

A evolução institucional da agenda de integração regional sul-americana em infraestrutura e defesa: o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da UNASUL

Raphael Padula ¹

A Primeira Reunião de presidentes da América do Sul, capitaneada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e realizada em setembro de 2000 em Brasília, foi um marco importante na estratégia brasileira para a integração regional, notadamente quanto à sua institucionalização. A cúpula presidencial ensaiava uma agenda que foi sendo transformada e adensada na medida em que observamos mudanças nos governos dos países sul-americanos e em que a institucionalidade da integração foi avançando e amadurecendo. Assim, temas como segurança regional, cooperação científica e tecnológica e integração da infraestrutura tiveram arranjos específicos nas duas décadas seguintes, com mais ou menos avanços concretos para a agenda integracionista, e com algumas mudanças de concepção no âmbito das instituições, sem eliminar diferentes visões entre os governos dos países.

Na reunião supracitada, também como iniciativa brasileira, foi criada a IIRSA (Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana). Com o objetivo de atrair a participação do capital privado e estimular a integração da América do Sul nas cadeias globais valor, a iniciativa buscava fórmulas inovadoras e avançar em marcos jurídicos, além de dividir o continente em eixos geoeconômicos e apresentar uma ampla carteira de projetos. A iniciativa enfrentava críticas de governos da região quanto a temas como: falta de visão geoestratégica e participação política dos Estados; excesso de confiança em mecanismos de mercado e na participação de instituições como o BID em sua gestão, sendo esse altamente influenciado pelos Estados Unidos; fracasso na busca de atração do capital privado; insuficientes preocupações socioambientais; predomínio de projetos de transportes rodoviários e voltados para corredores de exportação e exportações de commodities (que não impulsionam a formação de cadeias produtivas industriais de maior valor agregado entre os países),

¹ Professor Adjunto e Coordenador do Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) do IE/UFRJ. Pesquisador-Bolsista do IPEA no Projeto “Integração Regional: O Brasil e a América do Sul”.

combinado à eleição de projetos fragmentados de caráter mais nacional, e com baixo impacto sobre a integração entre os países. Em 2009, novamente sob a iniciativa brasileira, já no governo Lula, a IIRSA é incorporada como órgão técnico do COSIPLAN (Conselho de Infraestrutura e Planejamento) da Unasul (União de Nações Sul-Americana), buscando atribuir uma visão político-estratégica ao tema da integração de infraestrutura. Assim, constata-se tanto um processo de institucionalização do tema, quanto sua participação e continuidade na agenda de política externa brasileira em diferentes governos. Ao mesmo tempo, alguns governos, notadamente da região do Pacífico – Chile, Peru e Colômbia – mantiveram seu interesse em uma integração de infraestrutura voltada para exportações de commodities, na qual atuariam como plataformas logísticas e comerciais entre a Ásia e a América do Sul.

Embora o COSIPLAN tenha criado um ambiente favorável à discussão dos projetos de infraestrutura, seus resultados concretos ainda permanecem tímidos. O artigo avaliará a evolução do arranjo institucional constituído para a integração da infraestrutura da América do Sul a partir de uma análise da posição brasileira para a integração regional.

O tema da segurança na América do Sul tem importante conexão com a soberania sobre recursos naturais e o desenvolvimento econômico dos países; especialmente em seu contexto espaço-temporal, com a recente aceleração da competição interestatal e da pressão pelo acesso a recursos estratégicos.

O governo Lula formulou uma mudança importante na estratégia de segurança e defesa do Brasil, em relação ao governo anterior alinhado à agenda proliferada pelos EUA. Na Política Nacional de Defesa (2005) e na Estratégia Nacional de Defesa (2007), as ameaças externas (de outros Estados) à soberania sobre recursos naturais é apontada como principal preocupação, assim como a constituição de uma Base Industrial de Defesa (BID) com capacidade e autonomia produtiva e tecnológica para formar uma força dissuasória adequada aos recursos do território brasileiro e de seu “entorno estratégico”. O entorno estratégico brasileiro seria a área geográfica de interesse estratégico do Brasil, em razão de sua geografia continental e marítima, configurado pela América do Sul e Atlântico Sul, estendendo-se à África e Antártica. Nessa área, o Brasil deveria atuar de forma cooperativa e interdependente, promovendo a segurança e o desenvolvimento, incluindo sua agenda de segurança e formação da BID, afastando a presença de Potências e ameaças externas, especialmente em contextos de crise e conflitos (envolvendo o acesso e controle a recursos naturais, por exemplo).

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da Unasul, em 2008, foi uma iniciativa da política externa brasileira. O então Ministro da Defesa do governo brasileiro, Nelson Jobim, seguindo orientação do Presidente Lula, viajou pelos países da região promovendo sua criação e a adesão dos países. O CDS busca uma maior colaboração regional em temas de segurança, condizentes com a realidade dos países e de interesse dos governos da região, além de criar maior transparência e confiança mútua na esfera militar. A Declaração de Santiago (2009) de criação do Conselho, e seu estatuto, apontam o objetivo dos países membros de criar uma zona de paz e cooperação regional, apoiada na Carta da Organização das Nações Unidas, na OEA (Organização dos Estados Americanos) e no Tratado Constitutivo da Unasul. A iniciativa de criação do CDS abre espaço para articulações que busquem um esquema de segurança autônomo para os países e para a região como um todo, envolvendo também iniciativas na área da indústria de defesa.

No entanto, parte de interesses já estabelecidos e busca interagir com a agenda dominante e continuamente difundida pelos Estados Unidos (maior potência global) nos âmbitos hemisférico e internacional. Os EUA buscam influenciar as agendas econômica, de segurança e diplomática, dos países do continente americano. Para isso, no campo da segurança e da diplomacia, utiliza tanto ações bilaterais quanto a OEA (Organização dos Estados Americanos).

No Pós Guerra Fria, a agenda hemisférica dos EUA busca proliferar a noção de que as ameaças à segurança dos países sul-americanos se originariam de “inimigos internos” ou atores transnacionais difusos, como o narcoterrorismo, células terroristas que podem radicar-se em países da região, grupos ligados a crimes transfronteiriços, ameaças advindas de grupos políticos ou líderes beligerantes à estabilidade (à liberdade, à paz e à democracia) nos Estados, na degradação ambiental e em eventuais desastres naturais. De acordo com o discurso estadunidense, as forças de segurança dos países sul-americanos (seu tamanho e funções) deveriam ser reduzidas e dedicar-se a esses temas, as chamadas ‘novas ameaças’. A associação entre terrorismo com movimentos revolucionários constitui tema de fundamental importância nessa agenda. O combate aos ‘novos inimigos’ que atuam a partir de dentro da fronteira desses países, mas com caráter difuso e transnacional, exigiria a colaboração e cooperação internacionais, e não um combate restrito ao nível nacional. Nesse sentido, o combate a qualquer eventual ameaça externa interestatal, que possa vir a surgir em um mundo supostamente pacífico (livre de disputas interestatais) e globalizado, ficaria a cargo da maior potência

global e de organizações multilaterais (como a OTAN), que usariam seu excedente de poder como guardiões da ordem e da paz internacional, sob a influência estadunidense e de seus aliados – as democracias ocidentais. Obviamente, tal agenda cria uma vulnerabilidade externa e dependência militar e política para os países da América do Sul em relação a potências externas, principalmente aos EUA, e pode ensejar ingerências externas não desejáveis, especialmente em momentos de crise, tanto de forma direta de um Estado quanto em decorrência dos conflitos entre as grandes potências.

Tal dependência militar seria reforçada com a especialização produtiva dos países da região em indústrias baseadas em recursos naturais, de intensidade tecnológica e valor agregado baixos, aprofundada por acordos de livre comércio com países mais avançados - outra agenda promovida pelos EUA. Assim, os países da região precisariam de suprimentos de bens militares fornecidos pelos países centrais (detentores de tecnologias, indústrias e crédito) e especialmente pelos EUA, o maior produtor mundial (que concentra o maior complexo industrial-militar e as maiores empresas do setor). Desarticula-se, assim, qualquer possibilidade de construção e articulação de uma robusta indústria de defesa nos países ou regional.

Em novembro de 2009, os Ministros de Relações Exteriores e de Defesa da Unasul se reuniram em caráter extraordinário, como uma resposta ao acordo firmado entre Colômbia e EUA para instalação de até mais sete bases militares estadunidenses no país sul-americano. Na ocasião, aprovaram uma resolução com o objetivo de comprometer os seus membros a adotar medidas de transparência e garantia de não violação da soberania territorial dos vizinhos no caso de presença de bases militares estrangeiras em território sul-americano. Apesar das boas intenções presentes na resolução, considerando a assimetria de poder que pode figurar entre os países da região e grandes potências que possam vir a firmar acordos, como é o caso dos EUA, acreditamos ser difícil os primeiros terem a capacidade de garantir que não haverá violação do território do vizinho pelos últimos, especialmente em momentos de conflito, quando grandes interesses estiverem envolvidos. Ao mesmo tempo, a resolução tratou do problema do narcotráfico e da atuação de grupos ilegais na região, apontando como causa e responsáveis pelo problema não somente os fenômenos e o comportamento dos governos da região, mas também os países consumidores, considerando-o como um problema de âmbito global. Na Reunião, o Presidente do Equador Rafael Correa sugeriu a criação do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD),

finalmente criado em 2010, com apoio da política externa brasileira. O CSPMD busca também trazer a noção de que o problema das drogas deve ser tratado no âmbito da saúde, deixando o tema de segurança fora deste conselho. Nesse sentido, o Brasil apoiou a criação do Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional, concretizada em novembro de 2012, onde seria tratado o tema de segurança em relação às drogas.

Assim, houve uma evolução clara na institucionalização regional para tratar do tema da segurança. No entanto, até o momento de eclosão da crise da Unasul, seguiu a discussão sobre em qual dos conselhos deve ser tratado o tema do combate ao narcotráfico, embora as últimas reuniões dos conselhos venham mostrando uma tendência de que seja através da cooperação entre o CDS e o Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional.

Embora tenham sido constituídos os três conselhos mencionados, o problema da divisão temática entre eles ainda persiste. Há uma persistente tensão entre tratar de todos os problemas no CDS, ao mesmo tempo em que se busca tratar de temas separados em cada Conselho, o que seria a razão de sua existência, e concernente com interesses estratégicos caso os países da região busquem uma agenda de segurança autônoma.

Este quadro se torna mais complicado de ser resolvido diante do enfraquecimento ou fim da Unasul, gerado a partir das mudanças de governo e de orientações de política externa em vários países da América do Sul, especialmente do Brasil, Argentina e Equador. A adesão da Colômbia à OTAN como membro observador é relevante em termos simbólicos, embora o país sempre venha atuando segundo interesses dos EUA, como seu principal aliado na região. A crise política na Venezuela faz com que o país seja menos ativo relacionado às questões de segurança. As orientações neoliberais ou menos progressistas em termos econômicos dos governos que têm chegado ao poder na região, coadunam-se a posturas de Política Externa de alinhamento com as grandes Potências ou ao menos com uma política externa menos ativa em prol da autonomia, e mais receptora de agendas. Assim, ao menos no curto prazo, as perspectivas não são boas para a agenda de segurança na região.

Referências Bibliográficas:

PADULA, Raphael. “A disputa pela agenda regional e o Conselho de Defesa Sul-

Americano”. *Revista da Escola de Guerra Naval*. Rio de Janeiro, v. 21, n.2, julho/dezembro, 2015, pp.223-264.

PADULA, Raphael. “Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: A integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança”. IN: Walter DESIDERÁ NETO, *O Brasil e Novas Dimensões da Integração Regional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.