

# A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul

Raphael Padula\*

## Resumo

O objetivo deste artigo é analisar os recentes acordos concretizados ou em negociação que se enquadram na geopolítica do Pacífico, seus objetivos e perspectivas sobre a integração sul-americana, geradas a partir da criação da Aliança do Pacífico em 2011 e da negociação do amplo acordo da Trans-Pacific Partnership, capitaneada pelos Estados Unidos a partir de 2009. A análise não se restringe ao contexto regional, mas leva em conta a postura do Brasil, como potência regional, e a projeção de poder de potências externas no âmbito da dinâmica competitiva do sistema internacional. Conclui-se que há um processo de desintegração na América do Sul, onde a Aliança do Pacífico, projeto enquadrado na concepção do regionalismo aberto, e enquadrada na perspectiva mais ampla da Tran-Pacific Partnership, capitaneada pelos Estados Unidos, faz parte de um projeto maior desta potência para conter o avanço da China e a influência do Brasil e de suas iniciativas (UNASUL e Mercosul). Por outro lado, constata-se a falta de vontade e capacidade política e econômica do Brasil de articular um projeto único na região. *Palavras Chave: Aliança do Pacífico, Trans-Pacific Partnership, Integração Sul-americana, Brasil, Mercosul.*

## Resumen

**La Geopolítica de la Bacía del Pacífico y la integración regional en América del Sur** - El propósito de este artículo es analizar los recientes acuerdos aplicados o negociados que se incluyen en la geopolítica del Pacífico, sus metas y puntos de vista sobre la integración de América del Sur, generada a partir de la creación de la Alianza del Pacífico en 2011 y la negociación del ancho acuerdo de Trans-Pacific Partnership, encabezado por los Estados Unidos desde 2009. El análisis no se limita al contexto regional, pero tiene en cuenta la posición de Brasil como potencia regional, y la proyección del poder de los poderes externos en el contexto de la dinámica competitiva del sistema internacional. Llegamos a la conclusión de que existe un proceso de desintegración en América del Sur, donde la Alianza del Pacífico, enmarcado en el diseño de un regionalismo abierto, y enmarcado en la perspectiva más amplia de la Tran-Pacific Partnership, liderado por los Estados Unidos, es parte de un proyecto mayor de esta potencia para detener la influencia de China y de Brasil y sus iniciativas (UNASUR y Mercosur). Por otra parte, ha habido una falta de capacidad y voluntad política y económica por parte de Brasil para articular un proyecto único en la región.

*Palabras clave: Alianza del Pacífico, Trans-Pacífico Partnership, Integración Sudamericana, Brasil, Mercosur.*

## Abstract

**The Geopolitics of the Pacific Basin and the regional integration in South America** - This article aims to analyze the recent implemented or negotiated agreements within the geopolitics of the Pacific, their goals and perspectives on South American integration, generated from the creation of the Pacific Alliance in 2011 and the negotiating of the broad agreement of Trans-Pacific Partnership, led by the United States since 2009. The analysis is not restricted to the regional context, but takes into account the position of Brazil as a regional power, and the power projection of external powers in the context of the competitive dynamics of the international system. It concludes that there is a process of disintegration in South America, where the Pacific Alliance, design framed in the open regionalism vision, and framed in the broader perspective of the Tran-Pacific Partnership, led by the United States, is part of a greater project of this great power to halt the influence of China and Brazil and its initiatives (UNASUR and Mercosur). On the other hand, there has been a lack of ability and political and economic will of Brazil to articulate a single project in the region.

*Keywords: Pacific Alliance, Trans-Pacific Partnership, South America Integration, Brazil, Mercosur.*

---

\*Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI/UFRJ), membro dos grupos de pesquisa “A inserção internacional brasileira: projeção global e regional” e “O poder global e a geopolítica do capitalismo”

## Introdução

A América do Sul é uma região historicamente caracterizada pela fragmentação política entre Estados, sem um projeto de integração único e coeso, o que abre espaço para a projeção e disputas econômicas e políticas de potências externas na região. Nos anos 2000, após a ascensão de governos supostamente mais progressistas na América do Sul, amplamente referida por diversos analistas (CRIES, 2012) como uma era pós-neoliberal ou pós-hegemônica, a região caracteriza-se por diferentes visões e interesses de seus Estados em relação ao papel do processo de integração regional. Tal diversidade serve para arrefecer qualquer possível otimismo em relação ao curso de um processo de integração único e coeso envolvendo todos os países da região. Ao longo dos anos 2000, diferentes acordos e temas de integração vêm surgindo, se reformando e consolidando, baseados em diferentes concepções e objetivos.

O objetivo deste artigo é analisar os recentes acordos concretizados ou em negociação que se enquadram na geopolítica do Pacífico, seus objetivos e perspectivas sobre a integração sul-americana, geradas a partir da criação da Aliança do Pacífico – formada por Chile, Colômbia, Peru e México em 2011 – e da negociação do amplo acordo da Trans-Pacific Partnership (TPP ou Parceria Trans-Pacífico) - criada em 2005, capitaneada pelos Estados Unidos a partir de 2009, e com previsão de conclusão de acordo para 2013.

Ao olhar para a dinâmica da integração regional na América do Sul, nossa análise confere especial atenção à postura do Brasil, como Estado com maior vigor político e econômico na região, o único com a possibilidade de exercer o papel de líder do processo de integração na região e visto como uma potência regional. Além disso, empregamos uma perspectiva mais ampla, na qual as análises da dinâmica de integração regional e das relações interestatais na região se inserem em um quadro mais amplo, da disputa e da projeção de poder de potências externas, no âmbito da dinâmica competitiva do sistema internacional. Parte-se do pressuposto de que, para haver um processo integracionista coeso, e para afastar a projeção de poder de potências externas, é preciso que haja a presença de uma potência líder regional com capacidade e vontade política de promover uma agenda de integração, segurança e desenvolvimento regional para os países da região – assumindo um projeto regional, onde se concretizem compromissos, obrigações e favorecimentos materiais, atrelados a um conjunto de ideias coerente que cimente uma agenda regional, que seja capaz de atrair seus vizinhos. Nossa hipótese é de que a região persiste em sua tendência à fragmentação em diferentes blocos e projetos de integração, fragmentação aproveitada e fomentada pela ação de potências externas e pela ausência de uma potência regional com recursos de poder e/ou vontade política para integrar a região. A geopolítica do Pacífico e os acordos que surgem nesta área geográfica envolvendo países sul-americanos trabalham pela fragmentação política e como um óbice a um projeto regional único na América do Sul.

Além desta introdução e das conclusões finais, o artigo foi estruturado em sete seções. A seção 1 trata da visão utilizada ao longo do artigo. A seção 2 dedica-se a breves considerações sobre a geografia política da América do Sul. A seção 3 aborda os blocos e concepções de integração presentes na América do Sul. A seção 4 trata dos projetos de integração de potências externas na região, com especial ênfase nos Estados Unidos e na China. A seção 4 é dedicada à Aliança do Pacífico, dentro da dinâmica regional sul-americana e da geopolítica da Bacia do Pacífico, mas também dentro do contexto geoeconômico e geopolítico global; seguida da seção 5 que trata da Trans-Pacific Partnership (TPP). A seção 7 aborda o papel do Brasil na integração regional e suas limitações.

## 1. Por que e como integrar-se?

Embora não exista uma única visão coesa por parte das abordagens de autores desta corrente para tratar da integração regional, parte-se aqui de uma visão realista das relações internacionais, considerando algumas limitações presentes nesta concepção (GILPIN, 2001; PADULA, 2010, 2011). As relações de poder interestatais, ou mais especificamente a distribuição de poder no âmbito do sistema internacional e entre os Estados da região a ser analisada, são fundamentais para entender as possibilidades e desafios do processo de integração. As relações de poder dentro dos Estados não são desprezadas, embora estas não ganhem ênfase nesta análise, mais focada nas relações interestatais em um ambiente internacional naturalmente competitivo, expansivo e anárquico. Nesta perspectiva, as escolhas dos Estados por um arranjo (ou modelo) de integração regional dependem tanto das coalizões internas de poder quanto das pressões ou constrangimentos exercidos no âmbito internacional (por Estados ou instituições internacionais constituídas a partir das relações entre os Estados), das condições materiais (distribuição de capacidades) e não materiais (ideológica e cultural). Assim, dependendo do grau de institucionalização política interna e das relações de poder internas e externas, o Estado não se comporta como um ator unitário, capaz de identificar e perseguir racionalmente seus interesses nacionais - entendidos como o interesse de longo prazo da coletividade -, mas sim os interesses resultantes das pressões políticas internas e internacionais - o que, ainda assim, não isola estes Estados do ambiente interestatal competitivo e conformado por conflitos de interesses entre os Estados.

De um ponto de vista idealístico, os Estados deveriam se integrar para resolver seus problemas comuns em diversas esferas, acumular poder e riqueza, e ascender na hierarquia do sistema interestatal. No entanto, concepções teóricas e opções políticas podem discordar sobre a forma ou modelo de integração para buscar o almejado desenvolvimento socioeconômico. Algumas visões privilegiam a integração aberta, a interdependência econômica, as forças de mercado e o papel dos agentes econômicos privados (investidores produtivos e financeiros), a colaboração crescente e a transferência de soberania do Estado para insti-

tuições supranacionais regionais, inserindo-se na dinâmica do mercado global e participando de forma colaborativa com a agenda política presente nas instituições internacionais. Outras visões consideram as relações entre poder e riqueza e buscam alcançar: uma maior projeção de poder e influência no sistema internacional (e na construção ou reforma de suas regras e instituições), uma maior autonomia estratégica (inclusive na produção de bens estratégicos) e independência política, um maior controle político e econômico e conseqüentemente superar suas vulnerabilidades interna e externa (especialmente em relação aos fluxos econômicos internacionais e a ameaças à segurança regional), a especialização produtiva e formação de cadeias produtivas em bens industriais de maior valor agregado e intensidade tecnológica – isto tudo de forma recíproca e harmônica. No entanto, esta observação serve somente como parâmetro para analisarmos o quanto o processo de integração da América do Sul está longe do ideal, ainda que bem avançado em relação ao seu passado. A abordagem aqui empregada difere da primeira concepção e se alinha à segunda, mas, ao mesmo tempo, se afasta de visões idealísticas ou superficiais, que olham somente para discursos e construções de instituições e supostos mecanismos de confiança, ou visões que partem do modelo europeu como exemplo (de supranacionalidade e institucionalidade), ou ainda da visão neofuncionalista ou institucionalista liberal. Dentro de uma perspectiva realista das Relações Internacionais, é coerente presumir que Estados ingressem num processo de integração visando aumentar seus ganhos econômicos, seu poder relativo em relação a outros Estados de fora da região e sua projeção política no sistema internacional, no qual assimetrias econômicas e políticas intra-regionais podem ser reduzidas na medida do possível.

Encaramos a integração regional como um processo infindável marcado pela convivência e interação ininterrupta entre projetos e interesses nacionais e regionais dos Estados membros, que podem se encontrar e divergir (em diferentes graus, dependendo de questões estruturais e conjunturais, internas e externas). Isto significa que o processo de integração regional não caminha necessariamente para um aprofundamento contínuo, uma linha final em que os interesses e instituições supranacionais regionais vão suplantando e eliminando os interesses e Estados nacionais. Uma vez que acordos entre Estados são firmados, é muito custoso (mas não impossível) rompê-los e retrocedê-los, mas nem tanto entravar seu aprofundamento e congelá-los (MILWARD, 2000; 1993). Mas, para o processo de integração seguir existindo, deve haver o compartilhamento de uma visão coerente entre os Estados membros sobre como resolver seus problemas e realizar seus interesses, ainda que isto não elimine possíveis divergências e conturbações ocasionais. Assim, para haver um processo de integração regional de fato, depende das relações de poder dentro dos Estados, inter-regional e global, assim como da coerência de visões de inserção internacional entre Estados membros, para que se possa formar e perdurar uma agenda regional coerente em alguns temas fundamentais. Seguindo a visão

neorrealista de Stephen Krasner (2009), interpretamos que para Estados fazerem parte de um arranjo coerente de integração regional devem compartilhar os mesmos princípios e normas sobre regimes internacionais[1], buscando aprofundar ou mudar (reformular) os regimes internacionais vigentes, que são originados a partir de relações de poder interestatais.

Até hoje, diferentes visões sobre o papel da integração regional, e especificamente sobre a integração em temas específicos (infraestrutura, segurança, comércio, etc.), figuram entre os Estados e os diferentes grupos de interesse dos países da América do Sul, decorrentes de fatores histórico-geográficos, políticos, econômicos e sociais. Fundamentam-se em díspares concepções sobre como deve ser a inserção dos países e da região no sistema político e econômico internacional – o papel do Estado, das instituições internacionais, das forças de mercado e de agente privados, da acumulação de poder e das atividades econômicas. Pergando ou uma inserção mais ativa que busque maior autonomia e poder no sistema internacional, ou uma inserção mais colaborativa e subordinada à dinâmica e à agenda política e econômica internacional, e aos mecanismos de mercado. Isto torna o processo de integração regional mais complexo do ponto de vista da possibilidade de construção de um projeto regional único pactuado entre os Estados envolvidos – e revela a complexidade na busca de uma convergência entre estratégias nacionais e regionais dos Estados no âmbito do processo de integração. Esta situação é agravada pelas significativas assimetrias estruturais entre e dentro dos países (PADULA, 2011).

## 2. Geopolítica da América do Sul: breves considerações

Situada geograficamente nos hemisférios sul e ocidental, a América do Sul é envolvida pelos oceanos Atlântico e Pacífico, sofrendo atração das duas vertentes oceânicas. Conforme aponta Castro (1997, p.1): “(...) quer pela oposição das duas vertentes oceânicas, quer pela existência das zonas repulsivas, implantaram-se áreas geopolíticas neutras que por sua posição no hinterland predisuseram os países sul-americanos a uma dissociação econômica e psicossocial, vivendo de costas uns para os outros”. Ainda, o espaço geográfico sul-americano encontra desafios geográficos naturais à sua integração física, como a Amazônia e as Cordilheiras dos Andes. O Atlântico e o Pacífico são articulados, ao norte, pelo canal do Panamá e, ao sul, pela passagem de Drake, estreito de Magalhães e Canal de Beagle, próximos à Antártica. Além dos fatores geográficos, historicamente, a inserção política e econômica subordinada dos países da região, especializada na produção e na exportação de commodities, estimulou uma ocupação econômica e demográfica dispersa e voltada para o litoral, buscando articulação com os mercados centrais, com insuficientes interconexões intrarregionais.

A vertente do Atlântico foi historicamente a mais importante para a região em seu comércio de longo curso

e conexão com as principais rotas comerciais localizadas no hemisfério norte, que gravitam em torno dos mercados dos países centrais[2]. Contudo, alguns fatores vêm mudando desde o fim do século XX, ganhando maior relevância no século XXI: (1) a crescente aproximação entre os países da América do Sul, (2) a crescente valorização do Atlântico Sul, como espaço dotado de recursos estratégicos e como rota comercial, (3) a crescente importância geoeconômica e geopolítica, regional e global, da Bacia do Pacífico. Esta área vem se destacando como espaço mais dinâmico na economia global, onde se situam e projetam as economias que mais crescem desde o fim do século XX, registrando crescentes fluxos de comércio, investimentos e acordos internacionais, originados e ligados às economias da Ásia-Pacífico, incluindo a maior potência global, os EUA. Os crescentes acordos econômicos e a projeção de poder de potências emergentes e dos EUA (uma potência tradicional) nesta área conferem-lhe maior importância, sendo descrita pelo US Trade Representative como “uma região que inclui algumas das economias mais robustas do mundo e que representa mais de 40 por cento do comércio mundial”. [3] Recentemente, o governo dos EUA anunciou o deslocamento do foco de sua política externa para um “reequilíbrio da Ásia-Pacífico”, de onde surgem seus potenciais competidores globais.

A América do Sul apresenta uma geografia estratégica, por sua posição geográfica e pelo seu espaço territorial continental e marítimo, dotado de significativos recursos escassos e/ou estratégicos para o desenvolvimento de importantes indústrias, inclusive para a indústria militar. Nesse sentido, podemos dividir a região em sub-regiões, de acordo com suas características geográficas, cujas condições geográficas levam a implicações de ordem política: o Atlântico Sul, a Bacia do Prata, a Bacia Amazônica e o litoral Pacífico (isolado pelas cordilheiras). São áreas que despertam interesses geoeconômicos e geopolíticos de potências de fora da região. O litoral pacífico, pela sua posição geográfica, apresenta o potencial de servir de plataforma de articulação entre as economias da Bacia do Pacífico (Ásia e América do Norte) e as demais regiões estratégicas da América do Sul – seus mercado e recursos.

Olhando especificamente para a América do Sul, e seu lugar na política de segurança dos EUA, é importante considerar a sua posição geográfica relativa em área geoestratégica, de interesse e ação permanente por parte dos EUA. A postura intervencionista e imperialista estadunidense na região se respalda na sua geoestratégia de se tornar árbitro político e exercer controle sobre a massa de recursos do hemisfério ocidental, não deixando que surja nenhuma potência ou coligação de países no continente americano, ou mesmo aliada a uma potência do hemisfério oriental, que possa vir a contestar ou a ameaçar seu domínio hemisférico, por razões de segurança territorial. Esta concepção geopolítica foi formulada por Nicholas Spykman (1942), para quem a supremacia estadunidense no continente deve ser incontestável e irrevogável para a sua segurança territorial. [4] Em resumo, a atuação intervencionista e a manutenção da hegemonia dos EUA no hemis-

férico teriam basicamente duas razões entrelaçadas: a busca por um possível sistema econômico e político autárquico sob a hegemonia de Washington e sua segurança territorial, cujas ameaças poderiam ser respondidas em última instância com o uso da força.

### 3. Blocos e concepções: fragmentação na integração sul-americana?

Desde as discussões no âmbito da ALALC (Área de Livre Comércio da América Latina e Caribe), na década de 1960, podemos observar o debate econômico entre diferentes visões econômicas da integração, entre comercialistas e desenvolvimentistas, que levaram a iniciativa a minuar, juntamente com suas metas ambiciosas e compromissos rígidos que não consideravam as assimetrias entre países (PRAZERES, 2006). Conforme observamos na seção 1, até hoje, diferentes visões sobre o papel da integração regional e especificamente sobre a integração em temas específicos figuram entre os Estados e os diferentes grupos de interesse dos países da América do Sul, o que torna mais complexa a possibilidade de construção de um projeto regional único e coeso - situação agravada pelas significativas assimetrias estruturais entre e dentro dos países da região (PADULA, 2011).

A América do Sul se apresenta atualmente fragmentada em diferentes projetos de integração regional, seguindo diferentes concepções. Os anos 2000 presenciaram a ascensão de governos mais progressistas (ainda que em diferentes matizes) na região, críticos ao neoliberalismo, que estabeleceram novas demandas à agenda regional, sem eliminar as propostas de regionalismo aberto (CEPAL, 1994) ou do novo regionalismo (integração norte-sul) (BID, 2002) surgidas desde os anos 1990, especialmente apoiadas por potências de fora da região e por interesses de grupos específicos dentro da região – que são alinhados intelectualmente ou politicamente com tal visão, ou auferem vantagens econômicas a partir de sua aplicação. O Brasil, como país que vem liderando iniciativas para a institucionalização multilateral do regionalismo na América do Sul, teve que lidar com as diferentes perspectivas e demandas dos governos sobre o processo de integração, além de suas próprias pressões políticas internas e demandas por mudanças surgidas a partir da chegada do presidente Lula ao poder. Assim, ao mesmo tempo, segue presente na região atores, visões e arranjos de integração que seguem a concepção neoliberal do regionalismo aberto – visão confeccionada pelo economicismo cepalino na década de 1990 (CEPAL 1994) - ou do novo regionalismo – confeccionado pelo do BID (BID, 2002; COUTO & PADULA, 2012). [5]

O Mercosul foi constituído nos anos 1990, inicialmente como uma iniciativa comercialista de integração, mas vem passando por mudanças ao longo dos anos 2000, incluindo crescentemente na sua agenda as dimensões social e produtiva, e tratando do tema das assimetrias entre os seus países membros. As criações do Instituto Social do Mer-

cosul em 2007 e do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul em 2008 colocam em pauta o tema social. A criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), em 2006, começa a tratar do combate às assimetrias, e o Programa de Integração Produtiva (PIP), criado em 2008, busca contribuir para o fortalecimento da complementaridade produtiva da região e especialmente das cadeias produtivas das Pequenas e Médias Empresas regionais e das empresas dos países de menor tamanho relativo da região (RUIZ, 2010). Nesse sentido, a atual agenda do Mercosul vem recuperando a visão presente na Declaração de Iguazu em 1985 e no Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) de 1986, firmados pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, sob uma proposta de cooperação e desenvolvimento regional que foi a semente do Mercosul, posteriormente abandonada pelos presidentes Fernando Collor (Brasil) e Carlos Menem (Argentina) nos anos 1990, quando firmaram o Tratado de Assunção.

O Mercosul vem se ampliando geograficamente, incluiu recentemente a Venezuela, iniciou o processo de adesão da Bolívia como membro pleno em 2012, e é prevista a adesão do Equador em 2013. O Cone Sul representa o espaço mais desenvolvido e integrado da América do Sul. Assim, o ingresso da Venezuela pode contribuir para uma desconcentração do desenvolvimento e da integração regional, e para uma maior atenção para países e áreas de menor desenvolvimento socioeconômico, no norte da região, incluindo a região amazônica. Apesar de muitas iniciativas ainda não terem mostrado resultados efetivos, a ampliação geográfica do Mercosul e a inclusão dos temas sociais, produtivos e de assimetrias, dão vitalidade ao bloco e o colocam como um projeto contrário às iniciativas partidárias do regionalismo aberto e, sobretudo, ao projeto liderado pelos EUA na região.

No âmbito da articulação entre todos os países da América do Sul, as demandas por mudanças no tratamento da integração regional estiveram presentes na III Reunião de Presidentes da América do Sul (Cuzco, Peru) em 2004. Nesta reunião foi constituída a Comunidade Sul-americana de Nações, envolvendo todos os países da região, que iniciou o processo de institucionalização da integração que culminou com a criação da UNASUL em 2007. O Brasil teve papel fundamental na institucionalização deste processo. Sem dúvida, estes inéditos e recorrentes encontros e iniciativas entre os governos da América do Sul carregam um conteúdo histórico e simbólico de aproximação política nos anos 2000, assim como o maior estreitamento entre diferentes esferas das sociedades dos países. A UNASUL representou a expressão de uma tendência política revisionista. Ensaiou uma aproximação entre Mercosul e Comunidade Andina de Nações (CAN) no campo econômico, ainda que inviável no atual contexto de diferentes perspectivas de integração. Trata-se mais de uma iniciativa política na qual os países avançam e colocam diálogos em pauta sobre temas importantes. A UNASUL e a liderança brasileira foram particularmente importantes nos casos de atentados à democracia e aos governos do

Equador e Bolívia, e recentemente com a suspensão do Paraguai diante do golpe contra o presidente Fernando Lugo. Com a instituição da UNASUL, abriram-se novas possibilidades de tratamento de temas que já vinham ganhando espaço na ampliação da agenda integracionista[6]. Através do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e do Conselho de Planejamento e Infraestrutura (COSIPLAN), ambos frutos da iniciativa brasileira, o Brasil vem tentando promover uma agenda autônoma regional nestes temas, mas enfrenta tanto a influência de agendas e visões provenientes de potências externas que encontram ressonância na região, quanto suas limitações de capacidade e vontade política.

Um projeto paralelo em curso envolvendo países da região que merece ser mencionado é o da ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), que se trata de uma iniciativa venezuelana baseada na cooperação e na solidariedade entre os seus países (e seus povos), formado como uma oposição ao projeto estadunidense da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas) (RUIZ, 2010).

#### 4. Projetos de “integração” de potências externas na região: Estados Unidos e China

Os Estados Unidos vêm buscando promover acordos de livre comércio e arranjos de integração aberta no hemisfério ocidental, na Ásia-Pacífico e no Atlântico Norte. Tais acordos buscam a manutenção de sua hegemonia (político-militar, econômica, monetário-financeira e ideológica) e a preservação da supremacia e/ou a expansão de suas empresas (detentoras de direitos de propriedade intelectual, marcas, etc.) e investidores nestas áreas geográficas. Na América Latina, os EUA lideraram a criação do NAFTA (Área de Livre Comércio da América do Norte) em 1994. Em relação aos países da América do Sul, após o fracasso do seu projeto da ALCA – entravado sob a liderança de Argentina, Brasil e Venezuela na Cúpula de Mar Del Plata de 2005 -, vêm estabelecendo Tratados de Livre Comércio (TLC) bilaterais, especialmente com as pequenas economias exportadoras de commodities da costa do Pacífico – Chile e Peru - e com seu aliado estratégico na região – a Colômbia. Nas negociações bilaterais, os EUA exercem um poder de barganha mais direto e assimétrico, alcançando maiores vantagens que em negociações multilaterais – como acesso a compras governamentais, investimentos e serviços financeiros, direitos de propriedade intelectual, e mesmo acordos militares. A partir de uma teia de acordos bilaterais, os EUA buscam liderar um bloco econômico liberal na América do Sul, contraposto ao Mercosul e minando a UNASUL - projetos brasileiros na região -, e conter a influência do Brasil e o avanço da China. Promove, assim, a manutenção da fragmentação política e em diferentes projetos de integração na América do Sul, abrindo espaço político para a sua projeção e manutenção de sua hegemonia hemisférica.

Neste sentido, e buscando um objetivo global de se opor a uma articulação dos Brics, os EUA vêm liderando as negociações de dois amplos acordos, um na Ásia-Pacífico (Trans-Pacific Partnership - TPP) e outro no Atlântico Norte (Transatlantic Investment and Trade Partnership - TITP), articulados respectivamente a seus acordos militares bilaterais com aliados estratégicos na Ásia Pacífico (como Japão, Coreia do Sul e Filipinas) e aliança estratégica no Atlântico Norte (a OTAN), que permite presença militar predominante nestas áreas. Não se pode perder de vista que os acordos e arranjos de livre comércio promovidos pelos EUA reforçam ainda mais a hierarquia monetária e financeira internacional baseada no dólar, em que resguarda o privilégio de emissor da moeda internacional (sem lastro metálico, mas assentada no poder militar estadunidense).

Embora as configurações geopolíticas globais da Guerra Fria e pós Guerra Fria tenham colocado outras áreas geográficas como prioridades da política externa dos EUA, este nunca deixou de estar alerta, ou mesmo de buscar o aumento das suas presenças militar e política na América do Sul, como um imperativo geoestratégico, e, portanto, de segurança. A América do Sul, assim como a África Subsaariana, passou a ser fronteira geopolítica da expansão da exploração de recursos naturais, por parte das potências tradicionais e emergentes e de suas empresas. Seus espaços continental e marítimo reúnem recursos estratégicos para o funcionamento da economia e para o desenvolvimento econômico e militar dos EUA, e ainda para a possível necessidade de formação de um sistema autárquico (diante de um conflito que leve a interrupção de fluxos comerciais) – principalmente após as descobertas de recursos energéticos no Atlântico Sul e a ampliação das reservas energéticas provadas na Faixa Petrolífera do Orinoco.

Atualmente, os EUA mantêm sua presença militar espalhada por toda América do Sul, e ainda pela América Central e Caribe (seguindo a proposta de Alfred Mahan de controle da articulação Atlântico-Pacífico), buscando manter sua hierarquia político-militar. A presença militar estadunidense não deve ser avaliada somente levando em conta sua rede logística formada por bases militares ou centros de apoio, e operações militares com países, mas também por atividades de formação e treinamento, ajuda e comércio militar - incluindo staff talks e ações cívico sociais -, fundamentais para a proliferação de sua agenda de segurança e para controlar as forças dos demais países.[7] Nesse sentido, os EUA possuem presença militar em Guantánamo (Cuba), Soto Cano (Honduras), Aruba, Curaçao (Ilhas Holandesas), Comalapa (El Salvador), Colômbia, Chile, Peru, Guiana e Suriname. Recentemente, o Paraguai entrou nesta lista, após suspensão do Mercosul e da UNASUL por conta de um golpe de Estado, portanto sob governo antidemocrático que foi reconhecido em primeiro lugar pelos EUA.

A presença militar dos EUA na Colômbia abrange praticamente todo território, e tem implicações fundamentais para a segurança dos países e do continente sul-americano. Sua origem é de 2000, quando os países firmaram acordo

militar e foi criado o Plano Colômbia.[8] As bases militares estadunidenses situam-se próximas a áreas estratégicas e conferem significativa capacidade de mobilidade no continente, predominantemente voltadas para a fronteira com a Venezuela e para a Amazônia.

A atuação militar dos EUA e do seu Comando do Sul está presente também no Atlântico Sul, com a reativação de sua IV Frota, com a realização de manobras militares (inclusive através da OTAN) e o arrendamento da ilha britânica de Ascensão. O controle anglo-saxão no Atlântico Sul é revelado pela posse de um cinturão de ilhas por parte da Grã-Bretanha, o que lhe confere uma vantagem estratégica sem igual, contando com ilhas meso-oceânicas - Tristão da Cunha, Ascensão e Santa Helena - e periantárticas - Shetlands, Geórgia, Gough, Sandwich do Sul, Orcadas do Sul e as Malvinas (ou Falklands).

Além do envolvimento militar direto, a presença estadunidense na região pode também ser avaliada pelos volumes de recursos financeiros – na modalidade de doação ou ajuda. Desde os anos 1990, os EUA também atuaram através do Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA)[9], um regime de exceção tarifária concedido unilateralmente pelos EUA ao Peru, Bolívia, Colômbia e Equador, com o suposto objetivo de apoiar a luta contra o tráfico ilícito de drogas na região, fora das fronteiras estadunidenses. Com a ascensão de governos desalinados com a política estadunidense para a região, sob a alegação de que estes não trabalhariam em favor do combate ao narcotráfico, os EUA suspenderam as preferências para Bolívia e Equador em dezembro de 2009.[10]

É importante destacarmos que, do ponto de vista da regionalização da agenda de segurança hemisférica e global estadunidense, o tema da segurança na América do Sul se restringiria a ameaças internas, como o narcotráfico, crimes organizado e transfronteiriço, células terroristas localizadas na região e ameaças ambientais. Assim, para a agenda hemisférica estadunidense, as forças armadas dos países sul-americanos deveriam ser restringidas à segurança e à estabilidade interna dos países, colaborando nos âmbitos hemisférico e internacional, não sendo relevada qualquer ameaça estatal no âmbito internacional global, à sua soberania política e territorial (inclusive sobre recursos), que poderia advir da projeção de poder e/ou dos conflitos entre potências projetando-se para a América do Sul. Enquadrar-se-ia, portanto, em um mundo supostamente livre de disputas de poder interestatais, pelo domínio global e/ou se projetando para a América do Sul, ou onde a segurança e estabilidade global poderiam ser confiadas às grandes potências (que usariam seu excedente de poder relativo de forma benevolente) ou às organizações supranacionais (como a OTAN, liderada pelos Estados Unidos, que cumpriria missões da ONU). Nessa visão liberal e moderna da política internacional, as diferenças de poder interestatais não importariam, pois o discurso é de que as grandes potências teriam um papel colaborativo e benéfico nos organismos internacionais, desinteressado, promovendo a harmonia e os interesses internacionais diante das novas ameaças. Não haveria tampouco disputas

por recursos naturais e prevaleceriam os mecanismos de mercado (PADULA, 2013).

O documento *Western Hemisphere Defense Policy Statement* (outubro de 2012), do Departamento de Defesa dos EUA, refere-se às novas ameaças como “desafios complexos do século 21” no campo da segurança, que devem ser combatidos pelos EUA no hemisfério através da OEA e de relações militares bilaterais (US-DoDs, 2012, p.12). O documento aponta explicitamente que o Departamento de Defesa apoiará instituições de defesa que se contraponham às “novas ameaças do século 21, promovendo inclusive a integração e interoperacionalidade das forças armadas”. O Departamento de Defesa parte de uma abordagem na qual nenhuma nação isoladamente pode lidar com os desafios multifacetados e que se sobrepõe do século 21 prometendo inaugurar uma “nova era de cooperação em defesa no Hemisfério”. Com a desigual (falta de) capacidade das autoridades civis para tratar destas novas ameaças, as forças militares dos países deveriam ser descoladas internamente de forma a complementar essas funções – abandonando suas funções tradicionais. O Documento coloca ainda ênfase nas atividades de formação e construção de relacionamento, com a atuação do Departamento de Defesa, da National Defense University (NDU), do Western Hemisphere Institute for Security Cooperation (WHINSEC), do Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), o Defense Institute for International Legal Studies, entre outras entidades educacionais do Departamento de Defesa, somadas à Defense Institution Reform Initiative (DIRI). Assim, os EUA, como maior potência global e com interesse estratégico na América do Sul, buscam impor sua agenda na América do Sul em diferentes temas, e em especial em relação à segurança, utilizando sua influência (poder) militar, econômico, cultural-ideológico e político-diplomático.

Neste sentido, na América do Sul, bilateralmente e multilateralmente através da ONU e da OEA, os EUA vêm difundindo sua agenda e o enfoque da cooperação para a segurança hemisférica em termos do combate às novas ameaças, promovendo ainda o desarmamentismo (especialmente a não proliferação nuclear), a colaboração a nível internacional - também nas missões de paz -, a promoção dos direitos humanos e da cláusula democrática[11]. A Conferência bianual do Conselho de Ministros de Defesa das Américas e o Conselho Interamericano de Defesa funcionariam como mecanismos de difusão da agenda estadunidense nas Américas. As novas ameaças seriam representadas na região pelo narcoterrorismo, provindo de grupos paramilitares de direita ou de guerrilhas de grupos de esquerda, influenciando o crime organizado e atividades ilícitas (nacionais e transnacionais), incluindo recentemente a suspeita de células terroristas de grupos islâmicos na região da tríplice fronteira entre Argentina-Brasil-Paraguai. A atuação militar dos EUA na América do Sul e no Atlântico Sul seria justificada sob a retórica de prevenir e promover a capacidade de combate às novas ameaças, em que a associação entre terrorismo com movimentos revolucionários ganhou relevância. A visão

diplomática tradicional do Brasil incorporou amplamente os novos temas no governo Cardoso, embora não estivesse disposta a ingressar em uma instituição regional com enfoque no combate ao terrorismo. Em um contexto mais amplo, vale lembrar que os documentos estratégicos do governo estadunidense apregoam que as forças armadas dos países da América Latina deveriam restringir sua capacidade ao necessário para manter a sua segurança e estabilidade interna diante das “novas ameaças”, enquanto os EUA e a OTAN ampliam seu raio geográfico de atuação, como uma força global, inclusive imprimindo novas prerrogativas e alcance geográfico na sua doutrina de atuação estratégica.[12]

China e Índia são duas economias da região Ásia-Pacífico, que vêm crescendo significativamente nos últimos dez anos (a taxas entre 7% e 10% ao ano) e impulsionando uma crescente demanda por recursos naturais, escassos em seus territórios. O crescimento chinês e indiano foram os principais responsáveis pelo aumento da demanda e dos preços das commodities no mercado internacional, gerando um cenário econômico externo favorável aos países da América do Sul. A China, como polo dinâmico da economia global, vem ganhando crescente participação no comércio e nos investimentos da região, sendo responsável em grande parte pelo seu crescimento econômico e pela “bonança de divisas”, processo que vêm reforçando a inserção econômica dos países da América do Sul baseada na exportação de commodities e, conseqüentemente, a desintegração de suas economias cada vez mais voltadas para fora.[13] A estratégia global chinesa presente em seu décimo plano quinquenal (2001-2005) encoraja as empresas chinesas a investir no exterior buscando garantir o abastecimento dos recursos naturais necessários para a sustentação de sua estratégia de crescimento, urbanização e industrialização, assim como sua estabilidade política interna. Os principais motivadores econômicos das relações comerciais e investimentos chineses, assim como de suas alianças estratégicas na América do Sul, são: a busca por acesso a recursos naturais e a expansão de mercado para seus bens acabados. No campo político, busca isolar Taiwan. Além disso, muitos dos recursos estratégicos presentes na região são fundamentais para o projeto de expansão do poder militar-naval chinês.

Os investimentos chineses na América do Sul vão principalmente para setores de recursos naturais como cobre, soja, minério de ferro e petróleo. Olhando para os países do litoral pacífico, no setor extrativo mineiro, a China realizou aquisições no Peru, onde Ellis (2011, p.47) destaca as cinco maiores – Hierro Peru (Shougang), Tormocho (Chinalco), Rio Blanco (Zijin), Galeno (Minmetals) e Pampa de Pongo (Nanjinzhaio) - em mais de US\$ 100 milhões cada, mas com o comprometimento de investir US\$ 7,4 bilhões para explorá-las nos próximos anos. No Chile, um dos maiores exportadores de cobre do mundo com reservas que equivalem a cerca de 17% das reservas globais do metal, a Codelco (Companhia Nacional de Cobre do Chile, maior produtora do mundo) e a China Minmetals (maior comercializadora do metal da China) assinaram

um acordo em 2005 pelo qual a primeira se compromete a fornecer à empresa chinesa 4.650 toneladas métricas de cobre por mês, durante 15 anos, por US\$ 2 bilhões. Em 2006, a empresa chinesa injetou US\$ 550 milhões na Codelco, como forma de adiantamento ao abastecimento de cobre que lhe seria destinado (ELLIS, Idem). A China é o primeiro destino das exportações de Chile e Peru, registrando 22,4% e 14,3% das exportações totais destes países, respectivamente. Ao mesmo tempo é o segundo em termos de importações dos países, com 18% e 17% de participação no seu total, respectivamente. Já no México, a China é a terceira como destino de exportações (só com 1,7% de participação), mas a segunda nas importações (com participação de 15% do total). Na Colômbia, é somente a quarta como destino de exportações (com somente 3,5%), porém é a segunda como origem de importações, com 15% de participação (Dados do Comtrade/UN para 2011).

As relações militares chinesas com a América Latina são escassas, mais voltadas para as relações comerciais, e, levando em conta a estratégia chinesa de projeção pacífica e sem confrontação direta com os EUA, no curto prazo parece não representar uma ameaça militar à região – perspectiva reforçada pela complementaridade global chinesa com a economia estadunidense e sua incapacidade de rivalizar com o poder naval dos EUA. A presença chinesa de natureza explicitamente militar na América do Sul inclui venda de armas, visitas e intercâmbios profissionais, e operações do Exército Popular de Libertação (ELLIS, 2012). Desde vendas e doações de bens pouco sofisticados, como uniformes e equipamentos não letais, a vendas de bens mais sofisticados, não estritamente militares (ônibus, caminhões e visores noturnos para a Bolívia) e militares: caças K-8 para Venezuela e Bolívia, radares JYL-1 para Venezuela e Equador, helicópteros H425 para Bolívia e Equador. A China realizou (em novembro de 2010) o seu primeiro exercício militar bilateral na região em Chorrillos no Peru, respondendo à simulação de um terremoto, que incluiu a doação de um hospital móvel de campanha.

## 5. A geopolítica do Pacífico e a Aliança do Pacífico

O sistema interestatal moderno é caracterizado por uma permanente disputa global por uma distribuição favorável (vantagem relativa) de poder e pelo acesso privilegiado a recursos naturais estratégicos, inerente ao expansionismo das grandes potências desde sua formação europeia no século XVII. Esta disputa se acelera em alguns períodos históricos específicos, e vem se acelerando desde os anos 1970 (após a crise de Bretton Woods) e no pós Guerra Fria (a partir da década de 1990), em que destaca-se atualmente a pressão exercida pelas potências emergentes asiáticas (especialmente China e Índia). Estes são países com alto crescimento econômico e demanda por recursos naturais e novos mercados, dotados de arsenal nuclear, mas que atualmente buscam uma penetração pacífica na América do Sul. Além disso, as potências tradi-

cionais buscam manter sua posição privilegiada – dinâmica que vem acelerando a corrida pelo acesso e controle de recursos estratégicos (KLARE, 2008). Os países da Ásia e os EUA se articulam via Bacia do Pacífico na busca por mercados e pelo acesso a recursos estratégicos de longo prazo na América Latina.

Desde os anos 1970, a Bacia do Pacífico vem apresentando crescente importância geo-econômica e geopolítica global, tornando-se o espaço mais dinâmico da economia global, mas também cenário de contendas políticas e projeção de poder militar. O crescimento econômico e o avanço tecnológico das economias asiáticas, os crescentes fluxos de comércio e investimentos, o estabelecimento de acordos internacionais e ainda o deslocamento geográfico das atividades econômicas e (no governo Obama) do foco da política externa dos EUA conferem maior importância à Bacia do Pacífico. Com a articulação mais intensa entre as economias do Pacífico, a vertente oceânica do Pacífico ganhou crescente importância na América do Sul. Tal importância é reforçada pela formação de blocos envolvendo países sul-americanos.

A Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês)[14], criada em 1989 e contando atualmente com 21 Estados membros, estabeleceu uma agenda econômica de integração liberalizante para tornar o bloco econômico uma área de livre comércio na região, na qual participam Chile, Peru e México.

A Iniciativa do Arco do Pacífico Latino-americano foi criada em janeiro de 2007, impulsionada pelo governo do Peru, tendo como membros: Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Peru. Seu objetivo anunciado seria promover “ações conjuntas que permitam uma cooperação mais dinâmica dos países da Bacia do Pacífico Latino-Americana entre si e conducentes a maiores aproximações com a Ásia-Pacífico”. [15] Esta Iniciativa originou a recém-formada Aliança do Pacífico.

Em 28 de abril de 2011, em Lima (Peru), os presidentes de México, Colômbia, Chile e Peru assinaram o Acordo de Integração Profunda do Pacífico e na Declaração de Lima estabeleceram a Aliança do Pacífico com o objetivo de “avançar progressivamente para a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas”. O Panamá foi convidado como Estado observador do processo. Na mesma ocasião, os presidentes afirmaram que o bloco seria um contrapeso regional ao Brasil e ao Mercosul, comparando seus PIBs e mercados (comparação que faremos mais adiante). Estes países de economia aberta buscavam estabelecer uma estratégia comum para os mercados internacionais, principalmente para a Ásia-Pacífico, dentro de uma perspectiva neoliberal de integração, coerente com a concepção do regionalismo aberto – privilegiando o livre funcionamento do mercado global. Tal perspectiva busca uma estratégia comum, para economias já liberalizadas unilateralmente e através de acordos bilaterais, para a integração com economias mais avançadas (tipo Norte-Sul), pretendendo atrair investimentos e aumentar a corrente de comércio de bens e serviços, garantindo direitos de propriedade (inclusive pro-

priedade intelectual) e acesso pleno a mercados (inclusive compras governamentais). Apesar de algumas expectativas contrárias, quando chegou ao poder em 28 de julho de 2011, o presidente do Peru Ollanta Humala seguiu com a agenda neoliberal iniciada pelo seu antecessor (Alan Garcia) e, assim, os países consolidaram a Aliança do Pacífico. Em 4 de dezembro de 2011, foi realizada a II Reunião da Aliança do Pacífico em Mérida (México), na qual os chefes de Estado acordaram subscrever um Tratado Constitutivo da Aliança do Pacífico em um prazo de até seis meses. Ainda em 5 de março de 2012, na II Reunião da Aliança, a Costa Rica ingressou como Estado observador.

A iniciativa peruana, reforçada pela Colômbia, e envolvendo também Chile e México, foi consolidada então com o Acordo Marco que estabelece a Aliança do Pacífico, firmado em 06 de junho de 2012, na IV Reunião da Aliança do Pacífico em Antofagasta (Chile). O Acordo estabelece as bases institucionais e os objetivos da Aliança do Pacífico, além de fixar os requisitos de participação dos países que desejem ingressar futuramente na iniciativa, em diferentes categorias (Estado membro ou observador). Os objetivos declarados no Artigo 3 do Acordo reforçam o Acordo de Integração Profunda do Pacífico e na Declaração de Lima de 2011:

- 1 - Construir, de maneira participativa e consensuada, uma área de integração profunda para avançar progressivamente para uma área de livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas;
- 2 - Impulsionar um maior crescimento, desenvolvimento e competitividade das economias das Partes, visando lograr um maior bem-estar, a superação da desigualdade socioeconômica e a inclusão social de seus habitantes;
- 3 - Transformar-se em uma plataforma de articulação política, de integração econômica e comercial e de projeção ao mundo, com especial ênfase na Ásia-Pacífico.

Conforme exposto no sítio da iniciativa (<http://alianzapacifico.net>), sua estratégia busca “formar um processo de integração aberto e não excludente, constituído por países com visões afins de desenvolvimento e promotores do livre comércio como impulsionador do crescimento” (grifo nosso), com uma clara orientação para a região da Ásia-Pacífico, indo além do livre comércio de bens e alcançando uma integração profunda.

A V Reunião da Aliança do Pacífico foi realizada na Espanha, em Cádiz, em 17 de novembro de 2012. Nesta ocasião, foi anunciada a supressão de visto por parte do México para Colômbia e Peru. Ainda, ingressaram na aliança sob a condição de Estados Observadores: Austrália, Canadá, Espanha, Nova Zelândia e Uruguai. Na Reunião seguinte (de 27 de janeiro de 2013), em Santiago do Chile, os presidentes acordaram seguir avançando em todas as negociações em curso. Atualmente, além de seus países membros, a Aliança do Pacífico conta vinte Estados Observadores: Austrália, Canadá, China, Coreia do Sul, Equador, El Salvador, Espanha, Estados Unidos, França,

Guatemala, Honduras, Japão, Nova Zelândia, República Dominicana, Turquia, Paraguai, Portugal e Uruguai. Dois dos Estados Observadores são candidatos a se converter em Estados Membros, Costa Rica e Panamá, e quatro países interessados em se tornar Estados Observadores - Itália, Alemanha, Suíça e Reino Unido. Vale observar que a iniciativa conta com o apoio dos EUA, a maior potência global e hemisférica, e já conta com o Uruguai e o Paraguai, ambos os países membros do Mercosul, como Estados Observadores.

Em termos de população, os países da Aliança do Pacífico somam cerca de 210 milhões de habitantes, marginalmente superior à população do Brasil (200 milhões) e inferior à do Mercosul (280 milhões). Os países sul-americanos da Aliança do Pacífico não chegam a um quarto da população sul-americana. Em termos de produção (Produto Interno Bruto - PIB), enquanto o PIB do Brasil chega a US\$ 2,5 trilhões, mais de 50% do PIB da América do Sul, e o PIB do Mercosul soma US\$ 3,3 trilhões (quase 65% do PIB da região), o PIB da Aliança do Pacífico soma US\$ 1,9 trilhões e os seus países sul-americanos participam somente com 13% do PIB sul-americano.[16]

Esta é uma iniciativa entre economias sul-americanas que não possuem complementaridades e tampouco políticas para estimulá-las, seus territórios não são integrados internamente e suas economias voltadas para exportações contam com um peso econômico significativo do setor exportador de commodities nos seus respectivos PIBs. Das exportações totais destes países, é significativa a participação das exportações de bens primários: 89,2% no Chile (onde pouco mais de 60% das exportações totais são de minérios), 82,5% na Colômbia, e 89,3% no Peru (60% das exportações totais são de minérios). Seus principais mercados se encontram na região da Ásia-Pacífico. Assim, tais países vêm aproveitando o recente período de alta do crescimento dos preços e volumes das exportações de commodities para impulsionar o crescimento de suas economias, mas não vêm utilizando suas divisas para promover mudanças estruturais, e sim aprofundando sua dependência em relação à produção e às exportações de baixo valor agregado e baixa intensidade tecnológica (commodities), dependente da demanda de mercados externos. Vale ressaltar ainda que estas economias, principalmente Chile e Peru, atraem elevados investimentos externos no setor extrativo mineral. O Peru, por exemplo, vem registrando taxas de investimentos superiores a 20% do PIB desde 2007, superiores a 25% do PIB desde 2010.

Nos últimos três anos, após uma queda no PIB de 1,7% causado pela crise global em 2009, a economia do Chile registrou taxas de crescimento do PIB significativas: 5,8% em 2010, 5,9% em 2011, e 5,6% em 2012. O país conta com uma taxa de desemprego (baixa) próxima a 7%. Os principais parceiros comerciais do Chile em 2011 foram: China (21%), EUA (13%), Japão (9%), Brasil (7%) e Coreia do Sul (6%). O Chile exporta principalmente cobre (quase 40% das exportações), minérios, madeira, frutas e vinhos. Seu setor exportador corresponde a aproximadamente 35% do PIB (somando US\$ 81 bilhões em 2011). Seus princi-

países destinos de exportações são: China (22,4%), Estados Unidos (11,3%), Japão (11%), Brasil (5,5%), Coreia do Sul (5,4%) e Holanda (4,7%). Isto significa que quatro economias da Ásia-Pacífico que estão entre seus principais destinos recebem mais de 50% das exportações do Chile – somando Índia e México esta participação supera 55%. Das exportações totais do Chile, apenas 5,8% se direcionam aos países da Aliança do Pacífico, e pouco mais de 11% para o restante da América do Sul, dos quais 8,8% para o Mercosul. Quanto às importações totais do Chile, apenas 9,1% provêm dos países da Aliança do Pacífico, e quase 18% do restante da América do Sul, dos quais 6,3% procedem do Brasil. As principais origens de importações chilenas (somaram US\$ 71 bilhões em 2011) são: Estados Unidos (21%), China (18%), Brasil (9%), Argentina (6,7%), Japão (4,2%), Coreia do Sul (4%) e México (4%). Os principais produtos importados (SH 2 dígitos) são: combustíveis minerais, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos; veículos automóveis e tratores; e, máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes – somando aproximadamente 45% das importações totais. As principais exportações brasileiras são registradas nestes mesmos setores.[17]

Quanto à Colômbia, aliado estratégico dos Estados Unidos na região e que recebe ajuda comercial (ATPDEA) e militar (Plano Colômbia), nos últimos três anos, sua economia registrou as seguintes taxas de crescimento do PIB: 4% em 2010, 6,6% em 2011 e 4,2% em 2012; mas registrando uma taxa de desemprego superior a 10% em todos os anos (10,3% em 2012). Segundo dados de 2011, a Colômbia exporta principalmente combustíveis minerais (66%) - petróleo e carvão -, seguido de pedras e metais preciosos (6%) e café e chá (3%). Suas exportações correspondem a aproximadamente 20% do PIB, sendo a economia maior, mais diversificada e menos dependente das exportações entre os países sul-americanos da Aliança do Pacífico. Por outro lado, suas exportações (US\$ 56 bilhões em 2011) registram uma significativa concentração no seu principal parceiro, tendo os EUA como principal destino, recebendo 38% do total em 2011. A segunda colocada é a China com 3,5% do total. Das exportações totais da Colômbia, apenas 7,6 % se direcionam aos países da Aliança do Pacífico, e pouco mais de 10% para o restante da América do Sul, sendo 2,4% para o Brasil e 6,1% para o Mercosul. Das importações totais da Colômbia, 17 % se originam de países da Aliança do Pacífico, uma proporção considerável em relação aos demais parceiros, e 12% provêm do restante da América do Sul, sendo 5% do Brasil. As importações do país (US\$ 55 bilhões em 2011) se concentram em máquinas e aparelhos mecânicos (14%), veículos e automóveis (11%) e combustíveis minerais (10%). As principais origens das importações, menos concentradas, são: Estados Unidos (25%), China (15%), México (11%), Brasil (5%) e Alemanha (4,1%). Assim, seu principal parceiro comercial são os EUA (31%), seguido da China (11%). De qualquer forma, tanto as exportações quanto as importações da Colômbia mostram uma grande participação de países da região Ásia-Pacífico.[18]

Nos últimos três anos, a economia do Peru registrou taxas de crescimento do PIB significativas: 8,8% em 2010, 6,9% em 2011, e 6,6% em 2012; com (baixa) taxa de desemprego em 6,8%. Em 2011, seus principais parceiros comerciais foram: China (18%), EUA (16%), Suíça (6%), Japão (5%), Canadá (5%) e Brasil (5%). O Peru exporta principalmente minérios (29%), pedras e metais preciosos (22%) e combustíveis minerais (12%) – ouro, cobre e outros minérios estão entre seus principais produtos exportados. Suas exportações alcançam cerca de 25% do PIB, somaram US\$ 46 bilhões em 2011, tendo como principais mercados: China (18,4%), EUA (15,3%), Canadá (11,5%), Japão (5,6%), Espanha (5,4%), Chile (4,8%), Coreia do Sul (4,6%) e Alemanha (4,1%) – ou seja, concentrando-se na região Ásia-Pacífico. No entanto, das exportações totais do Peru, apenas 7,6% se direcionam aos países da Aliança do Pacífico, e 8% para o restante da América do Sul, dos quais 2,8% para o Brasil (décimo colocado como destino) e 5,3% para o Mercosul. Das importações totais do Peru, apenas 11% são oriundos dos países da Aliança do Pacífico, e 18,6% do restante da América do Sul, dos quais 6,4% do Brasil. As importações peruanas (US\$ 37 bilhões em 2011) registram como principais origens: EUA (24,7%), China (13,8%), Brasil (6,7%), Chile (6%), Equador (4,4%) e Coreia do Sul (4,1%). Os principais produtos importados (SH 2 dígitos) são: combustíveis minerais, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos; veículos automóveis e tratores; e, máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes – aproximadamente 50% do total importado pelo país, e as importações provenientes do Brasil se concentram nestes setores.[19]

Além da participação das exportações no PIB dos países, já mencionadas, podemos destacar o alto grau de abertura econômica das economias desses países, especialmente do Chile e do Peru, se considerarmos a participação das exportações mais as importações em relação ao PIB, que alcançam: 70% no Chile, 39% na Colômbia e 50% no Peru.

Do ponto de vista dos países sul-americanos da costa do Pacífico, em relação à infraestrutura regional de transportes, há um entusiasmo peculiar em relação aos corredores de exportação e às vias interoceânicas. As motivações vão além de estabelecer conexões de transporte eficientes intrarregionais com os países do Mercosul, para ter maior acesso aos seus mercados e aos portos do litoral atlântico. As visões dos governos e de grupos de interesse (associados à exploração de recursos naturais e à atividade agropecuária) dos países do litoral Pacífico, especialmente associados a interesses externos que se projetam na região, veem sua “situação geográfica estratégica sul-americana” (Santa Gadea, 2012, p.176) como de grande importância para servir ao mesmo tempo como porta de entrada e porta de saída da América do Sul para as economias da Ásia-Pacífico. Atuariam assim como plataforma comercial e provedores de serviços logísticos, mas tornando os países dependentes dos portos do Pacífico. Esta visão encontra apoio nos partidários do regionalismo aberto.[20] Dentro do recém-criado (2010) Conselho (COSIPLAN) da UNASUL, estes países seguem atuando sob a mesma lógica.

Como observamos na seção anterior, os países da Aliança do Pacífico são economias abertas que vêm firmando unilateralmente Tratados (ou Acordos de Promoção) de Livre Comércio (TLCs) com os EUA[21], países da Ásia (incluindo China, Japão, Coreia do Sul e Índia) e a União Europeia. Tais iniciativas unilaterais dos países andinos do litoral pacífico fizeram com que a Venezuela saísse da Comunidade Andina de Nações (CAN) em 2006, levando também a questionamentos por parte da Bolívia e do Equador. A criação da Aliança do Pacífico e a saída da Venezuela deslocaram a importância da CAN, arranjo que ressurgiu no âmbito do neoliberalismo dos anos 1990, como uma nova versão do Pacto Andino (criado em 1969 como uma resposta ao comercialismo predominante na ALALC). O mais importante é observar que o comportamento e os acordos promotores de livre mercado dos países do litoral pacífico sul-americano se enquadram dentro do atual contexto geopolítico e geoeconômico global, no qual potências tradicionais e emergentes se comportam de forma expansiva, competindo para aumentar seu poder e influência política e econômica no âmbito internacional, tendo acesso e controle de espaços, mercados e recursos estratégicos. Conforme aponta César (2013, p.8):

Os recentes acordos regionais assinados por Estados Unidos, UE, China e Índia vêm aprofundando a regulação em temas que já integram a agenda da Organização Mundial do Comércio (OMC), tais como regras de origem, salvaguardas, serviços, propriedade intelectual – o que se convencionou chamar “OMC-plus” –; e expandindo a fronteira regulatória rumo a novos temas, por exemplo, concorrência, compras governamentais, meio ambiente e padrões trabalhistas – o que se chamou “OMC-extra”. Os Estados Unidos e a UE, por exemplo, têm direcionado especial atenção a novos temas e aprofundado compromissos em propriedade intelectual, avançando pouco sobre subsídios. Por sua vez, China e Índia têm evitado avançar em novos temas, preferindo concentrar-se na regulação de subsídios.

Os acordos bilaterais de livre comércio realizados entre EUA e Chile, Colômbia e Peru apresentam como característica comum uma ampla abrangência de temas. Indo além da redução de tarifas, envolvem questões negociadas na OMC, chamados “OMC-plus”, e não tratadas no âmbito da organização, denominadas “OMC-extra”, como: regras de origem, salvaguardas, serviços, proteção à propriedade intelectual, transparência regulatória, controle de pirataria, falsificação e invasão virtual, proteção de copyright, patentes e marcas registradas, acesso a compras governamentais, leis de concorrência (e livre acesso a mercados), leis trabalhistas - com incentivo a fiscalização e ao cumprimento das leis contidas na Declaração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1998 -, regulação ambiental, comércio eletrônico e melhoria no setor de telecomunicações. Os tratados bilaterais apresentam

resoluções que conferem a empresas estadunidenses a ampliação de sua atuação no outro país sem discriminação e a proteção a esses investidores, sem discriminação em relação às empresas nacionais, buscando estabelecer a livre concorrência.

Os países do litoral pacífico sul-americano são caracterizados como economias pequenas e médias, todos sem escala suficiente para promover um processo de industrialização autônomo baseado no seu mercado interno, dotados de recursos naturais e historicamente exportadores de commodities. Por estas razões, relevando ainda sua histórica inserção internacional econômica e política e suas coalizões de poder internas, os governos e grupos internos destes países veem sua geração de riqueza articulada ao comércio global, e adotam permanentemente uma postura econômica liberal. A Colômbia, terceira maior economia do continente, tem uma posição geográfica particular, ligada à América Central pelo istmo do Panamá, tem acesso aos oceanos Atlântico e Pacífico, possui recursos energéticos e participa da área amazônica. Este país vem sendo um aliado estratégico dos EUA no continente, recebendo recursos e preferências comerciais e abrigando bases militares estadunidenses próximas a áreas estratégicas.

A criação da Aliança do Pacífico representou a consolidação de um projeto partidário do regionalismo aberto na região, que busca articular a América do Sul com as economias da Ásia-Pacífico, e assim formar um bloco regional de livre comércio que busca uma maior associação com a liberalização dos mercados globais, que aprofundará nossa inserção política e econômica internacional subordinada, baseada na exportação de commodities e importações de bens industriais de maior valor agregado e intensidade tecnológica de fora da região. Assim, trabalha em favor de regimes internacionais, de comércio e de liberalização econômica mais ampla (envolvendo temas “OMC-plus” e “OMC-extra” e políticas econômicas de cunho liberalizante), promovidos pelas grandes potências no âmbito das organizações multilaterais – como a OMC (e da Rodada de Doha) e o FMI –, ao seguir princípios e normas predominantes no âmbito destas organizações. Sobretudo, a Aliança do Pacífico é um instrumento da disputa expansiva por influência política e econômica de grandes potências e de suas grandes corporações transnacionais na região, possibilitando assim maior influência de potências externas, e maior fraqueza política e vulnerabilidade aos países da região. Seu peso em termos econômicos, de população e de mercados, não desafia o Brasil ou o Mercosul, mas a simbologia e as repercussões geopolíticas de tal acordo tendem a fraturar a região e suas possibilidades de inserção autônoma.

Apesar da recente decisão de zerar tarifas para 90% do comércio dentro do bloco, e das intenções de liberalização de circulação de pessoas, serviços e capitais, a Aliança do Pacífico ainda não avançou de forma significativa, exceto com a política de vistos e intercâmbio de estudantes (esta última ainda muito tímida).

O Ministério das Relações Exteriores do Brasil realizou um estudo sobre a Aliança do Pacífico, divulgado na

imprensa brasileira[22] , no qual reconhece a importância geopolítica do novo bloco. No entanto, resalta que os membros da Aliança já mantêm entre si acordos de liberalização tarifária para a circulação de bens, serviços e investimentos, o que significa que a definição de regras de origem é o tema mais importante do bloco em termos comerciais. Ainda, o estudo estima que, mesmo com a liberalização de tarifas de 90% do comércio entre seus membros, o acordo não representará uma mudança significativa no atual cenário de comércio de produtos e serviços entre os países da Aliança e o Brasil.

Ao menos 97% do fluxo de comércio entre quaisquer dois países entre os quatro é realizado com tarifa zero, à exceção apenas do intercâmbio Peru-México, cujo grau de liberalização é, ainda assim, bastante amplo: 83% das importações peruanas provenientes do México são realizadas em base 'duty-free, quota-free' [livre de taxas e cotas], e quase 90% das importações mexicanas gozam do mesmo benefício.[23]

Ademais, em 2019, quando forem totalmente implementados os acordos assinados no âmbito da ALADI e outros acordos de complementação econômica (ACE) assinados pelo Mercosul com Chile, Colômbia, Peru e demais países da região, a liberalização comercial na América do Sul estará completa. Assim, o estudo aponta que o Brasil não deverá sentir um grande impacto negativo gerado pela Aliança do Pacífico e o impacto da criação da Aliança do Pacífico e sua suposta rivalidade com o Mercosul devem ser desmistificados. Já o acordo de complementação econômica assinado entre Brasil e México abarca poucos produtos fora do setor automotivo, apesar de cobrir aproximadamente 50% do comércio bilateral, sendo um caso diferenciado. Por fim, o estudo sustenta que o Mercosul apresenta um estágio mais maduro e avançado de integração, caminhando para uma união aduaneira através da eliminação das exceções à Tarifa Externa Comum (TEC), além de um maior avanço em relação à Aliança do Pacífico em áreas como educação, promoção comercial e do turismo, convergência estrutural, solução de controvérsias, parlamentar e social.

## 6. Os EUA, a competição global e a Trans-Pacific Partnership

No Arco do Pacífico, destaca-se a negociação para a formação de um bloco econômico mais amplo, capitaneado pelos EUA, o Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement (referido como TPP), que inclui Chile, México e Peru, e exclui a China. Originado em 2005, como um acordo limitado entre quatro países do Pacífico - Brunei, Chile, Nova Zelândia e Cingapura -, contou com a adesão às negociações de Austrália (2008), Canadá (2012), EUA (2008), Japão (2013), Malásia (2010), México (2012), Peru (2010) e Vietnã (2008). O TPP ganhou relevância na Ásia-Pacífico em novembro de 2009, quando o presidente Obama anunciou a intenção dos EUA de participar

de suas negociações para concluir um ambicioso acordo na Ásia-Pacífico (um "novo acordo do século 21" de "nova geração") e de reforçar a sua participação nas economias dinâmicas da Ásia. Desde então, Washington tem ditado o ritmo das negociações, buscado um acordo que reflita as suas prioridades econômicas e a ampliação da participação de países da região - como anunciado por Obama. Em abril de 2013, abriu negociações para a entrada do Japão, que vem sinalizando seu desejo de ingresso desde 2009, mas enfrentou oposições internas de grupos de interesse ligados ao setor agrícola. O desejo pela ampliação do bloco é combinado com o compromisso dos países entrantes com a liberalização rápida e abrangente, de modo a manter a dinâmica gerada pelos membros do TPP. A negociação envolve assim economias assimétricas do hemisfério norte e do hemisfério sul, em termos de tamanhos de território, PIB, populações, PIB per capita, avanço tecnológico, poder financeiro e abertura econômica, entre outros fatores. O TPP é a pedra angular da política econômica do governo Obama na Ásia-Pacífico, para impulsionar:

o crescimento econômico dos EUA e apoiar a criação e manutenção de empregos americanos de alta qualidade através do aumento das exportações em uma região que inclui algumas das economias mais robustas do mundo e que representa mais de 40 por cento do comércio mundial. (...) está tentando concluir um acordo forte, que aborda as questões que as empresas norte-americanas e os trabalhadores estão enfrentando no século 21. (...) Os grandes e crescentes mercados da Ásia-Pacífico já são os principais destinos dos produtos manufaturados norte-americanos, os produtos agrícolas, e prestadores de serviços, e o TPP vai aprofundar ainda mais este comércio e investimento.[24]

No âmbito do TPP é negociado um amplo e ambicioso acordo de liberalização, através de amplos pacotes, que envolve: livre circulação de bens (com eliminação de tarifas, representando cerca de 11 mil linhas tarifárias), serviços (especialmente financeiros) e investimentos; assegurar o máximo acesso recíproco a compras governamentais; estabelecimento de regras comuns de origem; eliminação de obstáculos ao comércio e ao investimento dentro das fronteiras dos países (com apoio técnico e financeiro dos países do TPP); respeito aos direitos de propriedade; acordos relativos a Propriedade Intelectual (inclusive em farmacêuticos), visando reforçar e desenvolver o Acordo da OMC sobre os TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property)[25] . As negociações estão em ritmo acelerado e o presidente Obama espera a conclusão de um acordo ainda em 2013.[26] As empresas estadunidenses, principalmente a indústria farmacêutica que possui lobby fortíssimo, tem enorme interesse em resguardar seus direitos de propriedade intelectual nos moldes do TRIPS e ter acesso às compras governamentais e mercados dos demais países do TPP.

O mais importante é salientar que a TPP serve como um instrumento para a projeção de poder estadunidense, tentando conter a projeção da China na América do Sul e na (medida do possível na) Bacia do Pacífico - conformando uma nova ordem geoeconômica no Arco do Pacífico. Ainda, busca impulsionar um projeto de integração regional neoliberal que deslocou a importância das iniciativas regionais lideradas pelo Brasil (no Mercosul e na UNASUL), e mantém a fragmentação política e de blocos na região. Tal projeto, ao incluir países da América do Sul na formação de uma área de liberalização econômica e como intermediários entre as economias do Pacífico e as demais da América do Sul, revela o projeto da Aliança do Pacífico como uma peça menor dentro deste projeto maior. Do nosso ponto de vista, a Aliança do Pacífico, que inclui três países da TPP (Chile, Peru e México), quatro países que possuem ou estão em processo de firmar TLC com os EUA, um país membro do NAFTA (México), e um protetorado militar estadunidense (Colômbia), faz parte de um projeto mais amplo dos EUA para aumentar sua presença no Arco do Pacífico e deslocar a presença chinesa e a projeção brasileira, sem uma confrontação aberta e direta, usando seu poder militar, econômico e político-ideológico. Por outro lado, recentemente, na capital do Camboja, foram lançadas as negociações da Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), que é uma proposta de área de livre comércio regional incluindo dez membros da ASEAN[27], incluindo na negociação outros países. Considerando que o TPP tem sido visto como uma estratégia para conter a China, o RCEP é uma negociação comercial que inclui China e exclui os EUA, assim como os países da América Latina. A estratégia de desenvolvimento e inserção política e econômica internacional da China, baseada no controle dos fluxos econômicos e das atividades econômicas no seu território, não é coerente com os princípios e normas negociados na TPP, o que representa uma impossibilidade de sua adesão às negociações a partir dos princípios condicionantes já estabelecidos nesta iniciativa.

## 7. O Brasil e a América do Sul diante da Aliança do Pacífico

O Brasil possui uma posição estratégica na América do Sul, sua frente continental. O país concentra mais de 50% da população e 47% do território do continente sul-americano, participando de suas principais regiões geográficas, mas sem contato com o litoral pacífico, área cujo acesso enfrenta o obstáculo das cordilheiras andinas. Com fronteira terrestre de mais de 15 mil quilômetros, com quase todos os países do continente (exceto Chile e Equador), participando de maior parte das Bacias Amazônica (mais de 60%) e do Prata, dominando a desembocadura da primeira, tendo projeção tanto continental quanto marítima para o Atlântico Sul. Por sua posição geográfica, o entorno estratégico do Brasil envolve toda a América do Sul e a costa ocidental da África. Em tais

áreas, a política externa brasileira deve ter como imperativo geoestratégico uma atuação ativa de cooperação com seus “vizinhos”, promovendo o seu desenvolvimento e ampliando a interdependência, para sua segurança, especialmente se o Estado quiser alçar um papel de ator global. Na América do Sul, a geografia do Brasil coloca também como um imperativo permanente a busca pelo acesso facilitado e penetração política e econômica na costa do Pacífico da região.

O Brasil não tem apresentado taxas de crescimento significativas, e sua política econômica tem como objetivo prioritário metas de inflação, a partir de uma política macroeconômica ortodoxa e contracionista. As médias de crescimento do PIB da América do Sul foram: 6,2% em 2010; 5,9% em 2011; e 3,8% em 2012. Nos últimos três anos, o Brasil registrou como taxas de crescimento do PIB: 6,9% em 2010, 2,7% em 2011 e 0,9% em 2012. Ou seja, o crescimento da economia brasileira, exceto em 2010, tem sido menor que a média do crescimento da região, uma performance predominante nos anos 2000. Em termos econômicos, o Brasil concentra mais de 50% do PIB sul-americano, além de ter uma indústria mais diversificada e significativamente maior que a dos demais países, o que lhe confere superávits comerciais com todos os países (exceto a Bolívia, por conta do gás natural), que se ampliaram ao longo dos anos 2000. As dimensões relativas brasileiras e as assimetrias comerciais atualmente registradas reforçam o temor de supostas pretensões subimperialistas brasileiras na região, mais um óbice à possibilidade de uma maior integração e coordenação política entre os países. Por outro lado, estas assimetrias revelam um enorme potencial e oportunidade para que o Brasil exerça o papel de locomotiva do crescimento regional através do dinamismo de seu mercado interno potencial, estimulando importações regionais - inclusive através de investimentos e financiamentos direcionados aos vizinhos - para promover o desenvolvimento do seu entorno estratégico e criar interdependências.

O fim último da promoção do desenvolvimento no entorno estratégico brasileiro não seria uma política externa generosa e altruísta, mas garantir a segurança e a estabilidade no entorno estratégico brasileiro, consolidando-o como esfera de influência. Desenvolver seus vizinhos criando interdependências significa buscar afastar a penetração (política, ideológica, econômica e militar) de potências externas e de projetos regionais voltados à lógica do regionalismo aberto, assim como conter possíveis fluxos migratórios intra-regionais conturbadores. Ou seja, torna a vizinhança mais segura e projeta a influência do Brasil. Além disso, a articulação com países de seu entorno estratégico no âmbito internacional pode proporcionar maior voz na construção de regras e instituições no sistema internacional. Uma pergunta pertinente é: por que cada um dos demais países da região, sem um mercado nacional com escala suficiente para instalação de indústrias sofisticadas, iria preferir ser exportador de commodities para o Brasil, e não ser um exportador global de commodities, firmando acordos que o colocam mais próximo politicamente

e economicamente de grandes potências? Esta pergunta é especialmente pertinente em relação aos países do litoral Pacífico da região. Esses países só terão preferência por uma maior integração e interdependência sob a liderança brasileira na medida em que enxergarem vantagens concretas.

Por isso, deve ser de interesse do Brasil estabelecer uma infraestrutura de integração eficiente com os países da América do Sul, que promova a integração efetiva dos mercados e das populações e que possibilite um melhor aproveitamento dos recursos naturais da região em favor do desenvolvimento conjunto de suas sociedades, promovendo um comércio intrarregional que gere desenvolvimento (baseado na troca recíproca de bens de maior valor agregado) e industrialização nestes países. Para o Brasil, é importantíssima a construção de uma infraestrutura que lhe permita um acesso mais facilitado e uma maior penetração política e econômica no litoral Pacífico. Isto lhe permitiria articular interesses e se integrar de forma mais efetiva com os seus países. Os corredores interoceânicos podem ter um importante papel na integração da região e para os interesses estratégicos do Brasil, dependendo do arranjo regional predominante e do conjunto de políticas adotadas para promoção da integração intra-regional; pois estas vias podem também servir para a penetração de potências externas que buscam acesso a territórios e recursos estratégicos dos países da região - especialmente no seu interior, com destaque para os recursos da Bacia Amazônica e da Bacia do Prata.

Em relação aos países do pacífico analisados, o Brasil possui uma pauta comercial mais diversificada em termos de parceiros, e com uma participação mais representativa da América do Sul nas suas relações comerciais. Do total de exportações do Brasil, 5,6% têm como destino a Aliança do Pacífico e 13,1% vai para o restante da América do Sul, sendo 12,1% para o Mercosul e 8,2% para a Argentina (seu principal parceiro na região). Ao mesmo tempo, de suas importações totais, 5,6% são provenientes da Aliança do Pacífico e 10,8% do restante da América do Sul, concentradas no Mercosul (9,3%) e especialmente na Argentina (7,4%).<sup>[28]</sup> As principais exportações brasileiras para o Chile se concentram nos seguintes setores (SH 2 dígitos): combustíveis minerais, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos; veículos automóveis e tratores; e, máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes. As principais exportações brasileiras para a Colômbia são de: máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos; ferro, ferro fundido e aço; veículos automóveis e tratores; e máquinas, aparelhos e materiais elétricos - somando 40% das exportações do Brasil para o país. Para o Peru, os principais produtos exportados pelo Brasil são: combustíveis minerais, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos; veículos automóveis e tratores; e máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes. Assim, além de superavitário, as exportações do Brasil para estes países seguem um padrão similar (padrão presente nas relações do Brasil com todos os países sul-americanos) e se concentram em bens de maior valor agregado e intensidade tec-

nológica. Ao mesmo tempo, correspondem aos bens que predominam nas pautas importadoras destes países, que possuem uma pauta similar de importações e exportações e, conseqüentemente, de inserção econômico-comercial internacional.

Portanto, o Brasil vem estabelecendo relações comerciais assimétricas com todos os países da região (exceto a Bolívia) e um padrão de comércio intra-regional em que o Brasil é exportador de bens industriais de maior valor agregado e intensidade tecnológica - como máquinas, equipamentos e material elétrico - e importador de commodities, seguindo o mesmo padrão do comércio do Brasil com os países do litoral Pacífico descrito acima, ou seja, um padrão centro-periferia. Enquanto isso, o Brasil é um exportador de commodities no mercado global. Assim, o Brasil não tem capacidade ou vontade política de cumprir o papel de locomotiva do crescimento regional, impulsionando o desenvolvimento dos seus vizinhos através de suas importações regionais, financiamento e investimentos (PADULA, 2010). Conseqüentemente, não consegue se afirmar como um líder regional capaz de promover uma agenda de integração, segurança e desenvolvimento regionais para os países da região, fundamental para um processo integracionista coeso e para redução da vulnerabilidade (militar e econômica) externa dos países da região. A sua falta de capacidade de estabelecer uma agenda autônoma para a região fica clara nos conselhos de defesa (CDS) e de infraestrutura (COSIPLAN) da UNASUL, criados por iniciativa política brasileira com o objetivo de estabelecer agendas próprias dos países e para a região, mas que enfrentam, respectivamente, a penetração da agenda de segurança dos EUA (através de seus principais parceiros na região) e da visão do regionalismo aberto (através dos países da costa do Pacífico e de atores como o BID, altamente influenciado pelos EUA).

Enquanto não alcança uma relação comercial mais equilibrada com seus vizinhos, o Brasil poderia atuar através de mecanismos de financiamento e investimentos produtivos, não só para compensar tais assimetrias, mas para promover o desenvolvimento nos países sul-americanos. A criação FOCEM enquadra-se nesta mesma linha, embora com seu escopo sub-regional<sup>[29]</sup>. Ainda que não resolva o problema das assimetrias, sua constituição revela uma diferença de tratamento às relações regionais, ou de, ao menos, esforço de construção de alternativas para se buscar a convergência estrutural. A atuação do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) é muito limitada neste sentido, visto que, apesar dos recursos vultosos, seus financiamentos não são guiados por nenhum critério político-estratégico e se restringem a (internacionalização de) bens e serviços de empresas brasileiras. A constituição de um ator financeiro regional, de caráter democrático e distributivo, poderia facilitar a capacidade e autonomia de atuação dos governos da região no longo prazo, suprimindo lacunas que a atuação do BNDES não alcança. O Banco do Sul, caso venha a ser criado, poderia cumprir tal papel. A ampliação geográfica do FOCEM também pode representar uma alternativa. Mas,

sem dúvida, todas as alternativas passam pela capacidade política e financeira do Brasil de levar adiante o processo de integração física na região.

## 8. Considerações finais e conclusões

A geopolítica do Pacífico representa um enorme desafio à consolidação de um projeto regional coeso envolvendo todos os países sul-americanos. A iniciativa da Aliança do Pacífico, criada pelos países do Arco do Pacífico sul-americano junto com o México, leva a uma fragmentação entre projetos de integração regional na América do Sul, ao promover uma integração aberta e principalmente conveniente ao interesse dos EUA na região, e posteriormente das demais potências do Pacífico.

Enquanto isso, o Brasil vem promovendo outro projeto de integração, que vem se consolidando através da ampliação geográfica do Mercosul e de temas mais abrangentes no Mercosul e na Unasul, inserindo uma perspectiva desenvolvimentista e social, que busca combater assimetrias entre países, e uma agenda de segurança autônoma. Mas, ao mesmo tempo em que o projeto promovido pelo Brasil avança e mantém uma base sólida na parceria estratégica Brasília-Buenos Aires-Caracas, ele ainda não tem apresentado resultados efetivos, especialmente em termos de redução das assimetrias econômico-comerciais, o que pode comprometer a adesão dos demais países da região e a sua influência regional no futuro. Ainda, a coexistência destes projetos revela a impossibilidade, ao menos no curto prazo, de uma integração econômica CAN-Mercosul, vislumbrada inicialmente no âmbito da UNASUL, que deve seguir como foro de diálogo político entre governos e para a interlocução sobre importantes temas em seus respectivos conselhos – diálogo sempre sujeito à interação entre as visões dos governos dos países.

Além disso, a região ainda encara a crescente projeção econômica chinesa, de potências emergentes e tradicionais. A projeção chinesa vem promovendo o aprofundamento da especialização dos países na produção e exportação de commodities, com economias voltadas para fora e desintegradas dos demais países da região.

A América do Sul, como uma região historicamente fragmentada em termos políticos e sem a presença de uma potência regional com capacidade e/ou vontade política de integrá-la e/ou afastar ameaças externas, abre espaço para a projeção e disputas de potências externas. Potências expansivas que se projetam em busca de mercados e recursos estratégicos, assim como para aumentar sua influência e peso econômico-financeiro e político na região e no sistema internacional. Os países da costa do Pacífico têm sido espaço de influência e servem como plataformas para a penetração de potências externas, não só os EUA, já que vêm firmando TLCs com vários países, incluindo a China. A Aliança do Pacífico: 1) é um projeto gerado a partir da concepção do regionalismo aberto promovido por economias neoliberais da região, que promove a fragmentação da integração, e mostra que o pós-neoliberalismo não está consolidado na região; 2) revela-se um projeto menor

dentro do projeto mais amplo dos EUA para projetar sua influência no Pacífico e na América do Sul, no qual a TPP é o seu principal instrumento; 3) é um projeto apoiado pelos EUA para projetar seu poder, conter a China, conter o Brasil e deslocar suas iniciativas regionais, e fazer valer os interesses estratégicos estadunidenses e de suas empresas competitivas globalmente, explorando recursos naturais e atuando em ramos de maior valor agregado e intensidade tecnológica.

A liberalização entre economias assimétricas tende a ampliar a especialização produtiva e o subdesenvolvimento, a subordinação política-militar, nos países de menor avanço e poder econômico e militar. Se o Brasil não for capaz de promover uma agenda de integração e desenvolvimento para os países da região, assim como uma agenda de segurança para o seu entorno estratégico, a tendência à fragmentação persistirá, abrindo espaço para a penetração de potências externas e apara a diminuição da influência regional brasileira. Países que se encontram atualmente no Mercosul podem optar pela negociação de TLCs com EUA e China e ingressar na Aliança do Pacífico, como já sinalizam Uruguai e Paraguai através de seu ingresso na condição de membros observadores. Ao mesmo tempo, o Brasil tem mostrado capacidade de manter um eixo sólido de parceria estratégica na região, com Argentina e Venezuela - envolvendo as maiores economias da região -, de ampliar o tratamento de temas na agenda regional e de promover a institucionalização da integração regional, através de suas iniciativas.

Conclui-se então que há um processo de desintegração na região e sua divisão em duas agendas básicas que impõem um verdadeiro desafio à capacidade do Brasil de projetar sua influência no seu entorno estratégico continental. A razão desta fragmentação encontra-se na combinação entre: resultados assimétricos da maior integração entre o Brasil e os demais países nos anos 2000, a projeção de potências externas, e a postura liberal de países exportadores de commodities que, na ausência de um líder regional capaz de promover seu desenvolvimento, tendem a se alinhar com os interesses de potências externas, como mostra a iniciativa do Arco do Pacífico. A projeção destas potências externas se dá através de uma política externa coerente com seus objetivos estratégicos, mesmo que custos e obrigações tenham que ser assumidos pela sua consecução; enquanto a política externa brasileira não consegue ter a mesma coerência e nem pode perseguir um projeto nacional claro, pois este inexistente. As consequências não são de ordem puramente econômica, mas sobretudo de ordem político-estratégica. Assim, a Aliança do Pacífico faz parte de um processo mais amplo que envolve a competição interestatal global.

### Agradecimento:

O autor agradece a Paulo Lira (Mestrando do PEPI/UFRJ) pelo apoio na pesquisa de dados.

## Notas

[1] Para Krasner (2009, p.13), “regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, sobre os quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área temática”. Princípios são formados por um conjunto coerente de afirmações teóricas sobre como o mundo funciona. Normas especificam padrões gerais de comportamento. Princípios e normas definem a característica básica de qualquer regime.

[2] Tal preponderância é explicada por um conjunto de fatores: a presença de importantes bacias hidrográficas articuladas ao litoral atlântico, onde o relevo mais baixo favorece a articulação com o interior, o isolamento do litoral pacífico proporcionado pelo obstáculo natural da cordilheira, e a relativa proximidade do litoral atlântico dos até então mercados mais dinâmicos dos países centrais (Europa e EUA).

[3] [www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/united-states-trans-pacific-partnership](http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/united-states-trans-pacific-partnership).

[4] No entanto, suas raízes podem ser encontradas nos founding fathers, na Doutrina Monroe (1823) e seu Corolário Roosevelt (início do século XX), que buscavam, sob uma perspectiva estadunidense, afastar as potências europeias do continente de modo a preservá-lo para a hegemonia e controle dos EUA.

[5] Na perspectiva do regionalismo aberto da CEPAL (“El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe”, Libros de la CEPAL, nº39, 1994), a integração regional é entendida como um processo de liberalização comercial intra-regional que trabalharia fundamentalmente como um alicerce do processo de liberalização comercial internacional. Os blocos regionais serviriam como instrumentos nas negociações multilaterais de liberalização, tornando-a mais viável e eficiente por envolver menor número de atores (custos de transação menores). Esta lógica é reforçada pelo documento do BID de 2002, “Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America”, que apresenta o novo regionalismo.

[6] Os países da UNASUL optaram pela constituição de Conselhos e Grupos de Trabalho setoriais, para coordenar os esforços que vêm se realizando na região. Os Conselhos criados no âmbito da UNASUL são: Conselho de Energia; de Infraestrutura e Planejamento; de Defesa; de Saúde; de Desenvolvimento Social; de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; e de Luta contra o Narcotráfico.

[7] Os staff talks teriam como objetivo melhorar a interoperabilidade entre forças armadas dos países visando sua capacidade de conduzir uma participação mútua em resposta a desastres naturais ou novas ameaças. Na prática, são instrumentos para os EUA estabelecer diálogos, proliferar sua agenda de segurança hemisférica através de formação e treinamento de pessoal, doutrinas militares, e melhora da interoperacionalidade entre forças armadas e engajamento das forças armadas dos países em treinamentos e operações comandadas pelas forças dos EUA.

[8] Este plano teria como objetivo apoiar o governo colombiano no combate ao narco-terrorismo, o que implicava na aquisição de equipamento militar (com financiamento), treinamento, atividades de inteligência, operações conjuntas, a partir de instalações militares e núcleos de apoio diversos (fixos e móveis), dentre outros.

[9] O Programa de Preferências Tarifárias Andinas (ATPA, na sigla em inglês) foi estabelecido pela Lei de Preferências Tarifárias Andinas de 1991, e substituído em 2002 pelo ATPDEA.

[10] A partir disso, o Brasil firmou um convênio comercial com a Bolívia em que foi estabelecido que os produtores bolivianos poderiam exportar têxteis ao Brasil isentos de tarifas alfandegárias até o valor de US\$ 21 milhões por ano - cifra equivalente à mesma quantidade de preferências que os EUA concediam através do ATPDEA.

[11] Conferir: “Declaração de Santiago” da OEA, de 1995, e “Declaração de Manaus” da IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas, de 16-21/10/2000. Ambos disponíveis em: [www.oas.org](http://www.oas.org).

[12] Em 1999, foi publicado o Novo Conceito Estratégico da OTAN, ampliando o seu escopo e raio de atuação, não mais restrito ao Teatro Europeu, mas podendo passar a intervir em qualquer parte do globo, sob pretextos subjetivos e condizentes com a retórica estadunidense (legitimando-a): anti-terrorismo; ações humanitárias; narcotráfico; deterioração do meio ambiente; ameaças à democracia, entre outras. Sobretudo, utilizar forças militares para “proteger os direitos e outros interesses vitais dos membros da Aliança.” Em 2010, os EUA e a OTAN mostraram pretensões de “redelimitar” o Atlântico, com a tentativa de construção do conceito de Bacia do Atlântico, reunindo sob a mesma denominação geográfica o Norte e o Sul atlânticos (e ainda um suposto Atlântico Central).

[13] Vale ressaltar que o aumento significativo da participação da China no comércio da região – que partiu de 2% em 2000 para mais de 11% em 2010 – vem deslocando potências tradicionais, mas não superou a participação comercial dos EUA, superior a 14% (mas que declinou de mais de 26% em 2000).

[14] São membros da APEC: Austrália; Brunei; Canadá; Chile; China; Hong Kong; Indonésia; Japão; Coreia do Sul; Malásia; México; Nova Zelândia; Papua nova Guiné; Peru; Filipinas; Rússia; Singapura; Taiwan; Tailândia; Estados Unidos; Vietnam. Criada em 1989, como um fórum de discussão entre países da ASEAN (Association of the South-East Asian Nations) e alguns parceiros econômicos da região do Pacífico, tornou-se um bloco econômico apenas em 1994, quando os países se comprometeram a transformar o Pacífico numa área de livre-comércio.

[15] Conforme consta na Declaração de Santiago de Cali que lançou a iniciativa, disponível em seu sítio: [www.arcodelpacifico.org](http://www.arcodelpacifico.org).

[16] Fonte: CEPALSTAT, banco de dados da CEPAL, dados de 2011.

[17] Fontes: FMI; UN Comtrade; Aliceweb/MDIC-Brasil; CEPALSTAT/CEPAL.

[18] Idem.

[19] Fontes: FMI; UN Comtrade; Aliceweb/MDIC-Brazil; CEPALSTAT/CEPAL.

[20] Santa Gadea (Idem), ex-coordenadora nacional do governo peruano na IIRSA (Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana), que aponta: “Este enfoque no compete con insertarlas en la globalización, más bien es un camino hacia ello”.

[21] O tratado entre EUA e Chile é denominado Free Trade Agreement, enquanto os acordos com Colômbia e Peru são chamados Trade Promotion Agreement, embora os acordos possuam os mesmos objetivos.

[22] Valor Econômico (jornal), 17/07/2013, “Itamaraty avalia que bloco Aliança do Pacífico rivaliza pouco com o Mercosul”.

[23] Reproduzido em Valor Econômico (jornal), 17/07/2013, “Itamaraty avalia que bloco Aliança do Pacífico rivaliza pouco com o Mercosul”. O estudo salientou ainda que, sob a perspectiva tarifária, seria apenas possível uma liberalização adicional para poucos produtos agrícolas.

[24] Us Trade Representative: [www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/united-states-trans-pacific-partnership](http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/united-states-trans-pacific-partnership). “Como grupo, os países TPP são os maiores mercado de exportação de bens e serviços dos Estados Unidos. Exportações de bens dos EUA para a Ásia-Pacífico de forma mais ampla totalizou 942 bilhões dólares em 2012, o que representa 61% do total das exportações de bens dos EUA. As exportações norte-americanas de produtos agrícolas para a região somaram 106 bilhões de dólares em 2012, 75% do total das exportações agrícolas dos EUA. As exportações americanas de serviços privados totalizou 226 bilhões de dólares em 2011, 38% do total de exportações de serviços privados dos EUA para o mundo. Só as pequenas e médias empresas dos EUA exportaram 247 bilhões de dólares para a Ásia-Pacífico em 2011(...)”.

[25] “Proposals are under discussion on many forms of intellectual property, including trademarks, geographical indications, copyright and related rights, patents, trade secrets, data required for the approval of certain regulated products, as well as intellectual property enforcement and genetic resources and traditional knowledge. TPP countries have agreed to reflect in the text a shared commitment to the Doha Declaration on TRIPS and Public Health”.

[26] Em 12 de novembro de 2011, os líderes de nove países do TPP - Austrália, Brunei, Chile, Malásia, Nova Zelândia, Peru, Cingapura, Vietnã e EUA - anunciaram a concretização do esboço de um acordo e, após 16 rodadas de negociações e progressos significativos, as negociações estão em ritmo acelerado. Cf.: [www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/united-states-trans-pacific-partnership](http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/united-states-trans-pacific-partnership)

[27] Brunei, Camboja, Indonésia, Laos, Malásia, Myanmar, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnã. As negociações também incluem os países com acordos de livre comércio já existentes com os membros da ASEAN - incluindo Austrália, China, Índia, Japão, Coréia e Nova Zelândia.

[28] Dados de 2011, retirados do Comtrade da ONU.

[29] Com previsão de recursos de US\$ 100 milhões anuais por contribuições regulares, sendo 70% provenientes do Brasil, mas que podem ser ultrapassados por contribuições voluntárias. O valor total do Fundo em 2010 alcançaria US\$ 425 milhões, aos quais devem ser adicionados US\$ 400 milhões de contribuição voluntária brasileira, direcionados ao financiamento da linha de transmissão Itaipú-Assunção.

## Referências

- BID. Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America. IDB 2002 Report.
- CASTRO, Therezinha de. América do Sul: vocação geopolítica. Texto elaborado para a ESG, 1997. Disponível em: [www.esg.br/cee/ARTIGOS/tcastro1.pdf](http://www.esg.br/cee/ARTIGOS/tcastro1.pdf).
- CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. Libros de la CEPAL, n. 39, Enero 1994.
- CÉSAR, Gustavo R.C. A agenda da “integração profunda” e nosso “Acordo do Século XXI”. Pontes, v. 9, n. 8, 2013. Disponível em <<http://ictsd.org/i/news/pontes/176651/>>.
- COUTO, L.F. & PADULA, R. Integração da infraestrutura na América do Sul nos anos 2000: do regionalismo aberto às perspectivas de mudança. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo (Coord.). Anuario de La Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: CRIES, 2012.
- CRIES, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas e Sociales. Anuario de La Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: CRIES, 2012. Recomenda-se especialmente a Introdução e a Seção 1.
- ELLIS, Robert E. (2011). China comes calling. AFP Exchange, v. 31, n. 7, p. 42-47, September, 2011.
- GILPIN, Robert. Global Political Economy. Princeton: Princeton University Press, 2001. Cap. 13.
- KASTENDIEK, H. Convergence or a Persistent Diversity of National Politics. In: O’NEILL, Michael. The Politic of European Integration – A reader. London: Routledge, 1996, p. 306-311. [extrato da publicação original, em: C. Crouch & D. Marquand (eds.), The Politics of 1992: Beyond the Single European Market. Oxford, 1990.]
- KLARE, M. Rising Powers, Shrinking Planet. Oxford: One World Publications, 2008.
- KRASNER, Stephen D. Power, the State and Sovereignty – Essays on international relations. New York: Routledge, 2009.
- MILWARD, Alan S. The European Rescue of the Nation-State. Los Angeles: University of California Press, 2000.
- MILWARD, A.S.; V.SORENSEN. Interdependence or integration? A national choice. In: MILWARD, Alan (org.). The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992. London: Routledge, 1994.

- BANDEIRA, L.A. Moniz. Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: FUNAG, 2009.
- PADULA, Raphael. Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica. Tese de doutorado (Programa de Engenharia de Produção) - COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, agosto de 2010.
- \_\_\_\_\_. As visões dominantes sobre a integração regional. In: COSTA, Darc (org.), América do sul: integração e infraestrutura. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.
- \_\_\_\_\_. Desafios para uma agenda de segurança na América do Sul: a disputa de poder global, o Brasil e o Conselho de Defesa da UNASUL. In: 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI. (Anais). Belo Horizonte, 22 a 26 julho de 2013.
- PRAZERES, Tatiana Lacerda. A integração sul-americana: uma idéia ainda fora do lugar?. In O Brasil e a América do Sul: Desafios no Século XXI. Brasília: FUNAG, 2006.
- RUIZ, José Briceño. La Iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano: Un nuevo actor en el escenario de la integración regional. Nueva Sociedad, n. 228, p. 44-59, julio-agosto de 2010.
- SANTA GADEA, R. Oportunidades y Desafíos de la integración sudamericana. In: A América do Sul e a integração regional. Brasília: FUNAG, 2012.
- SPYKMAN, N. Estados Unidos frente al mundo. México: Fondo de Cultura, 1942.
- US DEPARTMENT OF DEFENSE – DoDs. Hemisphere Defense Policy Statement. October, 2012.
- ITAMARATY avalia que bloco Aliança do Pacífico rivaliza pouco com o Mercosul. Valor Econômico (jornal). 17/07/2013.

