

Unasul: a maturidade da América do Sul na construção de um mundo multipolar

Poucos temas na política externa merecem ser tão amplamente debatidos pela sociedade brasileira como a integração da América do Sul. A criação da Unasul faz parte da fase de maturidade da região. O objetivo deste artigo é contribuir para a compreensão, a partir de uma ótica política e estratégica, do significado da Unasul como mudança de paradigma no relacionamento sul-americano, oportunidade de aceleração do desenvolvimento dos países membros e projeção internacional da região em um mundo multipolar.

Palavras-chave: América do Sul; integração regional; política externa.



In foreign policy few issues deserve such an intense discussion by Brazilian society as South American integration. The creation of Unasul is part of the region's maturity. The aim of this article is to contribute to understanding the significance of Unasul from a political and strategic perspective, to see it as a change of paradigm in South American relationships and as an opportunity to accelerate development of the member states and an international projection of the region in a multipolar world.

Key words: South America; regional integration; external policies.

Antonio José Ferreira Simões: Embaixador do Brasil em Caracas. Ex-Diretor do Departamento de Energia do Ministério das Relações Exteriores (2006-2008) e Secretário de Planejamento Diplomático do Ministério das Relações Exteriores (2005-2006).

1 INTRODUÇÃO

Dois anos e meio depois da Declaração de Cuzco, uma carta de intenções que anunciava a fundação de uma comunidade sul-americana de nações, os Chefes de Estado e de Governo da região lançaram, em 2007, na Ilha de Margarita, na Venezuela, a União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Um ano mais tarde, em Brasília, os mandatários da região assinaram o Tratado Constitutivo do bloco sul-americano, dando-lhe personalidade jurídica internacional e definindo o quadro da sua ação.

Integrada por doze Estados – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela –, a Unasul inaugura uma fase sem precedentes nas relações internacionais na América do Sul. Conquanto mereça ampla cobertura e já se esteja consolidando como mecanismo de referência, a Unasul é objeto de críticas de natureza diversa, notadamente na imprensa, percebendo-se certa desconfiança em relação a ela. O problema parece derivar de concepções imprecisas sobre o que é e o que representa a Unasul.

O objetivo deste artigo é contribuir para uma compreensão, a partir de uma ótica política e estratégica, do significado da Unasul como mudança de paradigma no relacionamento sul-americano, oportunidade de aceleração do desenvolvimento econômico e social dos países membros e a projeção internacional da região num mundo multipolar.

2 A UNASUL COMO ROMPIMENTO DE UM MODELO HISTÓRICO

Para compreender o significado histórico da Unasul, é preciso, antes de nada, recordar que as relações entre os países da América do Sul se formaram sob o signo da desconfiança mútua, que até hoje, em várias ocasiões, se mostra presente.

Desde os movimentos da independência no século XIX, a América espanhola se fragmentou em muitos Estados. Formou-se um modelo de relações político-econômicas do tipo arquipélago: cada unidade manteve relativo isolamento da outra, enquanto cada uma delas se articulava diretamente com potências externas, inicialmente na Europa, como o Reino Unido, e, a partir do século XX, os EUA.

O Brasil manteve-se, *grosso modo*, num relacionamento cordial, porém muito distante das novas repúblicas espanholas, reproduzindo uma linha de separação política que marcou longamente a história entre Portugal e Espanha. O perfil político do Brasil recém-independente – um Império formado por herdeiros da monarquia portuguesa – contrastava com a visão republicana dominante nas Américas e esteve na origem de desconfianças mútuas profundas. Esse padrão de distanciamento perdurou praticamente até os anos 1950. Os contatos e visitas eram pouco freqüentes. Em seus quase vinte anos de governo, o presidente Getúlio Vargas visitou um único país – a Argentina.

Esforços de aproximação regional foram promovidos progressivamente a partir dos anos 1950, perante um contexto internacional rígido, pouco receptivo às demandas de desenvolvimento da região latino-americana. No final dos anos 1950, foram desenvolvidas duas iniciativas de integração. A primeira, liderada pelo Brasil, buscava renovar acordos tarifários existentes entre Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile que precisavam ser adaptados após a criação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). A segunda foi inspirada na Comissão Econômica para a América Latina Central (Cepal) e procurava criar um mercado comum entre os países andinos. As duas iniciativas foram fundidas e criou-se, com o Tratado de Montevidéu, a Alalc (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), na qual foi incluído o México.

Transformada nos anos 1980 em Aladi (Associação Lati-

no-Americana de Integração), o mecanismo nunca chegou a influir decisivamente no aprofundamento da integração, ainda que tenha sido muito útil para estabelecer um quadro jurídico para estimular o aproveitamento de complementaridades econômicas. O processo de formação da Alalc lançou as sementes para a formação nos anos 1960 da Comunidade Andina. No contexto da aproximação Brasil-Argentina, compreendida nos governos Sarney e Alfonsín, estava criado o clima para a assinatura do Tratado de Assunção, de 1991, e o nascimento do Mercosul.

A aproximação em termos comerciais, porém, terminou por consolidar-se em duas esferas isoladas: a Comunidade Andina e o Mercosul. Ademais, as relações entre os países naqueles dois blocos não foram capazes de criar uma realidade de integração efetiva como na União Européia. A América do Sul encontrava-se continuamente desintegrada nos planos político, energético, social, ambiental, etc.

3 A UNASUL COMO UM ARCABOUÇO PARA A INTEGRAÇÃO NAS MAIS DIVERSAS DIMENSÕES

Na essência, a Unasul é o arcabouço sob o qual se buscam articular as relações de aproximação e integração entre os países da América do Sul nos mais diversos campos. A integração sul-americana dá-se em torno do que poderíamos chamar de áreas estruturantes. O Tratado Constitutivo da UNASUL lista os campos da concertação política, da energia, da infraestrutura, do comércio, do meio ambiente, das políticas sociais. Deixa claro que a relação não é exaustiva e está aberta a oportunidades eventuais de integração em outros domínios. A abordagem é pragmática: em cada área, as diplomacias dos doze Estados da Unasul têm por mandato, de início, identificar as oportunidades e negociar os acordos apropriados. Nem todas as áreas estruturantes deverão avançar de forma paralela:

algumas poderão registrar avanços mais rápidos, outras terão desempenho mais lento.

A energia, infra-estrutura e política como “áreas estruturantes”

Na América do Sul, a energia é o campo crucial, em razão da sua capacidade de gerar sinergias de grande impacto e da que se ramificam por outras áreas, como a produtiva, a comercial, a econômica e também a política. Cabe recordar que a integração europeia iniciou-se por meio da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA). Antes mesmo da criação da Unasul, em dezembro de 2006, durante a II Cúpula da América do Sul, realizada em Cochabamba, foi assinada Declaração da Integração Energética Sul-Americana, que lançou as bases da integração na matéria, reconhecendo-a como área-pilar da integração regional.

A América do Sul detém vantagens estratégicas inequívocas em matéria de energia. No agregado geral, a região apresentou crescimento de 30% entre 1996 e 2006, gerando hoje um excedente de produção de 6,5 quatrilhões de BTU. Em particular, a região se notabiliza na produção de energia hidrelétrica, com 20,33% do total mundial, e responde por 9,01% da produção de petróleo (e apenas 4,99% do consumo mundial).

A América do Sul possui 8,5% das reservas comprovadas totais de petróleo do mundo. A Venezuela responde por cerca de 6,6% desse total (79,7 bilhões de barris), seguida pelo Brasil (1%, 11,8 bilhões de barris), Equador (0,4%, 5,1 bilhões de barris) e Argentina (0,2%, 2,3 bilhões de barris). Haveria ainda que agregar, tão logo sejam certificadas, as reservas gigantescas de petróleo descobertas pelo Brasil na camada pré-sal e o petróleo extrapesado da Faixa do Orinoco, na Venezuela. No caso venezuelano, há estimativas de reservas de 314 bilhões de barris, sendo que 180 bilhões já foram certificados. A se confirmarem as estimativas, a Venezuela superará a Arábia Saudita,

que tem reservas de 264 bilhões de barris, tornando-se a primeira colocada no ranking mundial. As estimativas iniciais do pré-sal colocam as reservas brasileiras em 24 bilhões de barris, mas a expectativa é esse número vir a crescer com o melhor conhecimento dos campos.

Isso torna a região não apenas uma exportadora de energia como a insere no mapa geoestratégico mundial. Mais importante, dá-lhe a oportunidade de, pela integração, superar os gargalos de desenvolvimento causados por limitações energéticas individuais.

As oportunidades de integração na área petrolífera têm como atores centrais as grandes empresas estatais como a Petrobras e a PDVSA. As duas empresas apresentam características distintas, porém complementares. A importância da PDVSA decorre essencialmente das grandes reservas de petróleo venezuelanas sob seu controle.

A Petrobras tem presença internacional mais diversificada. Para poder levar o Brasil à auto-suficiência, a Petrobras teve de aprofundar e muito o domínio de novas tecnologias que, hoje, a colocam na fronteira tecnológica de perfuração em águas profundas. Até 2002, a atuação da empresa fora do Brasil era relativamente pequena (66 mil barris diários produzidos no exterior), mas essa situação mudou radicalmente com a compra, naquele ano, da empresa argentina Perez Company, o que elevou a produção da Petrobras no exterior para 247 mil barris diários. Hoje, a empresa brasileira tem operações na América do Sul, na Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Venezuela, Paraguai e Uruguai, apenas para citar a região.

Conquanto de menor envergadura do que o setor petrolífero ou hidrelétrico, o setor gasífero tem o potencial de gerar grandes sinergias. Embora a América do Sul possua uma oferta agregada de gás de 207 trilhões de pés cúbicos (TCF), seu consumo não supera 104 trilhões – o que gera extraordinários excedentes. As maiores reservas encontram-se na Venezuela (66%

do total), na Bolívia (13,7%), na Argentina (9,2%), no Brasil (5,3%), no Peru (4%) e na Colômbia (1,7%). O campo Júpiter, a 37 km a leste de Tupi, recentemente descoberto pela Petrobras, poderia ter, segundo estimativas preliminares, mais de 28 trilhões de pés cúbicos (TCF) de gás natural, transformando o Brasil numa das maiores reservas da região. A localização de boa parte das reservas está em países que não têm mercado suficiente para consumi-las, mas pode ser levada para grandes centros consumidores em países vizinhos. O mercado brasileiro de gás natural apresenta taxas de crescimento da ordem de 15% ao ano, e a maior parte do gás consumido é para uso industrial (57%).

Por ocasião da I Cúpula Energética Sul-Americana, em abril de 2007, os presidentes sul-americanos criaram o Conselho Energético da Unasul, integrado por Ministros de Energia. Deram-lhe o mandato de elaborar propostas de Diretrizes para a Estratégia de Integração Energética, Plano de Ação e Tratado de Integração Energética. As diretrizes e o Plano de Ação foram aprovados pela III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, realizada em Quito, em 10 de agosto de 2009.

Estão em curso os trabalhos para um futuro Tratado Energético, o qual deve servir para fixar as bases a partir das quais poderiam ser alavancados projetos de grande envergadura – cuja dimensão transcende a capacidade de implementação dos governos nacionais –, bem como determinar os termos de referência para a participação de empresas estatais e privadas da região nesse processo. O modelo a ser adotado no plano regional deverá ser flexível o suficiente para permitir a coexistência de diferentes perspectivas da integração energética, inclusive no concernente à participação de empresas privadas ou de economia mista. Observe-se que a única experiência similar no mundo é a Carta de Energia da União Européia, cuja elaboração demandou mais de dez anos.

UNASUL: A MATURIDADE DA AMÉRICA DO SUL NA CONSTRUÇÃO DE UM MUNDO MULTIPOLAR

No inerente à infra-estrutura, a Unasul tem o desafio de modificar seu modelo tradicional de “desenvolvimento para fora” – ou seja, voltado exclusivamente para os centros dinâmicos da economia mundial – para complementá-lo com um modelo de “desenvolvimento para dentro”, ou seja, destinado a explorar as possibilidades dentro do continente sul-americano. A internalização do dinamismo econômico passa pela criação da infra-estrutura necessária – como as rodovias, ferrovias, pontes, ligações aéreas e marítimas, comunicações, etc.

A importância da infra-estrutura como setor de base da integração motivou o lançamento, já na I Cúpula da América do Sul, em Brasília, em 2000, da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A partir da definição de doze “eixos geográficos de integração”, a IIRSA buscou apoiar a integração de mercados para melhorar o comércio intra-regional, aproveitando primeiramente as vias de integração física mais evidentes; apoiar a criação de cadeias produtivas para alcançar a competitividade nos grandes mercados mundiais; e reduzir o custo mediante criação de uma plataforma logística vertebrada e inserida na economia global. No contexto da Unasul, vem sendo corrigido um padrão equivocado trazido inicialmente pela IIRSA. A proposta inicial era construir vias para o escoamento de commodities para fora da região. Hoje está claro que a América do Sul só se consolidará como espaço econômico próprio se construirmos vias de integração para dentro da região, sem prejuízo de ver melhoradas as vias de escoamento para fora da região.

No campo político, a Unasul propõe-se, nos termos do Tratado Constitutivo, a servir de foro de concertação política, fazendo convergir as posições dos Estados nacionais perante questões internacionais. Contudo, como demonstra a experiência do último ano, a Unasul se está projetando para além dessa função e já se está consolidando como foro de referência na gestão de crises regionais. Muito significativo é o fato de

que a Unasul está desempenhando esse papel, sem – pela primeira vez em sua história – envolver potências externas. A região está tomando responsabilidade pelos seus próprios problemas, como ilustra sua ação decisiva, em sua Cúpula Extraordinária de Santiago, em 2008, para pôr fim à crise política interna entre setores da oposição e o governo da Bolívia, que colocava em risco a própria integridade do país.

A questão do Acordo Militar entre os EUA e a Colômbia é o exemplo mais recente. As preocupações dos países da região quanto à presença militar externa no país vizinho motivaram a convocação de uma reunião de cúpula da Unasul, em Bariloche. Como afirmou o presidente Lula na reunião, independentemente dos resultados finais, já era um grande avanço se estabelecesse um foro presidencial para tratar do tema. Até pouco tempo atrás, seria impossível imaginar que esse tipo de reunião poderia vir a realizar-se: basta lembrar que, em 1999, quando o Equador ofereceu a Base de Manta aos EUA, não havia condições de os demais países potencialmente afetados buscarem esclarecimentos e garantias sobre os usos da base.

Para fazer face aos desafios atuais, em particular medidas de criação da confiança e garantias, a reunião de Bariloche encomendou produtos concretos. Além disso, estabeleceu-se uma estratégia sul-americana de cooperação contra o narcotráfico. Essas ações deverão ser desenvolvidas pelo Conselho de Defesa e pelo Conselho da Luta contra o Narcotráfico nos termos do mandato dado pelos doze presidentes da Unasul.

Seria um grave equívoco desdenhar os resultados da Cúpula de Bariloche. O setor de defesa é aquele no qual a integração é mais difícil, porquanto envolve questões mais sensíveis, atinentes à soberania dos Estados. Basta lembrar que as negociações a respeito na União Européia seguem marcadas por elevada controvérsia, diante das visões distintas sobre o valor da OTAN, liderada pelos EUA, para a segurança

UNASUL: A MATURIDADE DA AMÉRICA DO SUL NA CONSTRUÇÃO DE UM MUNDO MULTIPOLAR

européia. A aceitação consensual para a criação, em 2008 e 2009, do Conselho de Defesa da América do Sul, do Conselho de Luta contra o Narcotráfico constitui conquista significativa para a Unasul. Ao se estabelecer como instância permanente da Unasul, esses conselhos representam a apropriação, pela região, dos problemas relativos à defesa e narcotráfico, antes tratados de forma descoordenada e com envolvimento de potências externas. Não se trata de esperar que ele resolva, apenas por existir, as questões que lhe são trazidas. Trata-se, antes, de criar as condições institucionais para que a abordagem desses problemas seja regional, inclusive com vistas a dar eficácia às medidas adotadas.

É importante observar, no tocante ao processo de integração política da América do Sul, o papel desempenhado pelos três países: o Brasil, a Argentina e a Venezuela. Estes são, respectivamente, os países com os maiores produtos internos brutos da região. Cada um deles tem uma projeção política reconhecida, inclusive no seio de grupos sub-regionais como o Mercosul, a Organização de Cooperação Amazônica ou a Aliança Bolivariana para as Américas. A manutenção de um eixo de concertação intensa e contínua entre Brasília, Caracas e Buenos Aires constitui uma condição para a promoção do projeto da Unasul.

Isso não significa que os demais países não tenham importância no processo – pelo contrário, não há América do Sul sem a participação de todos –, mas quer dizer que o diálogo intenso entre Brasil, Argentina e Venezuela deve buscar colocar o interesse comum da integração acima de divergências individuais pontuais e lograr criar projetos aptos a contribuir para a integração de todos.

No caso do Brasil, a responsabilidade pelo processo é particularmente elevada. Como observa o chanceler Celso Amorim:

Reconhecemos que o destino do Brasil está ligado a seus vizinhos da América do Sul. Ao mesmo tempo em que nos percebemos sul-

americanos, reconhecemos a singularidade brasileira no contexto mundial. Não há nisso incompatibilidade alguma. A posição do Brasil como ator global é consistente com a ênfase que damos à integração regional e vice-versa. Na realidade, a capacidade de co-existir pacificamente com nossos vizinhos e contribuir para o desenvolvimento da região é um fator relevante da nossa projeção internacional.

Além das áreas ora mencionadas, a Unasul tem outras dimensões centrais. A econômico-comercial é fundamental, porém não pode ser colocada à frente das demais. O objetivo a ser alcançado é fazer convergir os processos de integração comercial que, em separado, buscaram o Mercosul, a Comunidade Andina, o Chile, o Suriname e a Guiana. Observe-se: a Unasul não estabeleceu metas quanto ao alcance do livre comércio até uma data determinada. Sua abordagem mais pragmática e flexível visa fazer com que os avanços no sentido da abertura e integração econômica se façam à medida que possam ser aceitos pelos setores econômicos dos vários países, de forma que sejam sustentados no longo prazo. Também é necessário frisar a importância da dimensão social da Unasul, cuja velocidade pode até mesmo superar a da área comercial. O comércio e os investimentos podem ser instrumentos úteis para promover o crescimento, mas não necessariamente para o desenvolvimento e o bem-estar social. Vários países da Unasul têm experiências exitosas de políticas sociais, como o Brasil e a Venezuela, as quais podem ser implementadas em outros países.

4 CONCLUSÃO

Para concluir, reitere-se: poucos temas na política externa merecem ser tão amplamente compreendidos pela sociedade brasileira como a integração sul-americana. A criação da Unasul faz parte da fase de maturidade da região. Como um jovem casal que necessita, para desenvolver em harmonia sua

relação, estar mais a sós e menos na companhia de pais e cunhados, assim é a região. As relações com EUA, União Europeia, Japão e China seguem sendo importantes e é nosso interesse viver em harmonia com toda a família, mas para aprofundar o “casamento” precisamos aprender, cada vez mais, a criar elementos novos de convivência entre nós. Há duas premissas básicas na construção desse processo de convivência que é a integração.

A primeira delas é que a integração sul-americana deve ser concebida como um projeto estratégico do Brasil e de seus vizinhos. Não se trata apenas de vê-la no marco dos mecanismos tradicionais de regionalização, destinados a criar zonas de livre comércio ou promover investimentos. Ela expressa, sobretudo, uma visão de fundo político, da construção de um continente sul-americano articulado nas mais diversas dimensões. Os objetivos são, internamente, explorar plenamente as sinergias e oportunidades potenciais, e, no plano externo, fortalecer as possibilidades e o peso político da região diante das questões mundiais, num mundo multipolar. A questão, portanto, tem a ver mais com o lugar que o Brasil e a América do Sul terão no mundo no médio e longo prazo, do que com concepções puramente mercantilistas da integração. A Unasul é a plataforma em construção, a qual dá ao Brasil a possibilidade de projetar-se na sua circunstância geográfica, beneficiar-se da coordenação política, da abertura de mercados, da integração produtiva, da criação da paz, da integração social entre outros aspectos. Esses benefícios também serão auferidos do mesmo modo pelos vizinhos.

A segunda premissa é que a integração na América do Sul deve, ademais, ser concebida como um processo. Ou seja, ela será construída em fases sucessivas e no longo prazo. Não se pode avaliá-la de forma estática. Tampouco se pode ter a expectativa de que ela se dê sem dificuldades. A fase inicial da construção sul-americana passa necessariamente por muitos

debates e muita negociação, com o objetivo de identificar os denominadores comuns que serão as fundações do edifício. O trabalho diplomático na área da integração é precisamente tratar de cada uma das dificuldades – que são naturais – e encontrar saídas para superá-las. A União Européia é o exemplo central da integração, tal como aqui concebida: foi construída progressivamente ao longo dos últimos sessenta anos e continuará a ser construída; tem uma dimensão econômica, mas a ela não se resume; e tem uma natureza visionária quanto ao fortalecimento do poder europeu no contexto das transformações mundiais.

No processo de construção da América do Sul, deve prevalecer, assim, um elevado sentido de pragmatismo. Embora se atribua prioridade às dimensões estruturantes da integração – como a energia, a infra-estrutura e a política – não há predefinições que engessem as oportunidades de avanços, nem metas artificiais. A Unasul, assim, pode hoje demonstrar mais avanços em determinada matéria do que em outra – o que não deve ser visto como um problema, mas parte de seu processo de criação. Por ser a integração um exercício que envolve, em primeiro lugar, a quebra de um modelo passado para, num segundo momento, construir-se um novo, seria irrealista acreditar em transformações rápidas. É no longo prazo que seus potenciais frutos serão visíveis. Como indicam análises de teóricos da integração, como o romeno-britânico David Mitrany, os benefícios gerados pela integração em determinada área tendem a irradiar-se para outras áreas e, ao demonstrar os benefícios, estimulam novos esforços de aprofundamento nas diversas dimensões.