

Do Atlântico ao Pacífico: A Infraestrutura e a Política Integracionista Sul-Americana

por Renato Thomaz Borges¹

Resumo

O presente artigo tem como objetivo discutir a nova integração na América do Sul que se encontra em ascensão desde a virada do milênio. Iniciada a partir de uma reunião de chefes de Estado no ano 2000, o regionalismo atual vem buscando soluções para os antigos problemas infraestruturais do subcontinente sul-americano e reflete os interesses do Estado brasileiro que, em conjunto com os demais vizinhos, congrega esforços, ainda que incipientes, no sentido de expandir o sistema de poder sul-americano tanto na sub-região banhada pelo Oceano Atlântico quanto no Oceano Pacífico. No entanto, verifica-se que a maturação de um ideário geopolítico próprio para a união dos Estados sul-americanos não superou a fase da integração limitada e temerosa baseada no regionalismo aberto.

Introdução: Pensando a Integração

Vivemos em um mundo cuja capacidade de um Estado grande e forte de arregimentar outros Estados para a conquista de seus próprios interesses nacionais se processa através da apresentação de soluções e ideologias universais ditas benéficas a toda humanidade. Os recursos ideacionais das grandes potências vestem-se de objetivos gerais e últimos de uma espécie livre, moderna, progressista e consciente. É sabido que a globalização destituiu o planejamento estratégico do Estado - este absorto no pensamento geopolítico, pragmático e realista -, de sua posição privilegiada na condução dos interesses nacionais. A não ingerência do Estado, o mercado livre e as demais ideologias dominantes que partem do núcleo de poder estadunidense são agora as

regras do atual status quo que regem a ordem internacional do pós-Guerra Fria.

Os países que vivem na periferia, como os nossos Estados sul-americanos, veem a si mesmos diante do dilema: ou se unam e formem um bloco capaz de defender os interesses destes na obtenção de um esperado e francamente debatido desenvolvimento recíproco, ou se permitam ser absorvidos pelo centro gravitacional do hegemom mais audacioso, sem o direito de participar com voz e influência em consórcio movido por hierarquias de poder.

Sendo a opção que consideramos mais perspicaz dentre as duas apresentadas acima, o ato de integrar-se à vizinhança nunca foi uma escolha fácil – ainda que a certa -, e continuará sendo um imenso obstáculo em sua própria razão de ser. A união de países com diferenças étnicas, culturais, políticas, econômicas e históricas não encontra exemplos otimistas de sustentação e perseverança no passado. A decomposição de barreiras quase intransponíveis, como montanhas e desertos, e a dissolução de rivalidades e conflitos, como as questões limítrofes, angustiam até mesmos os mais crentes.

Os esforços de integração não podem visar apenas, é claro, a uma tendência passiva ante o atual funcionamento da política internacional. A passividade reduz a estratégia de regionalização a meras políticas de incentivo a maior participação das empresas transnacionais que ocupam os Estados em desenvolvimento – exportando commodities, em sua maioria -, na integração proposta por estes mesmos e cujo núcleo duro da economia nacional não é composto de um número expressivo de empresas capazes de internacionalização na região. Outros cantões em processo de integração, como o Sudeste e o Leste Asiáticos, formam, por outro lado, cadeias de produção enquanto internacionalizam setores de suas empresas de capital nacional e exportam produtos de conteúdo tecnológico.

O regionalismo pós-anos 2000 na América do Sul é consequência – e resposta – dos problemas que acometeram a região quando esta mergulhou no signo do Consenso de Washington patrocinado pelo neolib-

¹ Pós-graduado em História das Relações Internacionais e mestrando em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

eralismo. A cooperação sul-americana é baseada em dois objetivos permanentes formados pela onda globalizante: preparar-se para ela, o que já vinha sendo feito desde a época do regionalismo aberto com a criação do Mercosul; e proteger-se dela, criando novos mecanismos que isolam os malefícios da ideologia do centro e propondo a edificação de instituições sul-americanas que visem à coordenação econômica, política, social e de segurança entre os próprios países da região periférica – evitando, com isso, a presença de países não partícipes da comunhão regional.

Ao tratarmos de cooperações em âmbito continental ou subcontinental devemos lembrar convenientemente do exemplo europeu e da vontade política que os uniram em um bloco que, independente de suas dificuldades, continua sendo o único, o mais antigo e o melhor integrado. O comércio entre os países fundadores à época da Comunidade Econômica Europeia (CEE) correspondia em 1958 a cerca de 40% do seu comércio total, superando 80% nos dias atuais.

Contrastando com os dados europeus, o comércio entre os países sul-americanos atingiam em 1960 a média de 10%. No entanto, em meados do século XXI a região não havia ultrapassado os 17% do total dessa região. A percepção da necessidade de integrar a periferia para aumentar o poder da região como um ator unitário é importante; a vontade política é essencial. Como afirmou certa vez Juan Domingo Perón, presidente da Argentina em meados do século passado: o século XXI nos encontrará unidos ou dominados².

A Política da Infraestrutura Regional

Aniversário de meio milênio do descobrimento das terras brasileiras, o mítico ano 2000 foi o ano do ineditismo nas relações internacionais da América do Sul. O encontro dos presidentes sul-americanos nesse ano foi o primeiro em quinhentos anos de história da América; uma reunião que discutiu pela primeira vez os rumos do continente após séculos de tutela exercida,

2 Guimarães (2007, p.189).

direta ou indiretamente, pelas grandes potências. Inaugurou-se o encontro, então, em Brasília, em meados do segundo mandato do ex-presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso.

À época, o presidente brasileiro declarava que era necessário uma América do Sul que, em harmonia, pudesse defender com maior vigor os interesses comuns da região. O então chanceler Felipe Lampreia haveria comentando, ainda, que o convite feito a onze países sul-americanos não teve como base um jogo político “anti-EUA e anti-ALCA”, mas tampouco o Estado anfitrião e demais convidados vestiriam o papel de “sub-xerifes dos EUA”³.

O encontro não demonstrou unanimidade entre os objetivos propagados e trouxe à tona outras ideias do futuro processo de integração dos quais FHC tentou manejar sem afrontar o vizinho norte-americano. O presidente da Colômbia naquele período, Andrés Pastrana, defendia um maior comprometimento da região para com os anseios dos Estados Unidos; e o presidente venezuelano Hugo Chávez fundava as ideias do bloco ALBA, promovendo, disto, um projeto integracionista antiestadunidense e anti-imperialista.

Dentre todas as propostas articuladas, a integração das infraestruturas e a energética foram as que receberam maior atenção dos representantes de Estado. Para integrar a América do Sul e torná-la um polo de desenvolvimento sustentável econômica e socialmente é necessário, antes de tudo, um melhor desenvolvimento dos espaços sul-americanos e a diminuição da distância entre os países e suas comunidades interioranas que ainda se mantêm distantes dos centros econômicos⁴. De acordo com o Comunicado de Brasília, “integração

3 Couto (2009, p. 51).

4 A integração infraestrutural se sustenta nas seguintes áreas de atuação: Sistemas Operativos de Transporte Multimodal, Facilitação de Passos de Fronteira, Tecnologias da Informação e das Comunicações, Sistemas Operativos de Transporte Marítimo, Integração Energética, Sistemas Operativos de Transporte Aéreo e Instrumentos de Financiamento. Ver Couto (2009).

e desenvolvimento da infraestrutura física são duas linhas de ação que se complementam”⁵.

Os principais objetivos da iniciativa infraestrutural baseavam-se, por conseguinte, tanto na expansão do processo de liberalização comercial regional por meio da integração via obras de infraestrutura que interliga diversos pontos estratégicos do continente, quanto na intenção de fazer do subcontinente uma entidade geopolítica e geoestratégica em face do surgimento de outros grandes blocos de poder regionais que agora, alguns anos depois do referido encontro, se expandem através do Atlântico e do Pacífico.

Disso feito, entre os dois mencionados acima o primeiro objetivo foi aquele que prevaleceu. A “entidade geopolítica da América do Sul” não encontrou suporte nacional e internacional, seja pela opinião pública do país e da sua própria elite que desconhece ou ignora o papel da região no desenvolvimento do Estado brasileiro, seja pelo temor dos vizinhos de um Brasil considerado imperialista e que cresce de forma assimétrica e indiferente aos seus parceiros regionais⁶.

Desde a virada do milênio, as vias de transporte leste-oeste é maioria na atual agenda da Unasul, principalmente aquelas pensadas para os eixos rodoviários e terrestres. Isto significa que a integração ainda tem sido planejada para fora, sob o prisma do regionalismo aberto, ao contrário da integração para dentro, a qual tenderia a uma maior interligação entre os países da região a partir da construção de vias norte-sul e do desenvolvimento social, com diretrizes regulatórias e sustentáveis nas fronteiras consequentes, pois, do maior acesso ao território de cada vizinho.

Os projetos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) que integram os eixos andinos e os do Cone Sul alimentam como objetivo estratégico o favorecimento não apenas do comércio intrarregional, como também o inter-regional, especialmente com a Ásia – e com destaque para a China -, sendo a última uma das grandes con-

sumidoras de grãos do centro-oeste brasileiro. O escoamento pelo Pacífico é uma necessidade econômica do novo milênio.

Ademais, podemos afirmar que a estratégia da integração pela infraestrutura regional, facilitando a mobilidade dos países nas sub-regiões da América do Sul, também é de fundamental importância para fomentar a defesa e a segurança da região. Para a sua concretização, no entanto, é necessário solucionar os gargalos na infraestrutura da América do Sul. O maior exemplo advém da região amazônica – região que absorve grande parte dos países, tanto os do leste quanto os do oeste sul-americanos.

Desta forma, além das vantagens econômicas é essencial a articulação da infraestrutura energética e viária da Amazônia para os países que possuem parte deste território em seus limites geográficos. O desenvolvimento de uma região tão polêmica e delicada por meio de sua ocupação sustentável visa a sua proteção, obstaculizando assim os efeitos deletérios dos grupos paramilitares estacionados na vizinhança, como as FARC e o Sendero Luminoso, e afastando interesses externos à região cujos interesses se fundamentam no combate às drogas e, em grande parte, nos atuais discursos sobre questões climáticas e defesa universal do meio ambiente.

A ideia nacional da integração pela infraestrutura física nos moldes de um esquema de rápida interconexão de costa a costa do continente se deu em princípios do século passado, nos primeiros escritos dos militares e analistas geopolíticos brasileiros⁷. Para os geopolíticos concentrados nas potencialidades geográficas do território brasileiro banhado não somente pelo Oceano Atlântico do Sul, área marítima privilegiada pelo Brasil como natural e correspondente a sua proeminência em terra, como por uma imensidão de riquezas naturais originárias da Amazônia e dos diversos rios que serpenteiam o Cone Sul, era crucial discutir o controle físico e a disponibilidade da veloz mobilidade de tropas em todo o subcontinente sul-americano e seus respectivos

5 Couto, Op. Cit., p.54.

6 Spektor (2011).

7 Travassos (1938).

oceanos na perspectiva de manter o Brasil como patrono das áreas vitais da América do Sul.

Evidentemente, a ideia baseava-se na obtenção desse controle por meios pacíficos, dentro de um projeto de “hegemonia consensual”, onde os países da região assegurariam, diante da aceitação do Brasil como potência e líder regional, as condições para a construção de uma grande unidade geopolítica de contornos sul-americanos onde o continente e os oceanos Atlântico e Pacífico estariam sob o controle de tal ente hegemônica regional. Para isso, naturalmente, considerava-se a importância da integração das vias de transporte tão precárias à época e ainda hoje.

“A efetivação dessa estratégia demandaria, obrigatoriamente, a integração e a organização do espaço nacional, o fortalecimento da defesa nas fronteiras, o exercício da liderança político-econômica no continente sul-americano, o estabelecimento de uma saída em direção ao Pacífico e a neutralização de pretensões hegemônicas de qualquer outro país sul-americano.”⁸

Considerações Finais: Rumo ao Pacífico

Nos dias atuais, as conexões que alcançam, ou pretendem alcançar, a Bacia do Pacífico e conectá-la aos mercados da Ásia converterá os países andinos em fortes competidores na área de serviços. Tais Estados interpretam suas posições privilegiadas no novo século como uma oportunidade de abrir caminho para as exportações dos maiores países da região, se tornando fontes de prestação de serviços (transporte, logística, transbordo, armazenamento etc.) e transformando seus portos em interesse nacional para países que deles necessitam, como a China, a Índia, os Estados Unidos e, principalmente, o Brasil; todos fazendo parte de uma possível competição por espaço de trânsito e influência na América do Sul.

A estratégia de transformar os países sul-americanos em nações com saída para ambos os oceanos foi combatida, já desde os anos 90, pela hegemonia dos

Estados Unidos. O Japão, país que se doou à discussão sobre o financiamento das conexões na América do Sul, foi compelido a desistir do apoio para não incomodar o patrono incontestado da região: a superpotência norte-americana⁹.

Não parece conveniente aos Estados Unidos a união do Pacífico com o Atlântico sul-americano, provavelmente porque lhes é sabido que a integração física tornará obsoleto o Canal do Panamá e fará da potência regional da América do Sul, o Estado brasileiro, com o apoio institucional da vizinhança, uma futura potência não apenas terrestre-continental, como também marítima, crescendo, a partir daí, como uma ameaça aos quase duzentos anos de Doutrina Monroe.

Não obstante, não basta o interesse em interligar os países do Atlântico e do Caribe aos do Pacífico e vice versa se os objetivos de uma industrialização compartilhada, a criação de cadeias produtivas para o melhoramento do bem-estar das localidades, o aumento do crescimento regional, a ampliação da mobilidade e a projeção da unidade sul-americana nas relações internacionais não guiarem um ambicioso processo de integração que ultrapasse aquele imaginado pela fase liberal do regionalismo aberto.

A integração como estratégia de inserção regional e internacional do Brasil não pode ser confundida com um mero instrumento comercial. Ela é, acima de tudo, a gestação de um sistema de poder autônomo e interdependente dos e para os Estados da América do Sul com vistas a tornar seus membros presentes em ambos os oceanos de importância crescente no mercado e na política internacional.

Referências Bibliográficas

- COUTO, Leandro Freitas. O Horizonte Regional do Brasil: Integração e Construção da América do Sul. Curitiba: Ed. Juriá. 2009.

- _____ . Política Externa Brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. Civitas, Vol.

9 Zevallos (1993).

8 Cavagnari Filho apud Fledes (2010, p.464).

10, nº. 1, 2010 pp. 23-44.

-COSTA, Darc org. América do Sul: Integração e Infraestrutura. Torres: Ed. Capax Dei, 2010.

-FLEMES, Daniel. A Visão Brasileira da Futura Ordem Global. Contexto Internacional. Vol. 32, nº 2, 2010, pp. 403-487.

-GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana. Comunicação&Política, V. 25, nº3, 2007, pp. 169-189.

-RÍOS, Sandra; VEIGA, Pedro da Motta. O Regionalismo Pós-Liberal, na América do Sul: Origens, Iniciativas e Dilemas. Série Comércio Internacional - CEPAL. N. 82, 2007.

-SPEKTOR, Matias. O Regionalismo do Brasil In: SORJ, Bernardo; FAUSTO, Sergio (org). Brasil e América da Sul: Olhares Cruzados. Rio de Janeiro: Ed. Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp.141-172.

-TRAVASSOS, Mário. Projeção Continental do Brasil. São Paulo: 3ª Ed. Companhia Editora Nacional, 1938.

-ZEVALLOS, Enrique Amayo. Da Amazônia ao Pacífico cruzando os Andes. Estudos Avançados. Vol. 7, b.17, 1993, pp. 117-169.