

Brasil e Integração da América do Sul:

Conjuntura, instituições, desafios

Marco Cepik (05/02/2018)

Neste texto discuto os pontos 4.9 e 4.10 (Brasil e Integração América do Sul) do conteúdo de **Política e Segurança**, parte da lista de conhecimentos específicos para o cargo 1 (Oficial de Inteligência (Área 1)). Iniciarei com algumas considerações sobre os eventos recentes da conjuntura regional. Em seguida, descreverei o arcabouço institucional de integração regional na área de segurança e sua conexão com a Estratégia Nacional de Defesa (2008). Finalmente, menciono três desafios para a retomada do processo de integração e cooperação em defesa e segurança na região.

Conjuntura

Em seu primeiro discurso de balanço e perspectivas para o Congresso Nacional (*State of the Union*), na terça-feira dia 31 de janeiro, o presidente dos Estados Unidos abordou alguns tópicos internacionais já esperados, evitando outros. Mais importante aqui, entretanto, é compreender o discurso no contexto da recente publicação de documentos oficiais sobre segurança e defesa e suas implicações para a América Latina.

Juntas, a Estratégia de Segurança Nacional (*National Security Strategy*, dezembro de 2017), a Estratégia de Defesa Nacional (*National Defense Strategy*, janeiro de 2018) e a Revisão da Postura Nuclear (*Nuclear Posture Review*, fevereiro de 2018) sinalizam mais explicitamente uma escalada conflitiva com a China e a Rússia. A premissa (problemática e raramente questionada a sério por autoridades e analistas internacionais) é que Washington atua em defesa da ordem mundial pós-II Guerra, enquanto a Rússia e a China buscam revisar ou derrubar o *status quo*. Ambos os países foram mencionados apenas de passagem no discurso de Trump, mas a escolha estratégica pela confrontação foi o pano de fundo de um discurso marcado ainda pelo recurso à noção de que os Estados Unidos e seus aliados encontram-se ameaçados por “ditaduras comunistas e socialistas” como Cuba, Venezuela, Irã e Coreia do Norte.

Esta redescoberta do repertório ideológico da Guerra Fria como forma de tentar melhorar os declinantes níveis de popularidade dentro e fora do país rapidamente se fizeram sentir na América Latina. Ameaçado de demissão por Trump em novembro por ser muito diplomático com a Coreia do Norte, antes mesmo de iniciar no dia 01 de fevereiro sua viagem para a América Latina (México, Jamaica, Colômbia, Peru e Argentina) o Secretário de Estado Rex Tillerson já foi “alertando” os países da região contra as “vendas de armas” da Rússia e os “custos ocultos do comércio” com a China. Como destacou também o jornal *Financial Times*, no mesmo discurso proferido na Universidade do Texas, Tillerson enalteceu a Doutrina Monroe (1823) como um modelo para as relações entre as duas Américas. Aliás, indicando estar mais próximo ainda do corolário Roosevelt (1904), já no México o secretário sugeriu que o presidente Nicolás Maduro poderia ser derrubado pelas forças armadas venezuelanas “para garantir uma transição pacífica de regime”. Isso poucos meses depois do presidente Trump ter ameaçado diretamente o governo venezuelano com uma intervenção militar.

É pouco provável que os temas mais contenciosos com o próprio México (imigrantes, muro, demanda estadunidense por drogas, tráfico de armas americanas, NAFTA) sejam equacionados produtivamente pela visita do Secretário de Estado. Aliás, como ele mesmo se descreveu, um texano, rancheiro e executivo do setor petrolífero sendo a face “diplomática” do governo Trump já diz muito. Juntamente com as recentes declarações racistas de Trump sobre imigrantes do Haiti (e de outros países designados pelo presidente como “*shithole countries*”), as críticas ao processo de paz na Colômbia, a retomada das detenções de “combatentes inimigos” em Guantánamo (que custa meio bilhão de dólares ao ano para ser mantida), e o endosso da eleição de Hernández em Honduras (contra a recomendação da Organização dos Estados Americanos), talvez a deterioração crescente das relações com Cuba e Venezuela possa agradar a direita mais extremista nos Estados Unidos e na região, mas dificilmente sinaliza alguma alternativa econômica, social e política real aos desafios do desenvolvimento e da democracia.

Sobretudo em um momento em que a América Latina como um todo começa a sair da recessão e tem expectativa de crescimento do PIB na faixa de 2,4% para 2018. Neste sentido, não poderia ser maior o contraste entre as declarações do atual governo de Washington e os recentes resultados da segunda reunião ministerial do

Fórum China-CELAC, concluída no dia 22 de janeiro de 2018 em Santiago do Chile. Na ocasião, Wang Yi, ministro das Relações Exteriores da China, transmitiu a mensagem do presidente Xi Jinping que incluía o apoio ao processo de paz na Colômbia, o convite para os países da América Latina juntarem-se à Iniciativa Cinturão e Rota (BIR) e o reforço das aspirações comuns pela paz, desenvolvimento e felicidade.

Criado em 2014, o Fórum reuniu representantes de 31 dos 33 países membros da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), a delegação chinesa e representantes de organismos internacionais. Em resumo, a Declaração de Santiago, o Plano de Ação Conjunto 2019-2021 e a Declaração Especial sobre a BIR pretendem incrementar um volume comercial atualmente já superior a 200 bilhões de dólares, além de investimentos e financiamentos que atualmente já superam a soma dos financiamentos ofertados pelo Banco Mundial, Banco Interamericano, BNDES brasileiro e Corporación Andina de Fomento (CAF).

Neste sentido, o governo e as empresas dos Estados Unidos precisarão fazer mais do que ameaçar a região ou evocar o bicho-papão comunista. Claro que há custos na crescente participação chinesa na América Latina (desindustrialização e potencial erosão do regionalismo, por exemplo). Mas, até agora, a China limitou-se a cobrar o reconhecimento diplomático por parte do Paraguai ou do Panamá (que já o fez). Nada parecido com exigir a participação dos países da região em alguma invasão de país soberano, ou juntar-se a uma cruzada contra as drogas, o terrorismo ou coisa que o valha.

Até certo ponto, a pressão competitiva da China na América Latina pode favorecer as condições de barganha dos países da região com os Estados Unidos, União Européia e Japão. Este parece se o caso do acordo comercial entre União Européia e MERCOSUL. Porém, as escolhas estratégicas que os Estados Unidos e a China fizerem no plano global poderão repercutir negativamente na região. Para a América Latina não interessa uma deterioração ainda maior da segurança internacional nos próximos anos, muito menos uma guerra entre os Estados Unidos e a China. Na era nuclear, mais do que nunca, a paz mundial é necessária para o desenvolvimento sustentável e a integração regional.

Instituições

As diferentes iniciativas de integração decorrem de distintas avaliações e interesses existentes na região. A partir da década de 1990, por exemplo, logo depois da criação do MERCOSUL (1991), o México, segunda maior economia e segunda maior população da América Latina, ingressava em 1994 no North American Free Trade Agreement (NAFTA). Com o fracasso das negociações para a criação da Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), os caminhos do México, América Central e Caribe, por um lado, e das regiões Andino-Amazônica e do Cone Sul, por outro, foram diferentes. Portanto, as principais indagações sobre o futuro da América Latina dizem respeito a quão divergentes ou convergentes seriam os interesses e escolhas dos diferentes países e forças políticas, bem como referem-se aos desafios institucionais nacionais e regionais para a superação dos dilemas de ação coletiva em torno de quaisquer objetivos comuns que venham a ser identificados.

Tanto a perspectiva mais socializante da Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), quanto a perspectiva mais liberalizante da Alianza del Pacífico (AP) indicam que os objetivos políticos se mesclam aos objetivos econômicos. Mesmo as organizações politicamente mais abrangentes e mais centristas, como a Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) e a Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), estão passando agora pelo duplo teste de uma severa crise econômica e por polarizações políticas graves em diversos países. Em 2018, se tudo correr bem, teremos seis eleições presidenciais na América Latina (Costa Rica, Paraguai, Colômbia, Venezuela, México e Brasil), além da sucessão na liderança de Cuba e das eleições parlamentares (*mid term*) nos Estados Unidos. Já descontadas as declarações infelizes do presidente Macri propondo a retirada da Argentina da UNASUL, tudo indica que o impulso para a integração regional continuará baixo por um tempo.

Diante da crise econômica, social, política e de segurança pública, entretanto, a resposta coletiva na América do Sul e na região como um todo exige realismo e eficiência, não desespero e abandono. Passada a fase inicial de ajuste ortodoxo e renovados conflitos distributivos, a tendência nos anos 2020 é a retomada dos esforços de desenvolvimento. Se for possível manter iniciativas de integração de infraestrutura energética, logística e de comunicações nos próximos anos, uma maior

convergência institucional entre a UNASUR e a CELAC poderá renovar o valor estratégico da integração como resposta à crise. O mesmo vale para outras organizações regionais atualmente dormentes, como a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), ou mesmo o MERCOSUL.

Desafios

Há, portanto, desafios que mesmo uma institucionalidade regional mais robusta teria dificuldades em resolver. O principal deles é reconhecer realisticamente nossas deficiências e valorizar a capacidade dos povos da região.

Começamos, pois, aceitando como positiva a nossa real e diversa composição demográfica. No Fórum Econômico Mundial de Davos, em janeiro de 2018, o presidente da Argentina Mauricio Macri declarou que o esperado acordo comercial entre a União Europeia e o MERCOSUL seria natural porque “*en Sudamérica todos somos descendientes de europeos*”. Na verdade, a população da América Latina (e da América do Sul) é miscigenada, ainda que seu perfil demográfico seja muito variado nos países, regiões e localidades. Em 2005, os mestiços, mulatos e zambos (cafuzos) somavam 50,8% da população da região, enquanto os brancos, indígenas, negros e asiáticos somavam 49,2%. Tal miscigenação resulta de um processo histórico marcado pela violência e opressão. Porém, as lutas e hibridizações ocorridas ao longo do caminho também produziram um tipo de diversidade reflexiva, onde culturas urbanas e rurais tem sido ressignificadas com grande vigor criativo e força expressiva de alcance mundial. Sem qualquer romantismo, a diversidade sociocultural da “outra” América tornou-se um dos seus principais valores.

Em 2015, a ONU estimava em mais de 634 milhões de pessoas a população total da região (sendo 418,4 milhões na América do Sul, 172,8 milhões na América Central e México, e 43,2 milhões no Caribe). Ou seja, cerca de 10% da população dos países emergentes e 8,5% da população total mundial. Com população projetada para 784 milhões em 2050, a região ultrapassaria a população projetada para a Europa, de 707 milhões de habitantes. Entretanto, em 2010 a América Latina e Caribe continuava sendo a região mais desigual do mundo. Os cinco países com os piores Índices de Gini no começo da década eram Honduras (53,7), Colômbia (53,5), Brasil (52,9),

Guatemala (52,4), Panamá (51,7) e Chile (50,5). Ainda assim, destaca-se que 14 dos 15 países da América Latina com dados disponíveis no período apresentaram redução nas desigualdades entre 2002 e 2008, sendo que 12 reduziram a desigualdade de renda mesmo depois do início da crise econômica global de 2008. Em 2011-2012, por exemplo, houve redução do índice de Gini de ao menos 1% ao ano na Argentina, Brasil, Peru, Uruguai e Venezuela. Esta tendência foi interrompida quando o PIB da região recuou de US\$ 6,247 trilhões em 2014 para US\$ 5,148 trilhões em 2015. A retomada do crescimento econômico, combinada com ajustes progressivos na estrutura tributária, permitiria reduzir desigualdades de renda, patrimônio e oportunidades educacionais, condições para um desenvolvimento mais sustentável (<https://goo.gl/YJcf1o>).

Mas, para isso, será necessário lidar com um segundo desafio. Vale lembrar, comparativamente, que os dez países membros da Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) somam uma população de 625 milhões de habitantes, um PIB total de US\$ 2,8 trilhões e renda per capita de cerca de US\$ 4.000,00. Por sua vez, os doze países membros da UNASUR contam com 420 milhões de habitantes, um PIB de US\$ 4,2 trilhões e renda per capita de aproximadamente US\$ 10.000,00. A América Latina e o Caribe hoje representam 14,5% do PIB dos países emergentes e 8,3 % do PIB mundial. Mais da metade de sua população é usuária da Internet e existem 114,7 celulares para cada cem habitantes. Além de ser um mercado de massas efetivo, o desafio da América Latina e Caribe está na sua capacidade de utilizar de modo mais estratégico, ou seja, menos predatório e concentrador, sua abundância de recursos naturais para melhorar sua capacidade de inovação e sua indústria.

Por exemplo, a região apresenta um consumo de energia primária da ordem de 884,3 milhões de TEP (toneladas equivalentes de petróleo), o que corresponde a 6,7% do consumo mundial de energia primária. Por outro lado, possui reservas de 340 bilhões de barris de petróleo (20% do total mundial), bem como reservas menores de gás natural (4,3% do total mundial) e de carvão (1,7%). Juntamente com as terras agricultáveis, que somam 7,1 milhões de km², dos quais 56,141 milhões de hectares atualmente são destinados para a produção de grãos, o setor primário ajuda a criar um lastro que, dependendo de escolhas estratégicas e arcabouço institucional, pode contribuir para alterar o perfil da matriz econômica regional. Afinal, considerando os

macroprocessos globais de mudança climática e transição tecnológica, os enormes recursos naturais na região tendem a se valorizar como ativos estratégicos. Ainda hoje, 49,2% da área total da América Latina é coberta por florestas (quase 9,3 milhões de km²). Da mesma forma, em termos de biodiversidade a América Latina e o Caribe concentram mais de 60% das espécies terrestres conhecidas, incluindo cerca de 50% das florestas tropicas do mundo, 50% das espécies de anfíbios, 41% dos pássaros, 35% dos répteis e 33% do total de espécies de mamíferos. Finalmente, a América Latina possui cerca de 31% da água doce do mundo (<https://goo.gl/VdhVhS>). A gestão cooperada da biodiversidade e dos recursos hídricos será mais um teste para a integração regional nas próximas décadas.

O terceiro desafio, portanto, é cooperar para defender os interesses comuns, os territórios, populações e a soberania. Na segurança pública, por exemplo, os índices de homicídio atuais são muito altos na América Latina. A América Central possui uma taxa média de 41 assassinatos para cada 100 mil habitantes, o pior índice regional do mundo. Por sua vez, a América do Sul apresenta uma média de 20 assassinatos por 100 mil habitantes, e o Caribe 16,9 assassinatos por 100 mil habitantes. No caso da defesa nacional, o gasto médio na região variou entre 1,40% e 1,29% do PIB no período entre 2009 e 2014, dos quais 64% foram gastos com pessoal. Brasil, Colômbia, México, Chile e Argentina são, nesta ordem, os cinco países com os maiores gastos militares da América Latina, sendo que, juntos, representam cerca de 84% do total regional. Desde os anos 1980, a soma dos gastos em defesa dos países da América do Sul tem se mantido na faixa de 10% ou menos do total do orçamento de defesa dos Estados Unidos. O enfraquecimento da capacidade nacional e regional de defender-se contra riscos e ameaças de baixa probabilidade/alto impacto é indesejável e insustentável.

Melhorar tais capacidades e, ao mesmo tempo, fortalecer a soberania popular e a democracia constituem o grande teste para a contribuição que o Brasil, a América do Sul, a América Latina e o Caribe podem dar para o futuro da ordem mundial.

Sugestão de Leitura:

- BRASIL. Livro Branco da Defesa Nacional, Brasília, Ministério da Defesa, 2012.
- BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília-DF, Ministério da Defesa, 2008.
- CEPIK, Marco; ARTURI, Carlos. Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais para a Cooperação Sul-Americana na Área de Segurança. Dados, Rio de Janeiro, v. 54, p. 113-154, 2011.
- CEPIK, Marco. Segurança Internacional: Da Ordem Internacional aos Desafios para a América do Sul e para a CELAC. In: BONILLA, Adrián; ÁLVAREZ, Isabel. [Org.] Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica. San José, FLACSO, 307-324, 2013.
- FUCCILLE, Alexandre; RAMANZINI Jr, Haroldo; ALMEIDA, Rafael. O Governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). Colombia Internacional, 92, Octubre-diciembre 2017, pp. 43-72.
- HERZ, Monica; SIMAN, Maira; TELLES, Ana Clara. Regional Organizations, Conflict Resolution and Mediation in South America. In: SUAREZ, Marcial A. G., VILLA, Rafael D., WEIFFEN, Brigitte. Eds. Power Dynamics and Regional Security in Latin America. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2017, pp. 123-148.
- HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina S. Rethinking Global and Domestic Challenges in Brazilian Foreign Policy. In: DOMÍNGUEZ, Jorge I.; COVARRUBIAS, Ana. [editors]. Routledge Handbook of Latin America in the World. New York-NY, Routledge, 2015, pp. 139-153.
- HIRST, Monica. Conceitos e práticas da ação humanitária latino-americana no contexto da securitização global. Estudios Internacionales (2017), 143-178.
- JESINSKI, Thaís. Potências Regionais e Segurança Internacional: o caso do Brasil na América do Sul. Porto Alegre-RS, Trabalho de Conclusão de Curso em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.
- LIMA, Maria Regina Soares et al. Atlas da Política Brasileira de Defesa. Rio de Janeiro, CLACSO/LATITUDE SUL, 2017.
- MILANI, Carlos et al. Atlas da política externa brasileira. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO/ Rio de Janeiro, EDUerj, 2014.
- MILANI, Carlos; PINHEIRO, Leticia; LIMA, Maria Regina Soares de. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. International Affairs, Oxford, v. 93, n. 3, p. 585-605, 2017.
- PAIVA, Luis E. R. O jogo de poder na Faixa Atlântica do entorno estratégico nacional e seus reflexos para a defesa e a projeção do Brasil. In: GHELLER, Gilberto F.; GONZALES, Selma L. M.; MELO, Laerte, P. (organizadores). Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. Brasília, IPEA/EME, 2015, pp. 185-232.
- RODRIGUEZ, Julio. Brasil e América do Sul: O Gigante Ensimesmado. Iberoamericana, XVII, 65 (2017), pp. 207-229.
- SCHENONI, Luis. Divide et Impera: La Lógica Realista de la Unipolaridad Sudamericana. Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales, vol. 57, n. 222 (setiembre-diciembre), pp. 253-276, 2017.
- VIGEVANI, Tullo; ARAGUSUKU, Juliano. A orientação da política brasileira para as Américas em tempos de vicissitudes domésticas. Pensamiento Propio, Buenos Aires, v. 20, n. 42, p. 135-163, 2015.
- SVARTMAN, Eduardo Munhoz; SILVA, André Luiz Reis da. Castigo sem Crime? Raízes Domésticas e Implicações Internacionais da Crise Brasileira. Conjuntura Austral, Porto Alegre, v. 7, n. 35, p. 4-14, maio 2016.
- VAZ, Alcides; FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas. UNASUR, Brazil, and the South American Defence Cooperation: A Decade Later. RBPI: Revista Brasileira de Política Internacional, 60 (2), e012, 2017.