



## **ECONOMIA POLÍTICA DA ENERGIA E ENCRUZILHADAS DA INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>**

**FABRÍCIO HENRICCO CHAGAS BASTOS**  
**NICHOLAS DAVID HARPER**  
**ALEXANDRE RATNER ROCHMAN**

Doutorando Prolam/USP e pesquisador do NUPRI/USP.

E-mail: fabriciohbastos@gmail.com

Mestre em International Affairs pela Carleton University (Canadá)

E-mail: nicholas.harper@international.gc.ca

Doutor em Ciência Política (DCP/USP) e pesquisador do NUPRI/USP.

E-mail: proftratner@yahoo.com.br

**RESUMO:** Ao longo dos últimos dez anos, os Estados latino-americanos tornaram-se alguns dos mais importantes exportadores de *commodities* de energia em termos de sua participação no total das exportações globais do setor. Mudanças estruturais na economia global, como o crescimento (industrial) das economias chinesa e indiana, levaram à desindustrialização das economias latino-americanas, prejudicando, assim, o principal setor que durante tanto tempo impulsionou os (sub)esquemas de integração regional. Além disso, as mudanças no quadro político e econômico dominante de alguns países mudaram seus interesses (nacionais e regionais). Com estas ideias em mente, este trabalho irá explorar teoricamente os motivos pelos quais o setor de energia na América Latina poderia criar pressões que frustram a unidade histórica para a integração do continente, e em vez disso causar 'desintegração', uma vez que este sector pode evidenciar a competitividade em vez de complementaridade desses países para as quotas de mercado. Com foco nos dois acordos de integração regional mais tradicionais da América Latina, o Mercosul e a Comunidade Andina, este trabalho irá contemplar o amplo espectro de arranjos políticos economia evidente na América Latina, em particular seus respectivos padrões de projeção em modos de integração regional. É necessário entender como os modelos específicos de orientação político-econômica incorporadas aos diferentes

---

<sup>1</sup> Este artigo é uma versão modificada dos trabalhos apresentados no Seminário Brasileiro em Estudos Estratégicos Internacionais e no 1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), ambos em 2012. Agradecemos às críticas recebidas.



arranjos podem influenciar o processo de (des)integração e, como elas afetam o destino de arranjos institucionais existentes.

Palavras-Chaves: integração regional; América Latina; energia

**ABSTRACT:** Over the last ten years, Latin American states have become some of the most important energy commodity exporters in terms of their share of total global exports in the sector. Structural changes in the global economy, such as the (industrial) growth of the Chinese and Indian economies, have led to deindustrialization of Latin American economies, thereby hurting the main sector that for so long has driven (sub) regional integration schemes. In addition to this, changes in the prevailing political and economic framework of certain countries have shifted their (national and regional) interests. With these ideas in mind, this paper will explore theoretically why the energy sector in Latin America could create pressures which frustrate the historical drive towards integration of the continent, and instead cause 'disintegration', once this sector can evidence the competitiveness instead of the complementarity of those countries for market shares. With a focus on the two more traditional regional integration agreements in Latin America, Mercosur and Andean Community, this paper will contemplate the broad spectrum of political economy arrangements evident in Latin America, in particular their respective patterns of projection into modes of regional integration. It is necessary to understand how the specific models of political economic orientation embodied in these different arrangements can influence the (dis)integration process and, how they affect the fate of existing institutional arrangements.

Keywords: regional integration; Latin America; energy



## INTRODUÇÃO

As potencialidades da integração entre os países da América Latina são debatidas desde o século XIX, quando do projeto de Simon Bolívar, passando pelas propostas dos planejadores da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) e chegando ao atual estágio de abundantes arranjos sub-regionais.

Dois processos estruturais experimentados pela maioria dos países da região marcaram profundamente este processo, quais sejam, a redemocratização do final do século XX, e a variação de orientação político-econômica ao longo dos anos – os acelerados mecanismos de adoção do ideário neoliberal, sobretudo na década de 1990, que se modificaram profundamente com as eleições de governos de esquerda no início dos anos 2000.

Na década de 1980, a integração era concebida como oportunidade aproximação entre vizinhos contíguos, representando uma perspectiva de desenvolvimento e uma possibilidade de acesso aos mercados centrais, além de ser ferramenta de incremento de confiança entre os países da região, em especial Brasil e Argentina.

No entanto, a virada do século trouxe consigo uma multiplicação de arranjos sub-regionais de integração, com as mais diversas finalidades, desde a tradicional função de espaço multilateral de comércio e de resolução pacífica de conflitos até a criação de um conselho de defesa. Estes, guardadas as devidas proporções, assumiam como meta os níveis atingidos pela Europa ao longo de mais de cinquenta anos – quando não, propriamente incorporados como padrões estruturantes destes processos.

A diversidade, apesar de aclamada como um elemento agregador, dentro de um ambiente historicamente tão diverso, merece análise mais cuidadosa e menos apaixonada, o que não significa um niilismo acerca do tema. Em outras palavras, o que se tem como dado de realidade é o fato de que muitos destes arranjos são



fracamente institucionalizados, possuem orçamentos muito pequenos para suas atribuições, os corpos burocráticos são tão enxutos quanto seus recursos (quando não são restritos apenas aos membros do Secretariado) e, com frequência (derivado dos anteriores), possuem baixíssimo prestígio.

As críticas podem ser direcionadas por caminhos diversos, sem histrionismo ou verborragia. Por exemplo, muitas das instituições que deveriam ter papel central nestes arranjos, tais como o Parlamento do Mercosul e o Parlamento Centro-Americano são virtualmente inexistentes, as eleições de seus representantes e decisões não possuem visibilidade nenhuma junto aos Estados-membros.

Isto posto, pretende-se neste trabalho, preliminarmente e como parte de uma análise mais extensa, ampliar o campo de visão acerca dos processos de integração regional na América Latina, tendo em conta a relevância dos arranjos, a interdependência subjacente a estes e as orientações político-econômicas adotadas pelos países na região ao longo dos últimos vinte anos. Com isso, nota-se necessário eliminar o otimismo outrora exacerbado de movimento que chega ao limiar do século sob a forma de estagnação – de processos e humores –, e compreender se o atual estágio de integração continua a promover seus objetivos iniciais ou se pode se estar consubstanciando em um processo reverso ao proposto, ou seja, de “desintegração”.

Assim, propõe-se analisar é o papel da energia na integração da América Latina, enquanto elemento que pode levar tanto a um aperfeiçoamento quanto à fragmentação dos arranjos regionais. Para tanto, este trabalho está dividido em três partes, nas quais se pretende em um primeiro momento, passar em revista o cenário energético da América Latina, a seguir trabalhar sobre as pressões observadas em direção a um possível processo de *desintegração* da região e, ao final, avaliar como as escolhas diversas em matéria de orientação de economia política podem influenciar neste processo e, quais são as pressões à integração regional derivadas da adoção destas.



## CENÁRIO ENERGÉTICO NA AMÉRICA LATINA

Ignacio Ramonet, em julho de 2008, escrevendo ao *Le Monde Diplomatique*, quando do estouro da Bolha do *Subprime* nos Estados Unidos<sup>2</sup>, falava da “financeirização” do petróleo, como ativo de segurança aos especuladores.<sup>3</sup> A abundância de recursos energéticos na América Latina posiciona a região de maneira privilegiada e estratégica no mundo para enfrentar os desafios do fornecimento global de energia e para enfrentar a crise econômica. A partir deste ponto de vista é que se entende que o setor de energia em particular é uma parte fundamental desse esforço, observando os modelos de economia política historicamente adotados (neoestruturalistas e neoliberais), bem como os esforços de integração para o tema.

Fundamentalmente, os recursos estão concentrados na América do Sul, fazendo com que a região atualmente possua um excedente de tais recursos, principalmente de origem fóssil, embora seja necessário salientar que, ao mesmo tempo, a região é a melhor posicionada no mundo, em termos de oferta de fontes renováveis – 23% de todo o petróleo do mundo está na região (22% na América do Sul e apenas 1% na América Central).

Cerca de 31% do fornecimento de energia regional correspondente a fontes renováveis, dada a significativa participação da energia hidrelétrica e do uso da biomassa. Em comparação, a diretiva da União Europeia para alcançar o patamar de 20% de renovabilidade de sua matriz energética até 2020 (UNASUR 2012; European Union 2011).

---

<sup>2</sup> O contágio extrapolou a esfera financeira e atingiu a atividade econômica, levando ao maciço desaquecimento das economias dos países centrais. Este último desembocou em outra crise, afetando as dívidas públicas de Grécia, Itália, Portugal e Espanha, cujos altos déficits ameaçam tomar todo o edifício de integração europeu.

<sup>3</sup> Por meio desta operação, os investidores, ao verem seus papéis ameaçados pela instabilidade nas bolsas de valores pelo mundo, resolveram depositar seus recursos em contratos futuros de petróleo, apostando num aumento contínuo do preço do combustível. Por conta disto, fizeram com que o preço do barril chegasse aos US\$ 140 – em comparação, dez anos antes, o mesmo barril custava por volta de US\$ 13 (Ramonet 2008, online).



Com efeito, do ponto de vista político há uma participação ativa de organizações regionais multilaterais em promover o avanço da integração na região. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a *Corporación Andina de Fomento* (CAF) suportam uma série de iniciativas na região, focadas, principalmente, nas interconexões de infraestrutura referentes ao gás natural<sup>4</sup>. A OLADE (Organização Latino-americana de Desenvolvimento de Energia), criada em 1973 possui papel central na produção de massa crítica e na coordenação política, tendo trabalhado mais ativamente com a UNASUL nos últimos anos.

### **UM MENU DE ECONOMIA POLÍTICA PARA A INTEGRAÇÃO E ENERGIA NA AMÉRICA LATINA**

O contexto no qual se pode trazer a economia política como ferramenta de análise à integração latino-americana é imediatamente derivado dos antecedentes das décadas de 1970 e 1980, nas quais a dificuldade de acesso a financiamento dos balanços de pagamentos foi aguda às economias da região – e quando as taxas internacionais de juros com suas notáveis variações conduziram a uma crise da dívida pública generalizada. Seguiu-se que diversos organismos do sistema financeiro internacional orientaram às reformas institucionais, destinadas a reduzir a participação do Estado nas economias e a desregulamentá-las, principalmente durante a década de 1990. Deu-se caminho livre ao acesso de capital estrangeiro e nacional às áreas estratégicas do Estado.

A partir da década de 1980, impulsionaram-se iniciativas pragmáticas, flexíveis e operacionais, como o Mercosul, a Comunidade Andina e, mais recentemente, o Acordo do Pacífico<sup>5</sup>, projetos que se contrapuseram àqueles que não se sustentaram

---

<sup>4</sup> A IIRSA é o exemplo mais bem acabado, apesar de apresentar poucos resultados concretos.

<sup>5</sup> Corresponde ao acordo de livre comércio, entre México, Chile, Colômbia e Peru, firmado em 2012, cujo fluxo comercial entre os membros movimentou em 2010 US\$ 6 bilhões e representam aproximadamente 35% do PIB da América Latina.



em diversos níveis, tais como o ABC, a Operação Pan-Americana e a ALALC (CERVO, 2007; ALMEIDA, 2008). E, apesar da ênfase do neoliberalismo na competição individual, ao invés de dispersão acabou por promover sinergias e impulsionar a integração latente de economias em desenvolvimento, ainda que muito aquém do modelo europeu, o qual foi visto como modelo por muitos. Em outras palavras, a América Latina usou da integração como mecanismo de proteção em um momento crítico de seu posicionamento internacional, cuja adoção de um modelo particular desvelou diferenças e ao mesmo tempo fez com que estas fossem ignoradas em nome de uma coesão futura e promissora.

O Mercosul pode ser visto como uma iniciativa cujos âmbitos de cooperação e integração permitem gerar um equilíbrio entre outros espaços regionais, como o NAFTA (North American Free Trade Agreement) e a União Européia (HURREL, 1994; BERNAL-MEZA, 2008). Contudo, a perspectiva de evolução para um mercado comum assinalada no Tratado de Assunção não foi implementada, e a dimensão política que representa a adesão da Venezuela como membro pleno enceta reflexões sobre a real potencialidade do bloco (SARAIVA; BRICEÑO-RUIZ, 2009; ABREU, 2010-2011).

Disto, decorre que há duas opções à explicação da formulação de arranjos regionais de integração sul-americana, Raúl Bernal-Meza (2008) os propõe como sendo:

La integración económica – hoy crecientemente considerada dentro del “regionalismo” o la “regionalización” *es una estrategia destinada a fortalecer el desarrollo económico, la acumulación de recursos de poder o ambos; la primera interpretación desde la perspectiva del desarrollismo-cepalismo; la segunda desde la teoría realista de las relaciones internacionales.*

La regionalización promueve fuerzas centrípetas que tienden a integrar en un mismo espacio regional a países geográficamente próximos y económicamente complementarios, por lo menos en lo que respecta a la acumulación de recursos y en el aumento de las dimensiones del mercado y está inevitablemente vinculado al ámbito multilateral y al orden mundial, porque todo proceso particular de regionalización genera repercusiones sistémicas por los alineamientos estratégicos que producen los países que construyen la región y que modifican la situación relativa de éstos en la economía mundial y, porque conllevan estrategias de alianzas que inciden



y/o determinan el curso de negociaciones multilaterales (Bernal-Meza y Masera, 2008). Los países se plantean la posibilidad de participar en un proceso de integración regional porque prevén que con esta agrupación pueden obtener mayores beneficios políticos y económicos que si continúan aislados.

En este sentido, la percepción de que en un mundo globalizado, las economías pueden ser más dinámicas y competitivas, con mayor poder de negociación y de inserción internacional si cooperan con otras, se relaciona con el aumento de la conciencia regional (Hurrell, 1994).

O desgaste do modelo de gestão neoliberal da globalização, a partir do final dos anos 1990, com o desaparecimento do bloco do socialismo real, refletiu-se na política regional, depois de causados severos impactos nos investimentos sociais (educação, previdência, saúde, entre outros), nas opções econômicas anticíclicas e, em casos mais extremos, tendo impulsionado um processo de desindustrialização<sup>6</sup>.

Os resultados saudáveis das economias frente à crise 2008-2009 (como por exemplo, Argentina, Chile, México e Brasil), apesar de partirem de modelos distintos, fortaleceram o argumento de que os países latino-americanos estavam mais preparados para enfrentar a retração<sup>7</sup> – permitindo a expansão do gasto social e a continuação do ritmo de melhora da qualidade de vida das populações da região, que os governos democráticos mais a esquerda estabeleceram ao chegar ao poder. São emblemáticos a recuperação econômica argentina, o processo de inclusão social brasileiro e o movimento *cocalero* boliviano (CEPAL, 2010).

É no contexto das promessas não realizadas do receituário neoliberal, e nas pegadas da publicação *Changing Production Patterns with Social Equity* pela CEPAL em 1990, que lentamente os que os governos latino-americanos adotaram uma nova visão sobre o crescimento econômico. O modelo de substituição de importações (ISI) cepalino-estruturalista objetivava mover as economias latino-americanas desde um

---

<sup>6</sup> Em que se pese a escolha pela abertura indiscriminada da economia, o desenvolvimento de um menor número de setores produtivos, que detivessem maiores vantagens comparativas e pudessem ter melhor inserção no mercado internacional.

<sup>7</sup> Segundo analistas de organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, as políticas sólidas em vigor desde as reformas da década de 1990 surtiram o efeito esperado frente ao ambiente de crise. Mesmo os detratores de tais reformas à época, exortaram as fortalezas das economias latino-americanas quando do impacto menos forte em seus mercados.



ponto dotação de fatores laboral-intensiva e com baixo uso de capital, especializada em produtos primários, para outro, no qual se daria a produção de bens de alto valor agregado, possível somente por meio de uma pesada intervenção do Estado. Em contraste, as políticas neoestruturalistas abdicam de uma mudança radical, agregando valor à economia de maneira incremental, tirando partido das possibilidades latentes sob as vantagens comparativas atuais.

Pode-se dizer que os latino-americanos buscaram no arcabouço *neoestruturalista* os meios de prover um meio de inserção proativa diante dos desafios de um ambiente globalizado, compreendendo de forma mais ampla e integrada o desenvolvimento que levasse em conta os aspectos sociais, institucionais e políticos de cada Estado, para além do âmbito estritamente econômico.

O quadro teórico em que se apoia o desenvolvimento está centrado em um modelo de acumulação de capital orientado à exportação semelhante ao neoliberal. E, difere-se deste no exato ponto em que o Estado assume um papel importante para promover ativamente a modernização industrial dos fatores de produção através de políticas seletivas e não por sua omissão/redução de responsabilidade frente à baixa competitividade.

Neoliberalismo e neoestruturalismo diferem no tipo de vantagem comparativa que pretendem promover. O primeiro se limitou a desencadear uma vantagem comparativa estática da economia sob a dotação do presente fator por meio de liberalização, desregulamentação e privatização. O último propôs que as políticas de um Estado devem buscar vantagem comparativa dinâmica – aprimorando a estrutura de produção de uma economia nacional por meio do encorajamento da adoção de gestão de melhoramento da produtividade e tecnologias de capital, e preparando a força de trabalho para novas indústrias por uma política de educação ligada com as futuras áreas em que são esperadas vantagens comparativas.

O neoestruturalismo latino-americano se distingue da política de outras regiões por meio dos conceitos adicionais que incorporou, derivados de seu próprio



contexto histórico particular. Foi central para o apelo desta corrente o seu slogan de que poderia prover mudanças para a 'estrutura de produção' (uma constelação particular de dotação de fatores) com 'equidade social' (que os benefícios do crescimento são distribuídos de forma justa e os danos são compensados). Para atingir esse objetivo, a política neoestruturalista precisou levar em consideração 'competitividade sistêmica' das sociedades como um todo.

A competitividade internacional é conceituada como uma função da interação entre sistemas sociais competidores. Essa concepção orgânica de economia doméstica, uma chamada para o Estado exercer um papel muito maior que tinha sob o neoliberalismo, particularmente, nas áreas de promoção de exportação e políticas sociais. Em contraste, a reestruturação econômica neoliberal apenas deu consideração a mercados e firmas, e na maioria dos casos levou a indicadores socioeconômicos declinantes na América Latina conforme programas sociais foram reduzidos no altar das obrigações do servido da dívida externa. Nas palavras de Fernando Fajnzylber, então diretor da junta CEPAL/UNIDO, as políticas de desenvolvimento efetivas precisariam reconhecer que:

it is not only companies that compete in the international market. It is also a field of confrontation between production systems, institutional structures and social organs, in which business is an important element but one integrated in a network of relations with the education system, the technological infrastructure, management-labour relations, the public and private institutional apparatus, the financial system, etc" (Fajnzylber 1988, p. 36 apud Leiva 2010, p. 6).

O sucesso da inserção na economia internacional foi contingente na criação pelo Estado do consenso social e político necessário para orientação nacional de exportação por meio de engajamento de movimentos sociais, particularmente por meio de esforços de governança participativa. No fim, o neoestruturalismo acredita que a trindade de competitividade internacional (por meio de reestruturação orientada para exportação), equidade social (por meio de programas sociais) e legitimidade política (por meio de governança participativa), serviriam como vetores



mutuamente reforçadores em direção a maiores níveis de desenvolvimento econômico nacional.

Particularmente importante para a presente discussão é que o neoestruturalismo tem herdado a preocupação sobre condições de comércio declinantes dos antigos cepalinos. A política de desenvolvimento econômico busca adquirir indústrias manufatureiras avançadas. O setor manufatureiro é uma base muito mais desejável para promover vantagem comparativa dinâmica da economia nacional mais ampla relativa a recursos naturais e agricultura por diversas razões, incluindo maior emprego e níveis de salário, produtividade mais alta do trabalho, e transferência de tecnologia. Entretanto, é extremamente difícil estabelecer uma base manufatureira quando os setores de outros países tem inícios tão diferentes, especialmente no presente contexto de globalização

Para atender a esse desafio, o quadro neoestruturalista advoga o uso pelo Estado de várias ferramentas de política, como: a gradual desvalorização da moeda; uma fase transitória mais longa para preceder liberalização do comércio; acordos regionais e bilaterais de comércio; incentivos fiscais e financeiros para indústrias 'pioneiras'; subsídios para inovação tecnológica; formação de alianças estratégicas entre firmas transnacionais e domésticas, bem como entre setores público e privado; e programas de treinamento de força de trabalho ligados a áreas de esperada futura vantagem comparativa.

Neste sentido, a CEPAL tem há muito defendido o regionalismo aberto. Contudo, como o neoestruturalismo propõe integrar as economias da América Latina? Em outras palavras, regionalismo aberto é um sistema de comércio internacional baseado em regras consistente com a OMC que aprofunda o comércio entre dois os mais vizinhos regionais em áreas de questão da sua escolha, o qual permanece 'aberto' para o acesso de outros membros.

Dessa forma acordos regionais podem ser usados como rampa de lançamento para aprofundar a integração entre países em um nível regional que reforça a



liberalização do comércio no nível multilateral. No entanto, o regionalismo aberto leva em conta explicitamente os diferentes níveis de desenvolvimento entre seus membros, e permite tratamento preferencial para países menos desenvolvidos na forma de programação mais lenta de redução da tarifa geral ou em setores industriais particularmente vulneráveis. Em reconhecimento do papel de desenvolvimento das manufaturas industriais, esses bens devem desfrutar de tratamento preferencial dentro da região para que eles possam se tornar competitivos em uma escala regional antes de entrar nos mercados internacionais.

### **ESGOTAMENTO E PRESSÕES À *DESINTEGRAÇÃO***

A análise da integração regional da América Latina, frente a um cenário em que se projeta uma miríade de arranjos, se mostra problemática e, em certa medida, pessimista. Fazendo com que a tradicional visão de que uma América Latina unida seria mais forte e permitiria uma inserção assertiva no mundo globalizado pareça débil e desprovida de pragmatismo.

De fato, a multiplicação dos arranjos e cúpulas sub-regionais nos últimos vinte anos é efusiva, não só pela velocidade com que aparecem, mas também pelo clamor que provocam em presidentes e chefes de Estados da região. Logo, tamanha quantidade traz à tona questionamentos sobre as reais necessidades e utilidade daqueles, uma vez que, ao invés de concentrarem esforços em fortalecer mecanismos já frouxamente institucionalizados, acabam por dissipá-los.

Não só, indaga-se sobre a efetividade destes e sua sobrevivência, enquanto instrumentos de uma inserção internacional historicamente diversa da região. Para ilustrar esta situação basta observar uma lista dos maiores arranjos:



- Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA)
- Aliança do Pacífico
- Comunidade Andina de Nações (CAN)
- Comunidade do Caribe (CARICOM)
- Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC)
- Mercado Comum Centro-americano (MCCA)
- Mercado Comum do Sul (Mercosul)
- Sistema de Integração Centro-americano (SICA)
- União Sul-americana de Nações (UNASUL)

Neste sentido, tendo em conta as questões colocadas há pouco, Daudelin (2012) propõe um modelo de análise da integração regional que busca explicar quais seriam os elementos que podem pressionar em direção a uma possível *desintegração* de tais arranjos, sobretudo, na América Latina.

Sinteticamente, o modelo explicativo apoia-se nos conceitos de *assimetria complexa* e *interdependência* extraídos de Nye e Keohane (2001), que quando combinados permitem avaliar a integração a partir do ponto de vista de seu alcance e de seu grau de institucionalização. A partir disto, Daudelin, assumindo como *integração* o compartilhamento de decisões em um crescente número de áreas, entende que dois grandes fatores podem conduzir ou restringir a integração, uma vez que: i) países interdependentes podem confrontar juntos, problemas que talvez não estejam aptos a resolverem sozinhos e; ii) altos níveis de assimetria fazem com que governos e eleitorados sejam relutantes em transferir o controle soberano sobre áreas de política pública a uma autoridade supranacional..

Com efeito, a primeira hipótese sustentada por Daudelin pretende apontar que a integração será mais profunda e mais institucionalizada naqueles arranjos em que a interdependência for alta e as assimetrias baixas e, mais rasas, onde a



interdependência for fraca e as assimetrias elevadas. O gráfico 02 permite visualizar como tais hipóteses se organizam.

Em segundo lugar, como produto de uma compensação apropriada e/ou de uma alta vulnerabilidade, o estabelecimento de uma relação de confiança pode levar os atores menos poderosos a aceitar uma integração profunda, ao invés de um ambiente de alta assimetria, aceitando os riscos à soberania que implicam.

Isto posto, desenham-se quatro tendências dominantes<sup>8</sup> à integração no hemisfério, cuja primeira, generalizante, aponta na direção de uma desintegração, que é alimentada por uma interdependência declinante nos arranjos regionais e sub-regionais. No âmbito hemisférico, é diante do maior traço da clivagem Norte-Sul, entre os EUA e o resto do continente, que tem lugar a maior queda nos níveis de interdependência.

A influência da desindustrialização, a virada para a China, a abundância de bens primários e energia nos Estados Unidos, apontam para um enfraquecimento da base estrutural do NAFTA. Ambiente em que a interdependência relacionada à segurança permanece, contudo, com laços mais estreitos entre Canadá e os EUA.

Por fim, a América do Sul parece sofrer um efeito de separação, ao longo do eixo do Pacífico-Atlântico, com a face do Pacífico, apostando nas relações com a China<sup>9</sup>.

Portanto, segundo o modelo proposto por Daudelin, os múltiplos arranjos de integração das Américas são, em sua maioria, frágeis. As exceções podem ser encontradas na América do Norte, com um apelo retórico mais forte na América do Sul. Deste modo, sumarizando os argumentos do autor, os principais obstáculos à integração seriam: a) a interdependência limitada que existe entre os países do

---

<sup>8</sup> Entende-se que há uma sintetização artificial de toda a explanação para estes argumentos. Contudo, no escopo deste trabalho seria inviável caracterizar cada um dos exemplos utilizados. Por isso, mostra-se mais prático contemporizar parte das demonstrações utilizadas pelo autor na contra argumentação, apresentada mais adiante no texto.

<sup>9</sup> Segundo Daudelin, a divisão, de fato, também se estenderia à América do Norte, porém os fatores que governariam este movimento são distintos dos sul-americanos, sobretudo, por terem origem doméstica.



hemisfério e até mesmo entre as suas sub-regiões e b) as assimetrias grandes que continuam a prevalecer em nível hemisférico e sub-regional, em torno de os EUA e Brasil<sup>10</sup>.

**Gráfico 01 – Relação Interdependência x Assimetria Complexa nos mecanismos de integração sul-americanos**

<b>Interdependência</b>	<b>Alta</b>		
	<b>Baixa</b>		<p style="text-align: center;"><b>Comunidade Andina</b></p> <p style="text-align: right;"><b>Unasul</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Mercosul</b></p>
		<b>Baixa</b>	<b>Alta</b>
		<b>Assimetria</b>	

**Fonte:** Adaptado de Daudelin 2012.

Portanto, “uma integração séria nunca realmente ocorreu nas Américas como um todo, e os experimentos foram que feitos, com raras exceções, agora parecem estar condenados” (Daudelin 2012). A ascensão da China e abundância de energia em todo o hemisfério reforçam estas tendências. Ambas acirriariam a competição entre os Estados da região, e aumentariam sobremaneira as assimetrias e, por conseguinte, jogariam por terra as possibilidades de aumento de interdependência. Com isso, o autor assume as seguintes premissas para a posição da energia para a integração nas Américas, que dão o tom da análise:

<sup>10</sup> Estes seriam os dois pivôs da integração hemisférica.

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.2. n.3, jan./jun., 2013  
Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>



- O gás natural barato nos Estados Unidos diminui a dependência energética de seus vizinhos, provocando um reequilíbrio (no sentido de assimetrias) na relação com o Canadá e com o México.
- A interdependência energética diminui na América do Sul, com o Brasil está prestes a se tornar um exportador líquido significativo de petróleo e gás.
- Menos interdependência na América do Norte (e mais assimetria), e menos interdependência na América do Sul implicam pressões em todos os sentidos, puxando a integração para baixo.

O avanço chinês no deslocamento do eixo da economia internacional tem provocando profundas fissuras neste modelo latino-americano, promovendo um ávida corrida ao fornecimento de commodities, energéticas ou não, e uma inundação de produtos manufaturados, acirrando ainda mais as posições das economias da região. O debate que se impõe então não é mais em qual nível se deve suportar as assimetrias, mas como se posicionar as manufaturas e as *commodities*.

A escolha da energia como elemento de análise se dá por dois motivos básicos, o primeiro, como já dito, é o papel de exportadora líquida de tais recursos que a região possui. Também, por ser neste setor em que se encontra a interface entre segurança e economia, permitindo que os aspectos políticos e econômicos dos arranjos de integração sejam analisados de maneira dinâmica, além do sustentáculo de todo projeto de industrialização pretendido.

Podem-se levantar diversos problemas em relação a tal visão repleta de ceticismo e pessimismo acerca da integração, sobretudo pela falta de uma perspectiva que lance luz aos *drivers* de economia política que podem também dirigir a integração regional, principalmente, na América Latina, desconsiderados pelo autor em seu modelo.



O que se concebe como sendo *desintegração* é fluido, sendo necessário que enquadrar o conceito usando um mecanismo metodológico inverso. Pela construção de Daudelin, os dados de avaliação concreta à integração regional são dados pelos níveis de aprofundamento da interdependência econômica e institucional (defesa e diplomacia, principalmente, além de sua própria constituição enquanto bloco).

Por conseguinte, o que se depreende como *desintegração* é o processo pelo qual passam os arranjos de integração regional quando atingem um ponto de estagnação, não mais atendendo aos interesses individuais de seus membros e mostrando-se paralisados no âmbito de seu espaço regional. Disto, passam a uma fase de deterioração/redução da importância e velocidade (derivada tanto de fatores estruturais internos e externos – combinados ou não) dos movimentos de aprofundamento da interdependência e de redução das assimetrias, que tomam sentido inverso, isto é, tornando-se cada vez mais limitado em escopo e diminuído em importância a seus membros – a despeito das falhas e lacunas presentes.

Embora a análise de pressões contrárias aos avanços da integração possa ser útil, isto não significa que os blocos regionais estejam condenados a desaparecer. Ao contrário, alterando o sentido da utilização desta mesma análise, pode-se compreendê-los melhor em seu desenvolvimento e no contexto internacional e aperfeiçoá-los. Um maior grau de interdependência não necessariamente implica, em termos lógicos, maior tendência à integração, uma vez que a competição por espaços mundiais, sem que os agentes estejam efetivamente abraçados em um esforço integrativo, pode levar a caminhos distintos pelos participantes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em perspectiva, seria simples identificar a relação entre energia e integração na América Latina como incipiente, quando não inexistente. No entanto, não há propriamente um problema neste ponto.



De modo diferente ao que Angela Merkel e Nicolas Sarkozy fervorosamente defendem<sup>11</sup> para a União Europeia (UE), isto é, a indivisibilidade da União e da Zona do Euro, o bloco sul-americano exprime uma visão de regionalismo aberto<sup>12</sup>, trabalhando a compatibilidade das agendas interna e externa de seus Estados Partes.

Desta forma, nota-se que a visão integracionista da região pode ser afetada por conta das características dela mesma, sendo isto, em alguns casos, mais evidente, como na questão energética. Assim, nota-se que o domínio cada vez maior de produtos energéticos no perfil de exportações da América Latina pode perturbar os arranjos regionais e trazer abalos aos progressos dos mesmos, chegando a suscitar ideias sobre a chamada desintegração. Vale, então, ressaltar alguns pontos acerca deste setor específico no contexto político-econômico.

Primeiro, os mercados regionais de energia não estão integrados na mesma maneira. Construir infraestrutura física como gasodutos para ligar os países tem sido problemático por razões políticas e ambientais. Considerando que as plantas podem ser transportadas por estradas relativamente baratas, navios ou aeronaves, as exportações energéticas requerem sistemas muito caros e tecnologicamente complexos de oleodutos, refinarias e pontos de transbordo. Como se sabe isso é incipiente na América Latina, quando não precário – vide os minúsculos volumes aportados para os fundos de convergência infra-estrutural.

Em segundo lugar, as exportações de energia em si são muito mais politizadas nos contextos regional e nacional. Embora a integração energética requeira a harmonização de políticas para que funcione, os países fornecedores-chave na América Latina responderam às pressões políticas internas usando os recursos naturais para beneficiar seus próprios cidadãos, colocando considerações domésticas

---

<sup>11</sup> O risco de contágio do risco financeiro na Europa é enorme, e pelas posturas de Alemanha e França, ambas vão novamente bancar o bloco, resgatando a moeda única, já que o seu fracasso anunciaria o colapso de todo o edifício europeu – como um retorno ao sistema westfaliano segundo artigo do *Financial Times* (STEPHENS, *online*).

<sup>12</sup> Regionalismo aberto é o nome dado pela CEPAL para a forma de regionalismo que ganhou terreno nos anos 1990: uma combinação da abertura das economias baseadas em padrões liberais, a edificação de uma economia de escala para aumentar a posição de cada país na economia global e, a defesa dos regimes democráticos (SARAIVA, 2010).



sobre as regionais. Por sua vez, isto leva os importadores de energia, como o Chile, a procurarem fornecedores extra-regionais mais confiáveis.

As economias latino-americanas não são complementares na produção de energia, tornando-a um bloco exportador líquido, por isso há pouca base para a negociação de recursos energéticos entre os Estados da região. Em vez disso, a maioria das exportações de energia é destinada a países fora da região, principalmente a China, os Estados Unidos, e os membros da União Europeia.

De outro modo, sendo a energia um mercado estado-centrado, com o recurso adotado pelas economias latino-americanas de promover um incremento gradual de suas reservas internacionais, e alimentando a renovação industrial baseada no avanço e incorporação tecnológicas –atrelada a um regime cambial flutuante–, a falta de institucionalização e alta assimetria verificadas são elementos-chave quando consideradas como vetores de desintegração propriamente ditos.

Cabe analisar demais setores, estruturas, e conjuntos de política externa, antes de se lançar ao questionamento profundo da integração em si, a fim de escapar de colocações simplistas. Porém, como levantado, tais visões mostram que é preciso analisar de forma mais extensa as políticas externas, as percepções e objetivos concretos dos Estados latinoamericanos em diversos níveis, a dissipar impressões distorcidas e para compreender e atuar de maneira mais construtiva com relação aos processos de integração regional.



## REFERÊNCIAS

- ABREU, Sergio. Uma visão oriental (uruguaia) da situação regional. *Política Externa*, v. 19, n. 03, p. 67-78, 2010-2011.
- ALDEN, Chris; VIEIRA, Marco Antonio. (2005). "The New Diplomacy of the South: South Africa, Brazil, India and Trilateralism". *Third World Quarterly*, 26 (7), 1077-1095.
- BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond (et al.). *Power in global governance*. Cambridge: Cambridge University Press: 2005.
- BURGES, Sean W. Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. *In: International Relations*, vol. 22, nº 1, 2008.
- BURGES, Sean W. Strategies and tactics for global change: democratic Brazil in comparative perspective. *In: Global Society*, vol. 26, nº 3, (July) 2012.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL); RUIZ-CARO, Ariela. *Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2010.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2006.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *La seguridad energética de América Latina y el Caribe en el contexto mundial*. Santiago: CEPAL, 2007
- \_\_\_\_\_; ALTOMONTE, Hugo; COVIELLO, Manlio; LUTZ, Wolfgang F. *Renewable energy and energy efficiency in Latin America and the Caribbean: constraints and prospects*. Santiago: CEPAL: 2003.
- CERVO, Luiz Amado. Brazil's Rise on the International Scene: Brazil and the World. *In: Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, special edition, 2010.
- DAUDELIN, Jean. (2012) "Brasil y la desintegración de las Américas," *Politica Exterior* (Madrid), 26(149), September/October: 50-58.
- DAUDELIN, Jean. *Asymmetry, Interdependence and (Dis) Integration in the Americas*. Toronto, 23 jan. 2012. Palestra proferida a oficiais no Canadian Forces College.
- DEFEYES, Kenneth (2005). *Beyond Oil – The View from Hubbert's Peak*. New York: Hill and Wang.
- GEORGE, Alexander L.; BENETT, Andrew. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.
- HURRELL, Andrew. Regionalismo en las Américas. In: LOWENTHAL, A.; TREVERTON, G. (Comps.). *América Latina en un Mundo Nuevo*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1994.



HURRELL, Andrew. Regionalismo en las Américas. In: LOWENTHAL, A.; TREVERTON, G. (Comps.). *América Latina en un Mundo Nuevo*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1994.

HURRELL, Andrew; NARLIKAR, Amrita. "A New politics of confrontation? Developing countries at Cancun and beyond." *Global Society*, 20(4): 415-433.

KEOHANE, Robert; NYE JR., Joseph. S. *Power and interdependence*. world politics in transition. 3.ed. New York, Boston: Longman, 2001.

LEIVA, Fernando Ignacio Leiva. *Latin American Neostructuralism - The Contradictions of Post-Neoliberal Development*. Minnesota: University of Minnesota Press, 2010.

LIN, Justin Yifu. *New Structural Economics - A Framework for Development and Policy*. Washington, D.C.: The World Bank, 2010.

MALAMUD, Andres. Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration*, v. 32, n. 06, pp. 637-57, 2010.

MANZANO, Osmel; MONALDI, Francisco; The Political Economy of Oil Production in Latin America. *Economía*, v. 09, n. 01, p. 59-103, 2008.

MARES, David R.; MARTIN, Jeremy M. Regional Energy Integration in Latin America: lessons from Chile's experience with natural gas. *Third World Quarterly*, v. 33, n. 01, p. 55-70, 2012.

OLADE. *Sistema de Sistema de Información Económica Energética 2011*. Ano base 2010.

RAMONET, Ignacio. As três crises. *Le Monde Diplomatique Brasil* [online]. 01 jul. 2008. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=2411&PHPSESSID=099cbc670a7e8a6c998a4f532aaf76c9>>. Acesso em: 01 jun. 2013.

SINGH, Priti. The politics of energy cooperation in Latin America. *International Studies*, v. 46, n. 04, p. 457-470, 2009.

ZANONI, José Rafael. ¿Qué pueden hacer las políticas energéticas por la integración? *Nueva Sociedad*, n. 204, p. 176-185, 2006.

**Recebido em 01.08.2013**  
**Aprovado em 19.08.2013**