

América Do Sul: Prioridade Para A Política Externa Brasileira

South America: the priority of Brazilian Foreign Policy

EMBAIXADOR CLEMENTE DE LIMA BAENA SOARES¹

Resumo: O artigo apresenta a evolução do paradigma da integração sul-americana, destacando alguns fatores surgidos no final do século XX que influenciaram o modelo de projeção internacional dos países da região. Faz uma análise histórica da integração do Brasil com a América do Sul, e destaca a importância do paradigma integracionista para a Política Externa Brasileira. Ressalta fatores que favorecem a integração - como geografia, riquezas naturais, homogeneidade cultural e linguística etc. -, bem como examina seus desafios. Aborda questões da sociedade civil com relação ao processo de integração regional e explica o paradigma de integração para o desenvolvimento.

Palavras-chaves: integração sul-americana, política externa brasileira, América do Sul, paradigma da integração para o desenvolvimento.

Abstract: The article presents the evolution of regional integration paradigm in South America, highlighting key factors that emerged by the end of the 20th century and that had great influence on the international projection of the South-American countries. The author provides an historical analysis about the Brazilian integration with South America and underscores the importance of the integrationist paradigm to Brazilian Foreign Policy. The article also highlights the elements that facilitate integration - such as geography, natural resources, cultural and linguistic homogeneity, etc. -, as well as examines the challenges faced. The author addresses civil society issues regarding the regional integration process and explains the Brazilian paradigm of development through integration

Keywords: South American integration, Brazilian Foreign Policy, South America, paradigm of development through integration.

¹ Embaixador do Ministério de Relações Exteriores, Diretor do Departamento de América do Sul II.
Email: das-ii@itamaraty.gov.br. Este texto é de responsabilidade do autor e não reflete, necessariamente, a posição institucional do Ministério das Relações Exteriores.

Recebido em 03 de junho de 2014.
Received on June 3, 2014.

DOI 10.12957/rmi.2014.11393

Introdução

O Itamaraty promoveu ao longo do mês de março e no começo de abril deste ano, em Brasília, uma série de debates sobre a política externa brasileira (PEB); intitulados "Diálogos sobre Política Externa". Por iniciativa do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Alberto Figueiredo, o evento teve como objetivo aprofundar o diálogo entre Governo e sociedade sobre o papel do Brasil no mundo.

Em 14 painéis temáticos foram debatidos linhas gerais e temas específicos da PEB. As apresentações e principais conclusões farão parte do Livro Branco da Política Externa Brasileira, "que terá como objetivo registrar e divulgar os princípios, prioridades e linhas de ação da política externa, bem como estimular o conhecimento e o escrutínio público do trabalho realizado pelo Ministério", nas palavras do Chanceler Figueiredo.

Os Diálogos e o Livro Branco são parte do esforço do Ministério das Relações Exteriores de dotar sua atuação de maior transparência e de fortalecer os canais de interação com a sociedade, que, por sua vez, demonstra interesse crescente nos temas da PEB. Isso se explica pelo fato de que o aumento do escopo de atuação da diplomacia e a multiplicação dos temas da agenda internacional nas últimas décadas potencializaram os impactos da política externa no cotidiano dos cidadãos e de seu papel no desenvolvimento do país.

Sintomático da prioridade atribuída pelo Governo à região, o primeiro dos painéis temáticos dos Diálogos foi "O Brasil, a América do Sul e a Integração Regional", no qual expuseram 34 representantes de entidades governamentais e da sociedade civil, membros do Congresso Nacional, acadêmicos, jornalistas e empresários.

Como constatou o Subsecretário-Geral da América do Sul, Central e do Caribe, Embaixador Antonio Simões, na cerimônia de encerramento dos Diálogos, um ponto comum em todas as intervenções foi o grande consenso em torno da ideia de que a integração regional é e deve ser um dos principais objetivos da política externa brasileira. Confirmou-se, ainda, a percepção de que há diferentes visões sobre qual seria o modelo mais adequado de integração regional a ser perseguido pelos países da América do Sul. Para o Governo da Presidenta Dilma Rousseff, o paradigma a ser seguido é o da integração para o desenvolvimento, conceito que, conseqüentemente, guia todas as ações do Itamaraty de formulação e execução de iniciativas de integração regional.

A evolução do paradigma da integração sul-americana

Três fatores surgidos no final do século XX influenciaram o atual modelo de inserção internacional dos países da América do Sul. O primeiro deles, de caráter exógeno, foi a aceleração e a popularização dos meios de comunicação de massa. A possibilidade de difusão instantânea da informação pelo rádio, pela TV e pela internet mudou a dinâmica das relações internacionais e contribuiu para diluir as diferenças entre o plano interno e o externo. Como consequência, temas da política externa brasileira vêm ocupando cada vez mais espaço na política interna e nos debates da sociedade, o que retirou do Governo o monopólio da formulação da PEB.

O segundo fator, de caráter endógeno, foi o processo de redemocratização da região, ocorrida na década de 1980, com o fim das ditaduras militares existentes na América do Sul (a última a cair foi a ditadura de Pinochet, no Chile, em 1990). O processo teve como consequência a substituição do paradigma do relacionamento entre os países da região. O clima de desconfiança

mútua, distanciamento e rivalidade, mantido pelos regimes militares, cedeu espaço para a lógica da cooperação e da integração na busca pelo desenvolvimento.

O terceiro fator, de caráter sistêmico, foi o processo de regionalização mundial, que consiste na formação de blocos de nações. Apesar de a integração ter suas raízes na construção da Comunidade Europeia na década de 1950 (com a criação da Comunidade do Carvão e do Aço, em 1951, e da Comunidade Econômica Europeia, em 1957), o processo de regionalização mundial foi acelerado pelo fim da Guerra Fria e pelo fenômeno da globalização, que exerce função de convergência entre os países. O Mercosul, a Unasul e a Celac, para citar apenas os blocos regionais de que o Brasil participa, nasceram nesse contexto de regionalização mundial, e ajudaram a consolidar a América do Sul como a principal prioridade da política externa brasileira.

Ainda que as bases da integração do Brasil com a América do Sul tenham sido lançadas no Governo Sarney, com a redemocratização e o início da aproximação política com a Argentina de Raúl Alfonsín, foi na década de 1990 que vimos o processo ganhar ímpeto, com a criação do Mercosul, que incorporou, além de Brasil e Argentina, o Uruguai e o Paraguai². O bloco foi concebido, originalmente, tendo como paradigma o regionalismo aberto, priorizando a liberalização comercial. Com o tempo, no entanto, os aspectos sociais, políticos e estratégicos passaram a ocupar espaço crescente nas prioridades do bloco, como comprovam a adoção da cláusula democrática (1998), e a criação do Focem (2004) e do Mercosul Social (2007).

O amadurecimento do Mercosul incentivou outros países do subcontinente a se associarem ao bloco – atualmente, todos os 12 países da América do Sul dele participam, na condição de membros

plenos ou associados, –importante passo para a conformação de uma identidade regional sul-americana. A criação, a partir de proposta brasileira, da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), na Reunião de Presidentes da América do Sul (Brasília, 2000), envolvendo todos os países sul-americanos, foi outro passo nesse sentido, e permitiu adensar a integração física, com o objetivo facilitar a circulação de bens, pessoas e serviços.

No entanto, os Governos dos países sul-americanos entenderam que, apesar de já existirem diversos esquemas regionais de integração (IIRSA, Mercosul, CAN, Aladi, OTCA, etc.), não havia ainda verdadeira concertação e coordenação no plano político entre os países da região. Surgiu, assim, a proposta de criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), que veio a concretizar-se em 2004, com a Declaração de Cusco. Em 2008, a Casa foi substituída pela União de Nações Sul-Americanas (Unasul), na III Cúpula de Presidentes de Países da América do Sul.

A integração sul-americana, institucionalizada na Unasul, pode ser vista assim, como o modelo de inserção internacional escolhido pelos Governos democraticamente eleitos da região para enfrentar o desafio de desenvolvimento no século XXI. A Unasul é criada a partir da consciência da limitação dos mecanismos de integração puramente comerciais, e da necessidade de uma integração abrangente de nossas sociedades, que envolva a cooperação política, financeira, produtiva, e em áreas sensíveis, como defesa, segurança, saúde, e ciência e tecnologia, dentre outras.

A América do Sul, a nossa circunstância

Desde a redemocratização, todos os Presidentes brasileiros demonstraram compreender as oportunidades da integração regional. Para o

² A Venezuela viria a tornar-se membro pleno em 2013.

Brasil, a América do Sul é um espaço privilegiado de articulação política, de cooperação e de integração para o desenvolvimento. Nossa inserção regional é etapa fundamental de nossa projeção internacional. A opção pela América do Sul – que não exclui o objetivo de uma América Latina unida, como comprova a Celac – aproveita oportunidades concretas de integração que se apresentam em função de condições geográficas. A proximidade física com os vizinhos – fazemos fronteira com nove dos 11 países da América do Sul, além da Guiana Francesa – torna a região uma dimensão incontornável de nossa política externa. Foi a geografia, e não supostos fatores ideológicos, que consolidou a América do Sul como a base para a inserção internacional do Brasil.

Mas a proximidade não é a única razão para a integração nem o único fator que a favorece. A América do Sul é extremamente rica em recursos naturais – água, biodiversidade, minérios e combustíveis fósseis, para citar apenas alguns. Apresenta importante potencial energético e enorme capacidade agrícola, cada vez mais atrelada ao uso de tecnologia de ponta na produção.

Além da grandeza de recursos da América do Sul, amplamente reconhecida e divulgada, é importante destacar algumas características que raramente são lembradas como facilitadoras da integração: a relativa homogeneidade cultural e linguística da América do Sul. Para se ter uma ideia, entre os países da União Europeia, existem 24 idiomas oficiais, sem mencionar os dialetos locais.

O atual contexto político também favorece o estreitamento do relacionamento entre os países da América do Sul e, conseqüentemente, o aprofundamento do processo de integração. Todos os países da região têm governos democraticamente eleitos, com instituições

democráticas plenamente vigentes. Vale mencionar, ainda, a vocação pacífica dos países sul-americanos, que prezam pela solução de controvérsias por meio da negociação. Por exemplo, em vez de criarem uma Organização do Tratado do Atlântico Sul, à semelhança da Otan, alguns países, inclusive o Brasil, preferiram estabelecer uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), que visa a promover a cooperação regional, a manutenção da paz e segurança, e a desnuclearização do Atlântico Sul.

É evidente que a integração sul-americana enfrenta desafios não desprezíveis. Entre os principais, podemos mencionar a ainda escassa interligação física e energética, que prejudica os fluxos de comércio e de turismo e a integração de cadeias produtivas. Há, ainda, as dificuldades causadas pelos diferentes níveis de desenvolvimento relativo e de escala econômica dos países da região e suas distintas estruturas produtivas. E, claro, a persistência, ainda hoje, de diferendos territoriais, que, por vezes, contaminam o relacionamento político entre nossos vizinhos. As iniciativas de integração em curso são expressão da conscientização desses desafios e dos esforços da região para superá-los.

Pode-se afirmar que, atualmente, a integração da América do Sul ocupa lugar de destaque na política externa da grande maioria dos países da região e tem avançado a passos largos, principalmente a integração física e a coordenação política. A construção da Rodovia Interoceânica, inaugurada em 2011, é um exemplo de como a política de integração em infraestrutura pode ampliar os contatos políticos, comerciais e humanos entre os dois lados de uma fronteira. Uma operação recente de envio de combustível e mantimentos do Peru e da Bolívia à capital do Estado brasileiro do Acre, isolado pelas fortes chuvas, só foi possível devido à Interoceânica.

No Brasil, a opção preferencial pela América Latina, de modo geral, e pela América do Sul, em particular, é tema constante dos debates e análises da mídia e da sociedade civil. Os críticos acusam os últimos Governos de privilegiarem, por conveniência político-ideológica, o relacionamento com os países da região em detrimento das relações com parceiros tradicionais, como os Estados Unidos, ignorando que o relacionamento com os parceiros tradicionais é estável e que o processo de integração regional perpassou todos os Governos eleitos desde 1985.

Muito se fala dos desentendimentos brasileiros com os argentinos em matéria comercial e sobre as dificuldades para se avançar na negociação do Acordo Mercosul-União Europeia. Mas quase nunca ouvimos que mais de 90% do comércio Brasil-Argentina é composto por bens manufaturados. Esse comércio altamente qualificado é estratégico para ambos os países.

Analisando os dados estatísticos do Mercosul, é difícil não considerá-lo uma iniciativa exitosa, ainda que sofra percalços. Mesmo com a crise de 2008, o comércio intrabloco cresceu acima do comércio internacional. No período 2008-2012, o intercâmbio intra-Mercosul cresceu mais de 20% (passou de US\$ 40 bi para US\$ 48 bi), enquanto o comércio internacional aumentou 13% (passou de US\$ 16,1 tri a US\$ 18,3 tri).

Analisando um período mais amplo, esse cenário se confirma. Entre 1991 e 2012, o comércio intra-Mercosul cresceu mais de 11 vezes, enquanto que o comércio mundial cresceu apenas 5 vezes. Nesse período, o comércio do Brasil com o Mercosul aumentou quase 10 vezes, enquanto que o fluxo comercial do Brasil com o mundo aumentou cerca de 8 vezes.

O comércio do Brasil com os sócios do bloco regional também cresceu muito mais do que com outros parceiros comerciais tradicionais. Entre

1991 e 2012, enquanto o comércio do Brasil com Mercosul cresceu mais de 10 vezes, o comércio do Brasil com a União Europeia cresceu 6, e com os EUA, 5. Em 2013, o saldo comercial do Brasil com o Mercosul representou mais do que o dobro do saldo global brasileiro, compensando déficits com outros parceiros como EUA e União Europeia (EUA: - USD 11,39 bi e UE: - USD 2,9 bi).

O mercado do Mercosul tornou-se fundamental para a atividade industrial em nossos países. Em 2012, 92% das exportações brasileiras ao Mercosul foram bens industrializados. Este ano o bloco foi responsável pela absorção de 20,7% do total de exportações de manufaturados do Brasil.

A imagem de êxito do Mercosul, no entanto, não é a mais difundida nos meios de comunicação, o que é algo natural. Mesmo a União Europeia, reconhecidamente o projeto de integração regional mais profundo existente, também enfrenta questionamentos internos e crises de identidade. Ainda persistem visões divergentes dentro do bloco europeu sobre qual deve ser o objetivo da integração e seus limites.

Para além das questões econômicas e comerciais, a coordenação política e a defesa da democracia têm sido os grandes triunfos dos mecanismos de integração. Como recordou a Presidenta Dilma Rousseff em seu discurso proferido na cerimônia de formatura da Turma Nelson Mandela do Instituto Rio Branco, em 30 de abril último, é importante reconhecer que tanto a Unasul como o Mercosul demonstraram maturidade diante de conflitos e situações excepcionais ocorridas na nossa comunidade sul-americana nos anos recentes. A pronta resposta dessas instituições mostrou que a América do Sul pode assumir os próprios desafios e que busca enfrentá-los com soluções endógenas, soberanas, e adaptadas à realidade de nossa região.

Para citar apenas alguns exemplos: em outubro de 2010, a Unasul condenou energicamente a tentativa de golpe de Estado no Equador; em julho de 2013, os Presidentes do bloco mantiveram Reunião Extraordinária, em Cochabamba, para demonstrar seu firme rechaço à proibição ao sobrevoos e à aterrissagem do avião do Presidente da Bolívia, Evo Morales, em países da Europa (Portugal, Itália, França e Espanha). Mais recentemente, o Conselho de Chanceleres da Unasul criou, em reunião realizada em Santiago, em março de 2014, Comissão de Chanceleres para "acompanhar, apoiar e assessorar" o diálogo político na Venezuela, composta por Brasil, Colômbia e Equador.

O bloco também tem desempenhado importante papel no acompanhamento de eleições em seus países-membros. Desde 2013, foram enviadas missões à Colômbia, à Venezuela, ao Equador e ao Paraguai. Essas missões ajudam a garantir eleições livres e plenamente democráticas, e o consequente reconhecimento da legitimidade de seus resultados.

Com o Mercosul e a Unasul, os países sul-americanos reafirmam seu desejo de atuar juntos, sem tutela externa, com base em uma agenda traçada pela própria região. A região vem assumindo, assim, com identidade própria, o papel que lhe cabe no mundo.

Integração para o Desenvolvimento

A América Latina formulou seu próprio paradigma de integração, que claramente substituiu o paradigma de regionalismo aberto. Nesse novo paradigma, que pode ser denominado integração para o desenvolvimento, os aspectos comerciais já não são dominantes. A ênfase se dá no campo político, com maior diversificação de temas tratados: intensificação da cooperação em temas sociais, educação e cultura, infraestrutura física, meio ambiente, energia etc.

A integração para o desenvolvimento deve levar em consideração a realidade atual, social e econômica dos diferentes membros dos processos de integração e tentar, na medida do possível, diminuir as assimetrias. Não se trata de igualar os níveis de desenvolvimento dos países, mas de criar condições e definir mecanismos para que países e regiões menos favorecidos possam aproveitar o acesso ao mercado regional. No Mercosul, esse papel cabe ao Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem).

Criado em dezembro de 2004 e estabelecido em junho de 2005, o Focem se destina a financiar projetos para melhorar a infraestrutura das economias menores do Mercosul e das regiões menos desenvolvidas, impulsionar a produtividade econômica dos Estados-partes, promover o desenvolvimento social, especialmente nas zonas de fronteira, e apoiar o funcionamento da estrutura institucional do bloco. O Focem é composto por contribuições não reembolsáveis que totalizam US\$ 100 milhões por ano (com a entrada da Venezuela no bloco, em 2013, o valor passou a US\$ 127 milhões).

Desde sua criação, o Fundo consolidou-se como importante instrumento financeiro para seus principais beneficiários, em particular o Paraguai, com uma carteira de projetos em valor total de cerca de US\$ 1,4 bilhão, do qual aproximadamente US\$ 1 bilhão de recursos Focem. Hoje, o Focem é exemplo tangível do tipo de integração favorecida pelos países do Mercosul: um projeto compartilhado de desenvolvimento sustentável com justiça social.

Considerações Finais

É importante, para a legitimação da política externa brasileira, que exista um diálogo entre o Itamaraty e a sociedade civil. Esse diálogo vem sendo fortalecido, progressivamente, desde a redemocratização do Brasil, e foi verificado, de

forma incisiva, durante a Conferência Rio+20, em junho de 2013. Duas iniciativas recentes do Ministério, os "Diálogos sobre Política Externa" e a elaboração do Livro Branco coadunam-se com a necessidade de aproximação com a sociedade civil.

Nesse processo, faz-se fundamental a aproximação do Itamaraty com universidades e institutos de pesquisa. O convite para escrever para a Revista Mural Internacional, que aceitei com alegria, é exemplo das oportunidades de interação que tanto fortalecem a parceria entre Governo e Academia.

A maior participação da sociedade nos debates sobre política externa evidencia opiniões diversificadas sobre a atuação diplomática brasileira, especialmente no que se refere à relação do Brasil com seus vizinhos. Críticas e questionamentos são esperados e bem-vindos, porquanto intensificam reflexões sobre como deve ser a integração regional e qual deve ser o modelo de inserção internacional do Brasil.

Independentemente do modelo adotado, parece haver consenso quanto à importância da integração regional para o desenvolvimento do Brasil. O período da crise internacional de 2008 e toda a história do século XX comprovaram que a prosperidade de cada um dos países da região dificilmente poderá ser atingida de forma isolada.

Como afirmou recentemente o Chanceler Figueiredo na formatura da Turma Nelson Mandela, do Instituto Rio Branco, "com um entorno estável e próspero asseguramos melhores condições para nosso desenvolvimento e para nossa inserção internacional". Por isso, é fundamental a intensificação das relações entre os países da América do Sul: é preciso que a região elabore, sem copiar modelos exógenos, um projeto de desenvolvimento compartilhado, possível apenas quando existe o estreitamento de laços de amizade e cooperação.