentrou-se nos últimos anos na compilação e avaliação dos recursos naturais da região, particularmente hidrocarbonetos, minerais metálicos e recursos hídricos<sup>17</sup>. Partiu-se do pressuposto de que a América do Sul não tem nas áreas tecnológicas e industriais a mesma competitividade que encontra em recursos naturais. O desafio estaria em converter os recursos não renováveis em capital perdurável e em viabilizar a integração produtiva regional associada à abundância natural.

O retardamento da institucionalização do Banco do Sul, que deve ser agravado pelas dificuldades econômicas do presente, não foi obstáculo

---

<sup>17</sup> Parte significativa desse esforço está organizada no documento “Recursos Naturales en Unasur: Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional” (CEPAL, 2013).

para o avanço em outras áreas econômicas. A gestão do venezuelano Alí Rodríguez à frente da Secretaria Geral da Unasul foi marcada pela compilação de dados e análise do potencial dos recursos naturais sul-americanos.

A América do Sul possui a maior reserva de biodiversidade, 65% das reservas mundiais de lítio, 42% da prata, 38% do cobre, 33% do estanho, 21% do ferro, 18% da bauxita, 14% do níquel e apenas 6% da população, 4% da produção e 3% do comércio internacional. Há uma dependência história de financiamento externo e um baixo comércio intrarregional. Tem-se discutido na Unasul o desenvolvimento de uma estratégia sul-americana de aproveitamento desses recursos naturais. Projeta-se também que até 2050, a América do Sul será responsável por 30% da produção agrícola do mundo.

O desafio posto agora é articular as ações do Brasil e da China com os interesses dos demais países da região de forma planejada. A integração dos projetos do Cosiplan com os debates de criação do Banco do Sul e do Banco dos Brics seria a forma de conciliar os interesses para fortalecer a estrutura produtiva, viabilizar projetos de infraestrutura e agregar valor à exploração dos recursos naturais da região. O Banco do Sul complementaria o BNDES em relação à limitação de conteúdo nacional brasileiro para obras em países vizinhos e o Banco dos Brics garantiria financiamento para importantes projetos de integração regional complementando o crédito chinês com a *expertise* brasileira em construção civil e gestão de grandes obras na América do Sul. Ao Cosiplan caberia avaliar, com o conjunto dos países da região, a pertinência dos projetos e poderia regular seus danos ambientais e sociais, evitando uma competição (“corrida pela desregulamentação”, flexibilização de direitos para atração de investimento estrangeiro de forma competitiva entre os vizinhos) particularmente em áreas sensíveis, como a Amazônia.

#### **4.3 INTEGRAÇÃO DA SEGURANÇA: O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO**

O terceiro eixo estruturante da Unasul é o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), instituição sem precedentes no âmbito subcontinental. Trata-se de um espaço cujo objetivo é propor soluções conjuntas para os principais problemas de defesa e segurança que afetam os países sul-ameri-

canos. Criado em 2008, esta iniciativa do governo brasileiro acabou por ser aceita por todos os países da região, ainda que houvesse discordâncias com relação ao teor e o grau de atuação do órgão (de um lado, a Venezuela queria um tratado mais ambicioso e, de outro, Colômbia e Chile opunham-se a qualquer caráter vinculante) representando o surgimento de uma base institucional que contribua para a ampliação das atividades de cooperação militar entre os países, para o aumento da transparência na área de defesa e para a segurança e a solução de eventuais problemas domésticos ou interestatais. O CDS, por ora, tem objetivos mais modestos daqueles de outras tradicionais instituições correlacionadas<sup>18</sup>, ainda que essas possuam objetivos e graus de profundidade institucional bastante particulares. As atribuições do CDS, por exemplo, não preveem sequer a possibilidade de ocorrência de operações militares “reais”. Pode-se afirmar, contudo, que o Conselho coroa um longo processo de distensão militar, particularmente no Cone-Sul, que teve como marco inicial a aproximação militar dos fins da década de 1970.

De fato, grande parte das atividades do CDS busca fomentar o que já ocorre entre os países da região há algumas décadas, destacando-se os exercícios militares combinados, os intercâmbios de militares para a realização de cursos em outros países e a cooperação na área tecnológica. Essas atividades, ressalta-se, foram desenvolvidas, quase sempre, de forma bilateral, não havendo um espaço de articulação que fosse capaz de permitir a convergência dos interesses de todos os países da região quanto ao tema. Além disso, as atividades, em sua maior parte, eram iniciativas originadas nas próprias Forças Armadas, não se enquadrando em um conjunto de ações que tivessem, necessariamente, uma lógica civil com a política externa dos países. Dessa forma, uma atividade de cooperação militar que envolvesse Brasil, Argentina, Peru e Guiana, por exemplo, seria articulada a partir das relações bilaterais existentes entre cada um desses países e, provavelmente, se basearia nas dinâmicas internas de cada uma das Forças Armadas. Por isso, o CDS poderia atuar como “organizador” dessas atividades, vinculando-as mais fortemente, ademais, à política externa civil dos países. Este objetivo

---

<sup>18</sup> A OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), a OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe); CSDP (Common Security and Defence Policy), da União Europeia; o CSTO (Collective Security Treaty Organisation); a SCO (Shanghai Cooperation Organisation), a GUAM Organization for Democracy and Economic Development, a ECOWAS (Economic Community Of West African States); SADC (Southern African Development Community, o Conselho de Paz e Segurança da União Africana e o RSS (Regional Security System), no Leste do Caribe, são exemplos de organizações regionais de segurança e defesa.

foi reconhecido pelo próprio Ministro da Defesa brasileiro da época, Nelson Jobim, que comentou o seguinte acerca do assunto:

Algumas medidas que poderiam ser utilizadas pelo conselho [de defesa sul-americano] são interações já existentes entre as Forças Armadas dos países da região. A cooperação para formação e treinamento de pessoal militar, por exemplo, é tradicional na região. As escolas militares brasileiras são, cada ano, freqüentadas por dezenas de oficiais de países vizinhos. Ao retornarem a seus países, esses militares contribuem para as boas relações regionais.

Esse intercâmbio, no entanto, é promovido isoladamente pelas Forças Armadas sul-americanas, quando deveria configurar-se como política dos Estados. Elevar tais iniciativas a esse patamar poderia ser uma atribuição do conselho. (JOBIM, 2008, p.15).

Outro objetivo consiste na possibilidade do CDS servir como um espaço para a ampliação na cooperação na área industrial de defesa. Esta proposta consta de documentos oficiais do CDS e na própria Estratégia Nacional de Defesa do Brasil, na qual o CDS é também entendido como um espaço para a integração das cadeias produtivas da indústria de defesa (BRASIL, 2008, p. 17). A necessidade da cooperação neste setor advém do fato de os países da região possuírem um volume bastante baixo de aquisições de equipamentos militares<sup>19</sup>. Ao mesmo tempo, fortalecer ou constituir uma indústria de defesa própria é um importante elemento de autonomia para os países sul-americanos. Uma escala de produção que fosse economicamente viável para tal indústria, contudo, apenas seria gerada caso existisse um complexo industrial regional, o qual atenderia aos pedidos de todos os países do subcontinente e no qual as cadeias produtivas seguissem uma lógica sul-americana e não nacional. Possibilitar a formação de um complexo com estas características é um dos objetivos do Conselho.

Do ponto de vista do aumento da transparência na área da defesa e da segurança, o CDS também pode desempenhar um papel de grande relevância. Algumas iniciativas unilaterais e bilaterais nesse sentido foram tomadas, mas nenhuma que abrangesse todos os países sul-americanos. Chile e Argentina, por exemplo, solicitaram à CEPAL um estudo sobre mensuração de gastos em defesa, concluído em 2011, com o objetivo de

---

<sup>19</sup> Para uma avaliação do mercado de armas brasileiras na região, ver (MORAES; 2010).

e levar a transparência. Ambos também passaram a publicar os chamados Livros Brancos da Defesa Nacional, nos quais são expostos os objetivos e as dimensões das Forças Armadas Nacionais, igualmente com a intenção de ampliar a transparência. Incentivar a padronização da medição de gastos em defesa e a edição de Livros Brancos seria um dos objetivos a serem perseguidos pelo Conselho, sobretudo em períodos nos quais os países da região promoverem modernizações militares, as quais poderiam suscitar dúvidas acerca de possíveis intenções militaristas.

Além disso, o Conselho é um espaço onde eventuais problemas de segurança enfrentados pelos Estados-membros podem ser tratados de forma conjunta. A utilidade de um mecanismo com estas características foi demonstrada por ocasião da reunião da UNASUL de setembro de 2008, na qual os integrantes da organização ofereceram total apoio ao governo boliviano, frente às demandas de caráter secessionista de alguns departamentos do leste do país. Neste caso, uma solução conjunta pôde ser alcançada, evitando-se, assim, a ocorrência de iniciativas unilaterais que, de fato, poderiam auxiliar o governo boliviano, mas que, ao mesmo tempo, não teriam a força e a legitimidade de uma resolução conjunta envolvendo todos os países do subcontinente.

Uma característica peculiar do Conselho, por fim, é que ele deve ser composto apenas por países da América do Sul. Outros países latino-americanos e caribenhos podem ser admitidos como Estados-associados, mas países de outras regiões não podem ingressar no Conselho nem mesmo com este *status*, tal como prevê o Art. 17 do Estatuto do CDS, combinado com o Art. 19 do Tratado Constitutivo da Unasul. Daí também o ineditismo da iniciativa, visto que, até então, o principal acordo de segurança dos países sul-americanos era o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, de 1947, que abrange todos os países do continente americano. Assim, trata-se de uma diferença fundamental em relação a políticas adotadas anteriormente pelo Brasil. Os governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), por exemplo, buscaram criar espaços destinados a promover uma maior cooperação securitária com os países vizinhos (como o MAE – Mecanismo de Análise Estratégica Brasil-Argentina), mas manteve a importância atribuída aos mecanismos de segurança coletiva hemisférica: a Junta Interamericana de Defesa (JID) e a Comissão de Segurança Hemisférica da Organização dos

Estados Americanos (CSH/OEA). Os governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), ao contrário, procuraram as relações securitárias com os vizinhos como um caminho para a substituição dos mecanismos de segurança hemisféricos pelos sul-americanos e não para estabelecer uma conciliação entre ambos. Ainda durante a campanha presidencial, quando o então candidato apresentou propostas referentes às Forças Armadas, afirmou que o seu governo buscava substituir o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) por um acordo regional na área de segurança e que o Brasil buscava liderar iniciativas voltadas para a cooperação militar. Procurava-se superar, assim, o formato de *hub-and-spoke* no campo securitário, “conceito” assim definido por Celso Amorim (2009, p. 9): “É o centro e o aro de uma roda. Ou seja, [...] só se integra com o outro passando pela grande potência. Em suma, se tiver de haver uma integração entre o Uruguai e a Guiana, teria de passar pelos Estados Unidos, entre o Brasil e a Argentina, também teria de passar pelos Estados Unidos.”

Há, portanto, uma dimensão defensiva e outra propositiva para a criação do CDS. A dimensão defensiva visa, em primeiro lugar, impedir a materialização de uma política estratégica de segurança definida a partir dos EUA para o subcontinente e, por outro lado, do ponto de vista propositivo, trata-se de criar de um espaço de concertação e interlocução de modo a superar as diferenças de forma e de conteúdo entre os doze membros nos temas de defesa e segurança, com decisões validadas se acordadas por consenso.

Ao lado do CDS, em anos mais recentes, tivemos a instituição de importantes mecanismos como a Zona de Paz Sul-americana/Comunicado de Brasília, em 2000, a inauguração das Reuniões de Ministros da Defesa da América do Sul (a primeira ocorrendo no Rio de Janeiro em 2003), além de um crescente adensamento das relações bilaterais entre Brasil e Argentina, que vinham em uma desde a década de 1980, culminando no Acordo Bilateral de Cooperação em Matéria de Defesa, firmado em 2007, além dos Acordos-Quadro de segurança regional assinados pelo Mercosul com Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.

Importante mencionar que nos anos iniciais, o CDS apareceu como importante espaço de concertação, com avanços relevantes, tais como a definição de Planos de Ação comuns na temática da segurança e defesa, o estabelecimento de medidas de confiança mútua, a criação do

Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (CEED), a construção de uma metodologia comum de medição dos gastos em defesa, entre outros.

#### **4.4 A ILHA DAS GUIANAS É DA AMÉRICA DO SUL**

A República Cooperativista da Guiana e a República do Suriname correspondem hoje, desconsiderando os litígios territoriais, a 2,1 % do território da América do Sul e apenas 0,45% de sua população e apresentam IDH (índice de desenvolvimento humano) abaixo da média regional. Historicamente vinculados à Grã-Bretanha e à Holanda, formam a porção não latina do subcontinente. Ambos pertencem à Comunidade do Caribe (Caricom) e à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e, no século XX, não participaram das principais iniciativas regionais de integração Sul-Americana, como a Comunidade Andina (CAN) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul). O marco da inflexão dos dois países rumo à América do Sul foi a participação na Cúpula de Brasília de 2000; a aproximação foi confirmada na Cúpula de Cuzco em 2004 e vem sendo consolidada a partir da configuração da Unasul, em 2008.

Ainda que as bases para a aproximação política estejam dadas, a precariedade da infraestrutura limita muito a integração econômica. Hoje inexistem cadeias produtivas articuladas e o comércio é de baixa intensidade. Os principais parceiros comerciais da Guiana são Canadá, Estados Unidos, China, Reino Unido e Trinidad e Tobago e do Suriname são os Estado Unidos, Canadá, Holanda, China e Noruega. Diferente do que ocorre em relação a outros países da América do Sul, o Brasil é um parceiro comercial secundário para Guiana e Suriname, fornecendo apenas 4% das importações totais do Suriname e 2% das da Guiana; as exportações de ambos para o Brasil e o comércio de ambos com a Venezuela e os outros países da região são estatisticamente desprezíveis.

Os dois países são o centro da Ilha das Guianas, território único que conforma a maior ilha marítimo-fluvial do planeta, cuja integração de infraestrutura é muito deficiente e nunca foi planejada em conjunto. Localizada no extremo norte da América do Sul, é atlântica, caribenha e amazônica, tendo como principais demarcações os dois principais rios do norte da América do Sul, Amazonas e Orinoco, e a interconexão natural

entre eles pelo Cassiquiare e o rio Negro; sua parte setentrional é dividida ao meio pelo rio Essequibo. Além de Suriname e Guiana, esse território é compartilhado por Brasil – pelos estados de Amapá, Roraima e a calha norte do Amazonas de todo o estado do Pará e do Amazonas até o rio Negro –, Venezuela – estados de Delta Amacuro, Bolívar e Amazonas – e a França – território ultramarino da Guiana. Conformam uma área de 1,7 milhões de Km<sup>2</sup> e quase 7 milhões de habitantes, considerando as localidades limítrofes, com cidades industriais como Manaus, Puerto Ordaz, Ciudad Guayana e Linden, além de polos regionais como Boa Vista, Macapá, Caiena, Puerto Ayacucho e São Gabriel da Cachoeira.

Na Ilha das Guianas há um enorme potencial hidroelétrico com épocas de incidência de chuvas complementares (opostas) a calha sul do rio Amazonas, onde estão as principais usinas brasileiras na Amazônia, como Tucuruí e Belo Monte. O desenvolvimento desse potencial e a interligação dos sistemas de transmissão de energia garantiriam, ao mesmo tempo, mais segurança energética para o Brasil e, por meio de energia segura e mais barata, competitividade às economias de Guiana e Suriname.

A integração da América do Sul tem-se apresentado como prioridade dos governos da região. Brasil e Venezuela foram protagonistas da criação da Unasul e da Comunidade de Estados da América Latina e do Caribe (Celac). O presidente Ronald Ramotar, da Guiana, apresenta a pavimentação da estrada que liga o centro econômico do país ao Brasil (Linden-Lethem) como a prioridade de seu governo e o presidente Desiré Bouterse, do Suriname, tem procurado afastar-se da dependência política em relação à Holanda e se aproximar da América do Sul: em seu discurso de posse se referiu mais de 20 vezes ao Brasil.

Dentro deste contexto, caberia à Unasul aproveitar a conjuntura política favorável e criar as condições necessárias para a associação definitiva dos dois países à América do Sul.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A integração sul-americana, durante as últimas duas décadas, está em seu momento mais favorável. A integração livre-cambista dos anos 1990, garantiu a ampliação do comércio e da integração produtiva regio-

nal em dois dos seus principais blocos, CAN e Mercosul, e criou condições para um projeto ambicioso de integração física, a Iirsa. Os limites intrínsecos a esse processão poderiam ser superados pelas instituições vigentes ao fim desse paradigma liberal. A eleição de governos ideologicamente contrários a este paradigma deu impulso para a criação de uma instituição política capaz de incluir novos temas e de alavancar integração. A Unasul, com preocupações além das comerciais, tem conseguido amenizar possíveis polarizações, distender conflitos, definir políticas públicas comuns para áreas como defesa e saúde e dar novo *status* às discussões sobre integração financeira, de infraestrutura e de planejamento.

Não se pode afirmar, categoricamente, que haveria um caminho consensual para a integração, ainda que a ideia de que a região possa ter vontade própria e um destino que não seja definido pelo Norte, tornara-se hegemônica nas políticas externas dos principais Estados do subcontinente. Mesmo durante a instabilidade econômica da crise de 2008, a integração sul-americana mostrou-se dinâmica e não retrocedeu em suas conquistas. O retrocesso, no entanto, sempre representa um risco de países que ousem superar as linhas mais profundas e assimétricas do subdesenvolvimento.

Para o Brasil, protagonista das principais ações integracionistas, a América do Sul tornou-se, ao mesmo tempo, espaço de legitimação de seu novo ativismo internacional e área ampliada de acumulação de capital. Esse movimento conjunto não está imune a tensões, que tem nas instituições regionais seu espaço mais adequado para resolução de controversas e de assimetrias. Como a cúpula de Brasília, de 2000, marca o período dessa transição sul-americana, é notável observar que os processos de mudança de prioridade não necessariamente se resumem às mudanças de governos, encontram-se imbricados neles. Ademais, o novo conceito de América do Sul transbordou para a reconstrução da identidade latino-americana, em xeque desde a entrada do México no Nafta. Por meio das Cúpulas da América Latina e o Caribe (CALC, a primeira em 2008, na Costa do Sauípe, BA) e a sua institucionalização como Comunidade dos Estados Latino-Americanos e do Caribe (Celac, em Caracas, 2011), o inédito instrumento de concertação de Estados latino-americanos, sem a participação dos EUA, reaproximou os países sul-americanos dos demais vizinhos latinos.

É nesse sentido que se encontra o significado de estar-se além da circunstância, pois os processos integracionistas sul-americanos, que antes emanavam predominantemente das vontades dos governos nacionais, é hoje uma variável estrutural da sobrevivência dos respectivos Estados, particularmente do Brasil, ainda que, com isso, não se pretenda afirmar que esse destino seja invariavelmente a constituição de qualquer união supranacional de nações sul-americanas. As interdependências regionais, porém, mostram, cada vez mais, que havia uma lógica na reaproximação entre Brasil e Argentina que transcende o simples reencontro de vizinhos: estavam, sim, construindo outro destino.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, C. A Integração sul-americana. *Diplomacia, Estratégia, Política*, Brasília, DF, n. 10, p. 5-26, out./dez. 2009.

BRASIL. Ministério da Defesa. *Estratégia nacional de defesa*. 2. ed. Brasília, DF, 2008.

CALIXTRE, A. B.; BARROS, P. S. O Banco do Sul e o Brasil na nova arquitetura financeira regional. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, DF, n. 3, p. 19-25, 2010.

CALIXTRE, A. B.; BARROS, P. S. A integração sul-americana, além da circunstância: do Mercosul à Unasul. In: VIANA, A. R.; BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. B. *Governança global e integração da América do Sul*. Brasília, DF: IPEA, 2011. p. 443-464.

CARDOSO, F. H. O Brasil e uma nova América do Sul. *Valor Econômico*, São Paulo, 30 ago. 2000.

CERVO, A. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 2007.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Recursos naturais en Unasur: situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional*. Santiago, 2013.

COUTO, L. *O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1999-2005)*. 2006. Dissertação (Mestrado)-Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2006.

FRANCO, I. XIX Discurso do Senhor Presidente da República, Itamar Franco, por ocasião do almoço oferecido pelo Presidente da República da Venezuela,

Dr. Rafael Caldera. La Guaira, Venezuela, 4 de março de 1994. In: FUNAG. *Discursos selecionados do Presidente Itamar Franco*. Brasília, DF, 2008. p. 53-58.

FURTADO, C. *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos* – 4. Ed. – São Paulo, Companhia das Letras, 2007.

JOBIM, N. A defesa na agenda nacional: o plano estratégico de defesa. *Interesse Nacional*, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 9-16. jul./set. 2008.

MONIZ BANDEIRA, L. A. A integração da América do Sul como espaço geopolítico. In: FUNAG. *Integração da América do Sul: textos apresentados no Seminário sobre Integração da América do Sul, no Rio de Janeiro, em 23 de julho de 2009*. Brasília, DF: FUNAG; IPRI, 2010. p. 131-152.

MORAES, R. F. de. Ascensão e queda das exportações brasileiras de equipamentos militares. *Boletim de Economia e Política Internacional*, Brasília, DF, n. 3, p. 59-70, jul. 2010.

