



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS
COMPARADOS SOBRE AS AMÉRICAS

CAROLINA ALBUQUERQUE SILVA

**A CELAC e o regionalismo na América Latina e Caribe no
século XXI: entre a autonomia e a contra-hegemonia**

Brasília – DF

2017

CAROLINA ALBUQUERQUE SILVA

A CELAC e o regionalismo na América Latina e Caribe no século XXI: entre a autonomia e a contra-hegemonia

Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Martín-León-Jacques Ibañez de Novion

Brasília – DF

2017

CAROLINA ALBUQUERQUE SILVA

A CELAC e o regionalismo na América Latina e Caribe no século XXI: entre a autonomia e a contra-hegemonia

Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Estudos Latino-Americanos da Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Martín-León-Jacques Ibañez de Novion

Orientador – Departamento de Estudos Latino-Americanos – UnB

Profa. Dra. Simone Rodrigues Pinto

Departamento de Estudos Latino-Americanos – UnB

Prof. Dr. Rogério Gimenes Giugliano

Instituto Latino-americano de Economía, Sociedade e Política – UNILA

Brasília – DF

2017

DEDICATÓRIA

A minha mãe, Vera, e a meus irmãos Júlia e Alexandre, grandes inspirações.

Ao meu padrasto, Miguel Angel Paladino, poucos dias antes de seu aniversário de 70 anos, por ter sido o primeiro a me inculcar o amor pela América Latina.

À memória de meu avô, Francisco Cavalcante de Albuquerque.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Jacques Novion, por acreditar em uma educação com base na escuta, respeito, amorosidade e horizontalidade.

Aos demais professores e professoras do CEPPAC, pelos ensinamentos que me possibilitaram executar esta dissertação.

Aos colegas de jornada no Programa de Pós-Graduação do CEPPAC, Ana Clara M. Voigt, Cristabell López, David Araya, Eliete Alves, Ellen Silva, Elisa Colares, Iuri Pieroni, Meire Cabral, Priscila Menezes, Raoni Machado, Renata Monteiro, Richard Santos, pelo constante apoio e aprendizagem.

Aos e às militantes dos movimentos sociais latino-americanos que lutam pela construção da Nossa América, da nossa Pátria Grande, com quem tive a oportunidade de compartilhar ao longo de mais de uma década de vida profissional dedicada à unidade latino-americana, cada um deles e delas com opções de vida fenomenais e inspiradoras.

Algún día América tendrá una voz de continente, una voz de pueblo unido. Una voz que sea respetada y oída porque será la voz de pueblos dueños de su propio destino.

La historia es nuestra y la hacen los pueblos.

(SALVADOR ALLENDE)

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Cúpulas da CELAC e documentos presidenciais aprovados	1
Quadro 2 - Comunicados e Declarações Especiais - Cúpulas da CELAC de Santiago, Havana, Belén e Quito	4

LISTA DE SIGLAS

AEC - Associação de Estados do Caribe
ALADI - Associação Latino-Americana de Integração
ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA TCP - Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos
ALC - América Latina e Caribe
ALCA - Aliança de Livre Comércio das Américas
ASC - Aliança Social Continental
ASEAN - Associação de Nações do Sudeste Asiático
BRICS - *Brazil, Russia, China, South Africa*
CAFTA-DR - *Central America Free Trade Agreement and Dominican Republic*
CALC - Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento
CAN - Comunidade Andina
CARICOM - Comunidade do Caribe
CELAC - Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina
CLACSO - Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais
CLOC - Coordenadora Latino-americana de Organizações do Campo
COSIPLAN - Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CRIES - Coordenadora Regional de Investigações Econômicas e Sociais
EUA - Estados Unidos da América
FAO - *The United Nations Food and Agriculture Organization*
FMI - Fórum Monetário Internacional
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
MERCOSUL - Mercado Comum do Sul
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra
OEA - Organização dos Estados Americanos
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONU - Organização das Nações Unidas

PIB - Produto Interno Bruto

SELA - Sistema Econômico Latino-Americano

SICA - Sistema da Integração Centro-Americana

TIAR - Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

TLC - Tratado de Livre Comércio

TLCAN - Tratado de Livre Comércio da América do Norte

TPP - *Transpacific Partnership*

UNASUL - União das Nações Sul-Americanas

RESUMO

Os anos 2000 viram emergir, na América Latina e no Caribe, novos projetos de integração regional (ALBA, UNASUL e CELAC), com agendas de trabalho marcadas pela inclusão de temas políticos, sociais e identitários que as afastava do regionalismo neoliberal, centrado nos aspectos econômicos da integração, que imperara na região nas décadas de 1980 e 1990. Este regionalismo heterodoxo, conectado à eleição de governos progressistas e à emergência dos movimentos sociais como atores regionais, tem como principal característica a intenção de construir autonomia para a região em relação às decisões tomadas verticalmente pelos países centrais do sistema-mundo. Suas expectativas chocam-se, no entanto, com a permanência de expressões do regionalismo neoliberal, como a Aliança do Pacífico, e com a manutenção da hegemonia estadunidense e de seus projetos associados à região. Neste contexto, a CELAC diferencia-se por ser a primeira organização, em 200 anos de independências, a reunir todos os países soberanos da América Latina e do Caribe, sem a participação dos EUA ou de países europeus.

Palavras-chave: América Latina e Caribe, integração regional, autonomia, hegemonia.

ABSTRACT

Latin America and the Caribbean witnessed, in the first decade of the century, the emergence of new regional integration projects (ALBA, UNASUR and CELAC), whose agendas were characterized by the inclusion of political, social and identity issues that separated them from the economy-focused neoliberal regionalism that prevailed during the 1980s and 1990s. This heterodox regionalism, related to the election of progressive governments and the emergence of social movements as regional actors, has as its main characteristic the intention to build autonomy for the region in relation to the verticality of the decisions made by central countries of the world-system. These expectations, however, run counter to the persistence of old neoliberal regionalism expressions, such as the Pacific Alliance, and the maintenance of US hegemony and its projects towards the region. In this context, CELAC stands out as the first organization, in 200 years of independence, to bring together all the sovereign countries of Latin America and the Caribbean, without the participation of the US or European countries.

Keywords: Latin America and the Caribbean, regional integration, autonomy, hegemony.

RESUMEN

La década de 2000 vio surgir en América Latina y el Caribe a nuevos proyectos de integración regional (ALBA, UNASUR y CELAC), con agendas de trabajo marcadas por la inclusión de temas políticos, sociales e identitarios que se apartan del regionalismo neoliberal, centrado en los aspectos económicos de la integración, que había sido preponderante en la región en los años 1980 y 1990. Este regionalismo heterodoxo, conectado a la elección de gobiernos progresistas y a la emergencia de los movimientos sociales como actores regionales, tiene como característica principal la intención de construir autonomía para la región en relación con las decisiones tomadas verticalmente por los países centrales del sistema-mundo. Sus expectativas chocan, sin embargo, con la permanencia de expresiones del regionalismo neoliberal, como es el caso de la Alianza del Pacífico, y el mantenimiento de la hegemonía de Estados Unidos y de sus proyectos asociados con la región. En este contexto, la CELAC se distingue por ser la primera organización, en 200 años de vida independiente, a reunir a todos los países soberanos de América Latina y el Caribe, sin la participación de los EE.UU. o de países europeos.

Palabras-clave: América Latina y el Caribe, integración regional, autonomía, hegemonía.

SUMÁRIO

Introdução	14
Apresentação	14
Contextos regional e internacional	22
Debate teórico: geopolítica crítica e autonomia latino-americana	26
Capítulo 1: Perspectiva histórica da integração regional na América Latina e Caribe	40
1.1 Século XIX: entre o latino-americanismo e o pan-americanismo/interamericanismo.....	40
1.2 Anos 1950-1970: o regionalismo desenvolvimentista	43
1.3 Anos 1980-1990: a construção do regionalismo aberto	47
Capítulo 2: Autonomia e contra-hegemonia no regionalismo latino-americano dos anos 2000	53
2.1 Características principais do regionalismo autonomista/contra-hegemônico	53
2.2 Sociedade civil e integração regional autonomista/contra-hegemônica	63
2.3 Hegemonias e emancipações no contexto da integração latino-americana e caribenha.....	67
Capítulo 3: A CELAC e a reivindicação da unidade latino-americana e caribenha no século XXI	74
3.1 De Salvador a Caracas: a construção da CELAC	77
3.2 Processo de consolidação de um novo ator regional e mundial.....	83
Considerações finais	95
Referências bibliográficas	100

INTRODUÇÃO

Apresentação

A integração regional tem sido um dos grandes temas a interpelar a realidade da América Latina e Caribe (ALC) durante essas duas primeiras décadas do século XXI, circunstância que colocou em evidência a importância de contribuir para esta etapa histórica por meio da reflexão e do pensamento críticos.

No período que corresponde aproximadamente aos quinze primeiros anos do século, a América Latina foi cenário de transformações nos âmbitos nacional e regional que podem ser consideradas como formas de reação ao modelo neoliberal que prevaleceu na região durante a década de 1990. No plano doméstico, destaca-se a eleição, em distintos países da região, de forças políticas de esquerda, centro-esquerda ou progressistas, comprometidos, em diferentes graus, com projetos políticos direcionados a enfrentar os impactos recessivos do neoliberalismo, do ponto de vista doméstico, e a aumentar a autonomia da região e reverter sua inserção periférica e subalterna no sistema mundial, do ponto de vista internacional.

Na escala regional, a década de 2000 desponta como um dos períodos historicamente mais movimentados e profícuos no que se refere aos seus mecanismos de integração. Diferentes organizações já existentes sofreram alterações diversas e novos organismos foram criados, alguns deles com características autonomistas, anti-imperialistas ou contra-hegemônicas, casos da ALBA, da UNASUL e da CELAC¹.

As tentativas de compreensão desse período histórico na ALC devem, portanto, fazer referência a este contexto de transformações, resultado da somatória de uma conjuntura mundial favorável, vigente ao longo dos anos 2000, com a vontade política de governos que conceberam a integração regional como expressão de suas pretensões de autonomia em relação aos ditames dos países do centro do sistema mundial.

¹ A Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) foi criada em 2004, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008 e a Comunidade de Estados Latino-Americanos (CELAC), em 2011.

Esta dissertação pretende contribuir para esta discussão por meio da análise da evolução dos contextos sócio-históricos regionais relacionados à temática da integração, de modo a elucidar as características próprias desse regionalismo autonomista experimentado na ALC na década de 2000 e nos primeiros anos da década de 2010. Para tanto, a pesquisa aprofundou-se no caso da Comunidade de Estados da América Latina e Caribe (CELAC), criada em 2011.

A CELAC é o primeiro organismo regional a reunir todos os países da América Latina e do Caribe sem a participação dos Estados Unidos e do Canadá. Os 33 países que constituem o organismo contam com uma população total de mais de 580 milhões de habitantes e um território de 20 milhões de quilômetros quadrados, que em conjunto guardam algumas das maiores reservas mundiais de energia, terras cultiváveis, água potável e biodiversidade (Figuerola, 2012; Estay, 2013).

Instituições como a CELAC representam uma novidade importante na história latino-americana e caribenha e sua existência significa um dado novo no cenário das relações interamericanas protagonizadas pelos Estados Unidos. Tais posicionamentos ganham em importância ao levarmos em conta a heterogeneidade ideológica e de projetos socioeconômicos entre os países membros, derivados de situações políticas diferentes.

Um conceito importante para o estudo deste “regionalismo crítico” é o da multidimensionalidade da agenda de trabalho dos esquemas de integração, que alude à expansão do enfoque tradicionalmente comercialista desses projetos e à inclusão de propostas de cooperação em temas políticos, sociais, culturais e de harmonização regional de políticas públicas diversas – esta última dimensão especialmente cara para os países que dividem fronteiras (Sanahuja, 2009; Riggiozzi, 2012; Figuerola, 2012; Estay, 2013; Vieira Martins, 2014). Um dos objetivos dessa dissertação é, neste contexto, o de analisar os documentos oficiais emanados das cúpulas da CELAC, para verificar se iniciativas de natureza não exclusivamente comercial como as mencionadas acima foram incluídas em sua agenda de trabalho.

Um conjunto heterogêneo de iniciativas de integração coexiste na América Latina e Caribe na atualidade. Por um lado, persistem instituições criadas a partir da segunda metade do século XX, como a Associação Latino-

Americana de Integração (ALADI), a Comunidade Andina (CAN), a Associação de Estados do Caribe (AEC) e a Comunidade do Caribe (CARICOM). Por outro lado, ao longo dos anos 2000 e início dos anos 2010, foram criadas novas instituições (CELAC, ALBA e UNASUL²), enquanto que organismos existentes foram reformulados, como no caso do MERCOSUL³.

Desde uma perspectiva centrada na ALC, os organismos institucionais de integração regional foram, desde seus inícios na segunda metade do século XX, encarados como uma estratégia coadjuvante de suas políticas de desenvolvimento. No entanto, quer tivessem um caráter protecionista, como as iniciativas dos anos 1960, ou liberalizante, como as dos anos 1990, os esquemas de integração compartilharam, até os anos 2000, um viés eminentemente econômico-comercial.

Iniciativas como ALBA, UNASUL e CELAC, contudo, são acordos políticos que buscam impactar de diferentes formas o futuro da região, envolvendo as dimensões geopolíticas, sociais, culturais e identitárias no debate sobre o desenvolvimento, assim concebido como “integral”. Trata-se da criação de espaços que procuram melhorar a posição negociadora da região no campo internacional e construir novos mecanismos de cooperação entre os países envolvidos. Neste sentido, afastam-se da ênfase tradicional nos aspectos econômicos e comerciais da integração regional e apontam para uma concepção de integração multidimensional.

Sobre esta discussão, Bernal-Meza e Masera, por exemplo, atestam que a razão principal pela qual os países decidem participar em processos de integração é o de aproximar e coordenar suas economias, de modo a constituir um território econômico comum, envolvendo processos que podem ser, entre outros, o aumento do comércio, o aproveitamento de economias de escala, a

²Existem diferenças de histórico, composição, propósitos e funcionamento entre ALBA, UNASUL e CELAC. Os três organismos são aqui aproximados por compartilharem, no recorte temporal da pesquisa – e mesmo assim de forma heterogênea – as características que são exploradas neste trabalho: cooperação em temas sociais e culturais, participação social e forte agenda política, de um lado e, por outro lado, por configurarem compromissos, também heterógenos, com a construção de autonomia na região em relação ao centro do sistema-mundo, em geral, e aos EUA, em particular.

³ O Mercado Comum do Sul foi criado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em 1991, como um acordo eminentemente comercial, correspondente ao modelo do regionalismo aberto vigente à época. Durante a década de 2000, entretanto, agendas heterodoxas foram introduzidas, com destaque para a criação do Fundo de Convergência Estrutural (FOCEM) em 2004 e de diferentes políticas e institucionalidades voltadas para a dimensão social da integração (Vieira Martins, 2014).

complementação industrial, a geração de mecanismos de financiamento regional e/ou a coordenação de posições em negociações econômicas internacionais. Ainda que a ênfase esteja nos aspectos econômicos, a regionalização não pode ser considerada, entretanto, como um fenômeno puramente econômico, mas também político, social e cultural (Bernal-Meza e Masera, 2008). As novas abordagens regionais na América Latina não devem ser consideradas, nesse sentido, como contrárias à integração econômica ou à expansão comercial, aspectos que continuaram sendo prioritários, e sim como uma tentativa de abordagem do tema com a inclusão de novos elementos.

Para Jaime Preciado, acordos regionais como a CELAC abrem possibilidades de novas abordagens para antigos conceitos, como democracia e geopolítica, a partir do questionamento do caráter supostamente universal desses conceitos, com vistas a promover uma ressignificação dos condicionantes espaço-temporais que transformam expressões particulares em expressões supostamente globais. Procura-se, nesse sentido, revelar a imposição de um modelo de organização política e um sistema de valores homogêneo, vendidos como democracia liberal, mas que representa, fundamentalmente, um discurso dominante e uma hegemonia sociocultural do ocidente sobre as práticas políticas e espaciais dos atores latino-americanos (Preciado, 2010, 2013 e 2014).

Alfredo Falero acrescenta a este debate a dimensão da construção do conhecimento próprio acerca do regionalismo na América Latina. O autor sustenta que é necessário disputar a produção teórica sobre a integração regional, em um contexto mundial que, nos anos 2000, colocou a ALC frente a duas opções: ou poderia seguir reproduzindo seu caráter periférico, ou poderia repensar-se como região não-reprodutora da lógica sistêmica global, partindo para a busca de alternativas sociais. Para o autor, a segunda opção exigiria, em primeiro lugar, a decisão de dar visibilidade a perspectivas críticas de análise que foram sobrepujadas por uma visão reducionista (por centrar-se nos aspectos comerciais e relegar ao segundo plano outras dimensões possíveis do regionalismo) e hegemônica da integração regional (Falero, 2006).

Para José Antonio Sanahuja (2009), ainda que com enfoques distintos e não isentos de contradições⁴, as iniciativas de integração autonomistas, criadas nos anos 2000 e 2010, se caracterizam pela presença maior ou menor das seguintes dimensões de análise: (i) a primazia da agenda política sobre a comercial; (ii) o retorno da agenda do desenvolvimento, nos marcos das agendas econômicas do “pós-consenso de Washington”, com políticas que pretendem distanciar-se das estratégias centradas na liberalização comercial; (iii) um papel maior dos atores estatais; (iv) uma ênfase maior na agenda “positiva” da integração, centrada na criação de instituições e políticas comuns e no aumento da cooperação sul-sul; (v) maior preocupação com as dimensões sociais e as assimetrias econômicas entre os países da região e com a vinculação entre integração regional e redução da pobreza e a desigualdade; (vi) maior preocupação com os gargalos na infraestrutura regional, com o objetivo de melhorar a articulação dos mercados regionais e facilitar o acesso a mercados externos; (vii) maior ênfase à segurança energética regional; e (viii) maior preocupação com a dimensão da participação e legitimação social nos processos de integração.

Nesta dissertação busca-se abordar, de alguma forma, a maior parte dos elementos distinguidos por Sanahuja – a exceção são as questões de infraestrutura e energia. Além da ênfase nos aspectos políticos e sociais da integração, como mencionado anteriormente, é preciso destacar a questão viii, que diz respeito ao envolvimento da sociedade civil nessas iniciativas governamentais, que vem a ser uma das mais importantes dimensões de análise sobre o regionalismo autonomista na ALC dos anos 2000 e 2010, conforme desenvolvido por autores como Alfredo Falero (2006, 2008, 2014), Jaime Preciado (2013, 2014) e Renato Vieira Martins (2014).

Procurar uma descrição teórica que permita analisar, a partir de uma perspectiva crítica, os fenômenos ligados ao regionalismo, torna-se fundamental frente à constatação de que os organismos criados sob a inspiração de uma integração crítica aos padrões neoliberais não estão

⁴ As alianças e blocos Sul-Sul no período 2000-2016 não estiveram isentas de contradições internas quanto a suas pretensões autonomistas. Ainda que a disputa por modelos alternativos de desenvolvimento tenha recrudescido na região no período considerado, acabou por prevalecer uma orientação neodesenvolvimentista atrelada a antigas práticas extrativistas, tendentes a reforçar a inserção periférica da ALC na economia mundial e sua condição de exportadora de matérias primas (Novion, 2014).

sozinhos no panorama regional. A criação da Aliança do Pacífico⁵, em 2012, e as negociações, ainda inconclusas, para o estabelecimento da Parceria Transpacífico⁶ (TPP, por sua sigla em inglês) são provas da coexistência, na América Latina, de outras percepções acerca do regionalismo e dos desafios impostos pela dinâmica extra-regional. É o caso também do Tratado de Livre Comércio da América da Norte (TLCAN)⁷ e do estabelecimento de Tratados de Livre Comércio (TLCs) com os Estados Unidos e a União Europeia (Serbin, Martínez e Ramanzini Júnior, 2014).

O mesmo se pode dizer dos projetos de cooperação bilateral ou plurilateral na área de segurança, implantados pelos EUA a partir da década de 1990, como o Plano Dignidade (Bolívia), Planos Colômbia I e II, Plano Puebla-Panamá e o Plano México, ou Iniciativa Mérida (Novion, 2014).

Ou seja, na atualidade da ALC é possível identificar, por um lado, a continuidade das tradicionais relações regionais entre o Norte e o Sul, sob um cenário de iniciativas contínuas que ressaltam a liderança e a dominação estadunidense. Por outro lado, recrudesceram as alianças e blocos Sul-Sul, que questionam, em distintos graus, a estrutura dos poderes centrais no sistema-mundo e o esquema dominante no continente (Preciado Coronado, 2008). Por esse viés o debate se aproxima das matrizes históricas do regionalismo latino-americano – ou seja, do latino-americanismo, de um lado, e do pan-americanismo/interamericanismo, de outro – os quais, desde o século XIX até a atualidade, têm-se atualizado em diferentes propostas de integração.

A proposta desta dissertação consiste, a partir do exposto acima, em analisar a agenda de trabalho da Comunidade de Estados da América Latina e Caribe (CELAC) e os contextos regionais que possibilitaram sua criação, com o objetivo de contribuir para o entendimento do regionalismo latino-americano e caribenho nos anos 2000 e 2010.

A escolha da CELAC como objeto de pesquisa esteve vinculada à intenção de trazer a América Central, o Caribe e o México para dentro do

⁵ Organização com foco na liberalização comercial, formada por Chile, Colômbia, México e Peru.

⁶ Acordo de livre comércio, impulsionado pelos EUA, entre doze países banhados pelo Oceano Pacífico, entre eles Chile, México e Peru. Assinado em 2015, ainda não foi implementado. Em janeiro de 2017 o recém-eleito presidente dos EUA anunciou que o país se retirava do acordo, o que pode comprometer sua continuidade.

⁷ Criado em 1992, é integrado por Canadá, Estados Unidos e México.

debate teórico-crítico sobre o regionalismo latino-americano que, nos últimos anos, esteve fortemente circunscrito à América do Sul. Na verdade, se não fosse pela CELAC, o regionalismo crítico latino-americano dos anos 2000 e 2010 poderia, sem maiores prejuízos à análise, ser denominado de “sul-americanismo”. Levar em consideração as demais sub-regiões ajuda a ressaltar os desafios de desenvolvimento compartilhados pelos países latino-americanos e caribenhos, sem desprezar sua gigantesca heterogeneidade.

A pesquisa aborda o fenômeno de integração regional de forma multidimensional e interdisciplinar. Busca explorar, no tocante à CELAC, como são tratados os temas não estritamente comerciais na agenda do novo organismo, de modo a verificar se essa agenda abrange questões como os direitos sociais, humanos e identitários e a participação de organizações e movimentos sociais, o que apontaria para a superação do enfoque comercialista predominante nos projetos de integração regional nos anos 1980 e 1990, conhecido como regionalismo aberto.

A hipótese subjacente a esta concepção é a de que existem características autonomistas e contra-hegemônicas, no que diz respeito à inserção periférica da ALC no sistema-mundo, no modelo de integração que, com grandes variações, orientou a criação e/ou o funcionamento, nos anos 2000 e 2010, de instituições como a ALBA, a UNASUL, a CELAC e o MERCOSUL.

O estudo está concentrado na agenda de trabalho da CELAC, tal como registrado em seus documentos oficiais, e nos contextos regionais que possibilitaram o surgimento do novo organismo e a adoção desta agenda. Para isto, serão analisados o contexto histórico do processo e a identificação dos principais atores que o influenciaram.

Frente a tais questionamentos, esta dissertação delimita como problema de pesquisa os diferentes projetos de integração em disputa na América Latina e no Caribe no período entre 2000 e 2016, que corresponde ao recorte temporal da pesquisa.

Desta forma, a dissertação tem como objetivos: (i) contribuir para uma compreensão crítica das tendências e processos de integração regional em curso na América Latina e no Caribe na contemporaneidade; (ii) verificar como se insere a CELAC no debate atual sobre a integração regional e (iii) identificar

como o regionalismo expresso em iniciativas como a CELAC se relacionam com os conceitos de contra-hegemonia e autonomia e quais seriam as suas características centrais.

O terceiro objetivo listado relaciona-se ao entendimento de que compreender a natureza das modificações recentes no cenário regional latino-americano e caribenho exige uma reorientação das formas com que frequentemente se tem estudado o regionalismo e aos desafios teóricos e acadêmicos relacionados. As novidades na arquitetura institucional regional implementadas nos anos 2000 sugerem que as caracterizações dicotômicas de regionalismo protecionista versus regionalismo aberto/neoliberal são insuficientes para explicar como os Estados se inserem na construção de novos projetos regionais que potencialmente questionam as políticas da arquitetura neoliberal estabelecida (Riggirozzi, 2012).

Nesse sentido, a partir da análise crítica das abordagens tradicionais sobre o tema, pretende-se resgatar uma outra perspectiva da integração, que a situa como um elemento chave do processo de transformação sócio-histórica regional (Falero, 2006). A realização desta pesquisa tem, nesta dimensão, uma de suas motivações principais. Trata-se de valorizar a capacidade de intervenção institucional e político-social das forças progressistas e perguntar se suas apostas contribuíram para uma construção hegemônica alternativa (Costilla, 2014).

O tema da integração regional é caro às ciências sociais e ao imaginário político da América Latina, sendo recorrente na literatura da região desde seus processos de independência na primeira metade do século XIX. A partir de meados do século XX, momento em que surgem as primeiras experiências regionais institucionalizadas de integração, o quadro da integração na ALC tem sofrido constantes mutações, cuja volatilidade impõe desafios a seus intérpretes.

A noção de integração pode ser considerada como um elemento central para o estudo das dinâmicas e tendências do capitalismo na conjuntura contemporânea e diferentes aspectos da vida social e política são atualmente recortados por processos de integração de diversas ordens. A pesquisa sobre a integração regional também ajuda a revelar as relações entre regionalismo e

a divisão internacional do trabalho, lançando luz sobre questões como interdependência e funcionalidade da região em relação ao capitalismo global.

Durante as últimas décadas, as ciências sociais e, especialmente, a sociologia crítica, assim como a teoria política, vêm debatendo o caráter destas mudanças e tentando captar e conceituar a reconfiguração da ordem social e política regional (Leyton, 2014). Ainda assim, o trabalho se insere em uma agenda de pesquisa que conta com quantidade insuficiente de material produzido, em parte explicada pela curta existência da CELAC e mesmo da UNASUL e da ALBA.

Neste sentido, a dissertação inscreve-se, conforme os termos de Alfredo Falero, no esforço de elaboração de um paradigma não eurocêntrico dentro das Ciências Sociais, essencial para uma melhor caracterização das dinâmicas de integração regional e sua dialética com a nova ordem global (Falero, 2006, p. 310). Falero destaca a importância da pesquisa de tais fenômenos para dar respostas aos desafios impostos pelo padrão de poder regional nos anos 2000, caracterizado como um período de bifurcação e transição possível, que poderia ter resultado na construção de cenários geopolíticos alternativos para a região. O período de bifurcação seria a atualização de uma tendência regional que já foi marcada pelo padrão de poder desenvolvimentista, nas décadas de 1950 e 1960; por um período de transição entre padrões de poder, que corresponde à década de 1970 e à transição autoritária; e pelo padrão de poder neoliberal, hegemônico nas décadas de 1980 e 1990.

Mesmo que as recentes mudanças políticas na região apontem para a conclusão de que não se concretizou a transição do padrão de poder neoliberal, permanece a relevância de pesquisar as propostas de integração autonomistas que surgiram na ALC nos anos 2000, de modo a contribuir ao debate sobre os múltiplos modelos de integração que podem ser concebidos em realidades específicas, em contraposição ao entendimento de que existe um só caminho para a construção de blocos regionais, de caráter marcadamente comercialista e eurocêntrico.

Contextos mundial e regional

O regionalismo, como argumentam Bernal-Meza e Masera, está necessariamente vinculado ao âmbito multilateral e à ordem mundial. O sistema internacional sofreu grandes transformações nas últimas décadas, dentre as quais: a) a queda do bloco comunista no final dos anos 1980; b) a interconexão da economia mundial por meio da globalização, em um cenário internacional assimétrico, em que convivem forças de fragmentação e crise com forças de entrelaçamento e interdependência; c) a emergência de um paradigma tecnológico que inclui novos modelos de produção com alta especialização territorial e d) a tendência à criação de espaços políticos regionais (Bernal-Meza e Masera, 2008).

O período especificamente analisado nesta pesquisa, os anos 2000 e 2010, corresponde, em termos globais, à emergência de novos atores estatais relevantes, como os BRICS⁸; ao crescimento da posição da China no comércio mundial; ao aumento da incidência de atores não-estatais (considerando tanto empresas transnacionais quanto diferentes organizações e movimentos sociais) e ao incremento dos impactos causados pela crise econômica mundial, o que contribuiu para o ressurgimento de um multilateralismo complexo, sem implicar no declínio, a curto prazo, dos Estados Unidos como potência hegemônica econômica e estratégica (Espinosa Martínez, 2013; Serbin, Martínez e Ramanzini Júnior, 2014). Tais fenômenos se dão, ademais, em um cenário de crise global do capitalismo, evidenciada, entre outros fatores, pelas crises energética e ambiental (Novion, 2014).

Para Carlos Eduardo Martins (2013 e 2016), a partir de fins do século XX, a economia mundial viveu um período de ascensão de longo prazo, mesmo que intermediado por crises importantes, que se articulou à crise de hegemonia dos Estados Unidos que, diante da ofensiva dos movimentos sociais e sindicais sobre as taxas de lucro no fim dos anos 1960 e da redução dos diferenciais de produtividade em relação à Europa e Japão, optaram nas

⁸ Entidade político-diplomática, constituída em 2009, que reúne as principais “economias emergentes” do início do século XXI: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Entre as vertentes mais relevantes da cooperação no âmbito do BRICS, destaca-se a área econômico-financeira, particularmente a criação, em 2014, do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), com sede em Xangai.

últimas décadas pela estratégia de financeirização da economia, usando seu poder sobre a moeda mundial para criar valor fictício. Tais circunstâncias configuraram uma conjuntura que favoreceu a consolidação de outras regiões como polos econômicos mundiais (especialmente a China) e uma maior projeção dos processos de integração regional.

O deslocamento do dinamismo da economia mundial para a China e à sua articulação comercial com a ALC combinou-se com a crise da hegemonia do neoliberalismo na América Latina. Esta articulação ajudou a reverter, entre 2003 e 2008, a deterioração dos termos da troca, o que proporcionou a formação de expressivos saldos comerciais positivos a favor da região e permitiu a acumulação de reservas monetárias, respaldando materialmente os processos de mudança que se desenvolviam na região (Martins, 2013a).

Esse movimento histórico, de vocação multipolar, alterou, no início do século, as forças político-sociais nos espaços nacionais e internacionais, propiciando novas articulações, que se projetaram como alternativa geopolítica para o século XXI, e uma maior margem de manobra para os países da América Latina e do Caribe quanto a suas políticas de integração regional, especialmente em relação aos Estados Unidos.

Essa conjuntura favorável ao regionalismo não ocorreu, entretanto, sem levantar diferentes contradições no âmbito nacional. O fortalecimento da posição da China como parceira comercial da América Latina nos anos 2000, por exemplo, inscrito no contexto de um novo ciclo expansivo da economia mundial e de aumento dos preços internacionais dos produtos primários, aliados às estratégias neodesenvolvimentistas dos governos de centro-esquerda em diferentes países da região, implicou em uma reprimarização da pauta exportadora latino-americana (Martins, 2013; Novion, 2011; Dos Santos, 2014).

Na década de 2010, contudo, emergiu uma série de contra-tendências na economia mundial, como a recuperação parcial da economia estadunidense e de algumas áreas da eurozona, a desaceleração do crescimento econômico de China e a redução dos níveis de preços das *commodities*. Esses elementos indicam que a fase expansiva da economia mundial, em curso desde 1994, já se esgotou nos Estados Unidos e na Europa Ocidental desde a crise de 2008,

podendo esgotar-se no restante do mundo ainda nesta década, com a desaceleração em curso na China (Martins, 2016).

Tais circunstâncias parecem gerar um novo cenário internacional, em cujo marco os avanços regionais da década passada podem enfrentar desafios para a sua continuidade (Serbin, Martínez e Ramanzini Júnior, 2014).

Já do ponto de vista regional, o contexto histórico que viu surgir na América Latina experiências como a CELAC está relacionado a um questionamento das políticas neoliberais hegemônicas nos anos 1980 e 1990, coincide com a eleição de governos de centro-esquerda em diferentes países da região⁹ e com a emergência dos movimentos sociais no cenário político regional (Serbin, 2009; Preciado e Alejo, 2012; Riggiozzi, 2012; Preciado, 2014; Vieira Martins, 2014; Novion, 2014).

As democracias liberais formais que se constituíram na região após o período ditatorial produziram dinâmicas conflituosas entre o Estado, a sociedade e o mercado, em que foi dominante a imposição de um modelo de organização política e um sistema de valores homogêneo e anglo-eurocêntrico, o neoliberalismo. A desigualdade e a exclusão causadas pelo modelo acabaram por estimular a emergência de propostas críticas a ele, que influenciaram as políticas nacionais e a integração regional. Tais movimentos envolveram tanto os Estados, com a eleição de governos de centro-esquerda a partir de fins dos anos 1990, quanto os movimentos sociais, que passaram a assumir projetos políticos que reivindicam as agendas sociais relacionadas com a integração autônoma latino-americana (Falero, 2006; Preciado e Florido, 2013; Novion, 2014). Nesse contexto particular, no período assinalado, Brasil e Venezuela tiveram um papel de liderança nos processos regionais.

Os traços característicos dos governos de centro-esquerda eleitos em distintos países da região no período assinalado são: no âmbito externo, a tendência a rechaçar o papel dos Estados Unidos como liderança mundial e dos organismos internacionais como definidores das políticas públicas para o continente, em um contexto de estancamento das negociações comerciais multilaterais, erosão do papel da Organização Mundial do Comércio (OMC) e descrédito dos principais organismos financeiros internacionais, como o Fundo

⁹ Considerando-se as eleições presidenciais na Venezuela (1998), Brasil (2002), Argentina (2003), Uruguai (2004), Bolívia (2005), Equador (2006) e Paraguai (2008).

Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. No âmbito interno, ainda que com uma série de contradições, a defesa da democracia, dos direitos humanos e da justiça social (Dos Santos, 2014; Vieira Martins, 2014).

O balanço dos pouco mais de dez anos do chamado ciclo progressista na América Latina, particularmente na América do Sul, indica, contudo, que tais governos não conseguiram reverter a financeirização da economia, amenizando apenas suas tendências mais agudas, num tipo de funcionamento mais próximo da socialdemocracia do que de opções socialistas. No geral, conforme Carlos Eduardo Martins, “apesar das variações nacionais, constituiu-se um padrão de políticas públicas que situou as taxas de juros abaixo das taxas de crescimento do PIB, reduziu a expansão dos gastos militares, atenuou os efeitos mais regressivos das reformas tributárias neoliberais, mas não impediu a ampliação da desigualdade, apesar de matizada pelo aumento do crescimento econômico”. Com o tempo, esta combinação impactou negativamente sobre as bases populares desses governos, levando a derrotas eleitorais (Martins, 2016).

De qualquer modo, os aspectos positivos mencionados levaram, no período assinalado, a desdobramentos que favoreceram os projetos de integração regional autonomistas, como uma menor dependência de alguns dos países latino-americanos com respeito aos programas e condicionamentos dos organismos internacionais; a redução da relação entre dívida externa e PIB e o aumento das reservas nacionais em moeda estrangeira, que contribuíram para que a América Latina tivesse uma recuperação mais rápida ao primeiro impacto da crise internacional, em 2008-2009, do que havia acontecido em crises precedentes (Calixtre e Barros, 2011; Figueroa, 2012). Essa recuperação, entretanto, perdeu força a partir de 2012 e, especialmente, 2014.

Assumindo-se tais pressupostos, faz-se necessário levar em consideração as reconfigurações políticas nacionais recentes, que resultaram no retorno de governos conservadores, alinhados aos preceitos neoliberais, em países como a Argentina e o Brasil, o que pode, junto a outros fatores, por em risco o futuro da integração autonomista na América Latina (Falero, 2014; Serbin, Martínez e Ramanzini Júnior, 2014). As mudanças políticas nacionais podem afetar seriamente o caráter predominantemente intergovernamental dos processos de integração aqui referidos, dando lugar a retrocessos.

Há que se ressaltar, ainda, que os diversos Estados da região são extremadamente diferenciados entre si, sobretudo no que tange ao relacionamento com os EUA, nutrem diferentes expectativas em relação à integração regional e formulam estratégias distintas visando a sua inserção nos processos integradores em curso. Isso se reflete no agrupamento dos países em diferentes blocos ideológicos e na pluralidade de iniciativas de integração – muitas vezes com signos opostos, como no caso da ALBA, UNASUL e CELAC, de um lado, e da Aliança do Pacífico, da TPP e do TLCAN, de outro (Sanahuja, 2009; Riggirozzi, 2012; Santos, 2014; Falero, 2014; Ceceña, 2014; Novion, 2014).

Além disso, a atuação militar estadunidense na região implica em alianças com atores nacionais que impulsionam a agenda da segurança nos projetos de integração, conformando posições que condicionam a participação dos países em projetos de interação regional. Assim, as diferentes estratégias de integração coexistem e competem entre si no contexto latino-americano e caribenho, dependendo do padrão de relacionamento que o país mantenha com os Estados Unidos. Há um tratamento diferente para países como Venezuela e Bolívia, enquanto que os que se uniram à Aliança do Pacífico e à TPP e/ou assinaram acordos bilaterais de comércio com os EUA claramente funcionam como seus aliados e recebem benefícios sob a forma de ajuda econômico/militar. Dessa forma, a tensão entre latino-americanismo e pan-americanismo/interamericanismo, bem como o equilíbrio geopolítico do continente, se definem e redefinem, influenciando, ainda que de diferentes formas, todos os processos regionais atualmente colocados (Preciado e Uc, 2010; Estay, 2013; Ceceña, 2014).

Debate teórico: geopolítica crítica e autonomia latino-americana

Esta pesquisa tem por intenção verificar se e em que medida as mudanças no contexto regional dos anos 2000 e 2010 são críticas ao discurso neoliberal e comercialista constitutivo dos esquemas de integração nas duas décadas precedentes; e de que modo poderiam ser consideradas como autonomistas e/ou anti-hegemônicas em relação ao padrão subordinado de

inserção da América Latina e do Caribe no sistema-mundo. Esta discussão será travada a partir do aprofundamento no exemplo da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), criada em 2011.

Esses são temas novos no padrão histórico dos organismos de integração criados na ALC desde o pós-guerra, o que faz com as análises tradicionais sobre os regionalismos latino-americanos, centradas na questão comercial da “abertura versus protecionismo” tenham se tornado, em grande medida, obsoletas.

Para tentar superar as limitações impostas por essas leituras tradicionais, foi utilizada uma abordagem histórico-crítica, com aportes específicos da geopolítica crítica. Como “panos-de-fundo” do debate empreendido, estão a temática da autonomia regional e a teoria do sistema-mundo.

Trata-se de um debate que tem recebido atenção dos analistas regionais de áreas como as relações internacionais, economia, sociologia e ciências políticas. A maior parte dos autores consultados na revisão bibliográfica realizada está de acordo com que há elementos nos discursos oficiais e na agenda de trabalho da CELAC que justificam sua caracterização como projeto regional alternativo ao padrão tradicional de inserção da ALC no sistema mundial (Oneida Álvarez Figueroa, 2012; Ana Esther Ceceña, 2014; Eugenio Espinosa Martínez, 2013; Jaime Estay, 2013; Alfredo Falero, 2006; Juan Carlos Gómez Leyton, 2014; Carlos Eduardo Martins, 2013; José Renato Vieira Martins, 2014; Jaime Preciado Coronado, 2010, 2013, 2014; Pía Riggirozzi, 2012; Miguel Ángel Rossi, 2014; José Antonio Sanahuja, 2009; Andrés Serbin, 2009).

Cumprir iniciar apresentando a distinção conceitual entre os termos “integração regional” e “regionalismo”. Para Andrew Hurrell (1995), a diferença consiste em que a integração regional seria um dos vários fenômenos abarcados pelo marco conceitual do regionalismo. Hurrell identifica cinco variedades de regionalismo: (i) integração informal ou regionalismo suave, (ii) consciência regional e identidade, (iii) cooperação regional entre Estados (iv) integração econômica e (v) coesão regional. O regionalismo suave abarca interações sociais, políticas e econômicas sem maiores institucionalizações. No que concerne à consciência regional e identidade, o imaginário coletivo é

fundamental, implicando em comunidades que se reconhecem como similares. Na cooperação regional os Estados se coordenam para enfrentar desafios externos, adotando uma postura regional frente a foros multilaterais e internacionais, via vínculos formais ou informais. A integração econômica tem o objetivo de eliminar as barreiras do intercâmbio econômico entre os membros. Já a coesão regional refere-se à possibilidade de que, em algum momento, a combinação dos primeiros quatro processos leve ao surgimento de uma unidade regional coesa e consolidada (Hurrell, 1995).

Para José Antonio Sanahuja (2009) o que ocorre na América Latina e no Caribe a partir de 1990 se inscreve no conceito de “regionalismo”, que é, conforme argumentado acima, mais amplo do que o de integração regional, ao abarcar tanto o sistema de ideias e teorias sobre a diversificação dos espaços de integração no cenário internacional, quanto o critério normativo que rege as políticas orientadas à construção de esquemas institucionais regionais.

Além disso, conforme argumenta Daniela Perrotta, do ponto de vista da importância de encontrar categorias analíticas mais adequadas à realidade latino-americana, se depreende que a adoção do termo regionalismo – inicialmente utilizado pela CEPAL e por autores individuais para referir-se ao regionalismo aberto dos anos 1990 – é útil para ressaltar as rupturas e continuidades no histórico integracionista da região, a partir de sua conjugação com adjetivos como novo, aberto, estratégico, pós-liberal, etc. (Perrotta, 2010).

Esta pesquisa, contudo, não pretende fixar-se nos detalhes de tais conceitos e sim analisar se o regionalismo e/ou a integração regional têm, em cada caso, características próprias que respondem à necessidade de adequação às especificidades do momento histórico a que pertencem.

Ainda que trate de aspectos constitutivos da CELAC como organismo regional, a escolha analítica buscou evitar as limitações de uma abordagem institucionalista, focada nos impactos auto-referidos da dinâmica e das competências das instituições. Desse modo, a opção teórica recaiu sobre uma abordagem histórico-crítica que, segundo Lucio Costilla, pressupõe que toda situação está sob o controle de complexas forças histórico-sociais, institucionais, culturais e políticas, sendo, a cada momento, a expressão de projetos em movimento (Costilla, 2014).

Nesse sentido, a situação atual da integração na América Latina pode ser entendida como disputa ou como embate entre projetos, tornando-se importante analisar quais forças históricas e políticas estão confrontadas nessa disputa. Se toda situação é uma conjuntura de relações de forças em movimento, o rumo que irá tomar não está predeterminado, senão que depende da capacidade de autonomia, unificação e convencimento dos projetos e dos atores, ou seja, da capacidade das forças histórico-políticas de compreender as causas da conjuntura e de pensar alternativas a ela quando a mesma pareça desfavorável.

Trata-se de analisar a problemática da integração regional considerando as mudanças em curso em função dos embates histórico-políticos na ALC, levando em conta tanto a disputa dos projetos políticos, quanto os posicionamentos da sociedade civil e as ideologias e visões do mundo em jogo. A abordagem crítica implica, portanto, em uma análise interdisciplinar, a fim de dar conta das distintas categorias de atores e processos envolvidos em cada momento histórico. Para esta dissertação foram utilizados, principalmente, aportes colhidos das relações internacionais, da história, da ciência política e da sociologia.

O cientista político mexicano Jaime Preciado tem trabalhado, nas últimas duas décadas, sob a perspectiva da geopolítica crítica, na construção de uma caracterização geral dos dois modelos distintos de integração que se desenvolvem atualmente na América Latina e no Caribe, os quais denomina da seguinte forma: 1) esquemas de integração regional *neoliberais*, que respondem à matriz Norte-Sul e estão alinhadas aos interesses e à hegemonia dos Estados Unidos, como o TLCAN e a Aliança do Pacífico; e 2) esquemas de integração *pós-neoliberais e/ou contra-hegemônicos*, do tipo Sul-Sul, como nos casos da UNASUL, da CELAC e, mais claramente, da ALBA (Preciado e Uc, 2010; Preciado, 2014).

Para o autor, uma das dimensões mais importantes do debate atual sobre a integração regional latino-americana e seu potencial como estratégia contra-hegemônica diz respeito à análise das práticas espaciais que produzem as representações dominantes, bem como daquelas que projetam novos espaços de representação. Essas duas vertentes demonstram a disputa entre

os atores que produzem as espacialidades geradoras do imaginário regional e se relacionam com as formas de integração.

Segundo o autor, um dos pontos de partida para a elaboração de uma geopolítica crítica a partir da América Latina, consiste em reconhecer que os mecanismos tradicionais de produção espacial que caracterizam a imaginação geopolítica dominante possuem raízes profundas nas referências e interesses euro-estadunidenses. Dentre esses mecanismos, podemos enumerar: a construção de fronteiras estratégicas e de identidades supostamente homogêneas e monoculturais; a utilização de dicotomias baseadas em critérios etnocêntricos de reconhecimento e anulação (civilização-barbárie, moderno-primitivo, etc.); a adoção de um modelo de desenvolvimento, uma gramática democrática e um sistema de governabilidade específicos; a priorização das escalas global e nacional (dos Estados), que acaba por submeter as escalas menores, especialmente as regionais e locais; e uma elaboração cartográfica específica, contendo um leque extenso de intencionalidades discursivas.

Tais práticas espaciais dominantes sustentam representações de poder específicas que, entre outros efeitos adversos para a América Latina, naturalizam a exploração dos recursos naturais e da mão-de-obra barata, a emigração forçada, o tráfico de drogas ilegais, etc. Além disso, servem como mecanismos de controle frente à possibilidade de contra-representações e alternativas ao discurso geopolítico dominante. Desse modo, excluem espacialidades subalternizadas, como as dos indígenas, por exemplo.

O espanhol Heriberto Cairo também tem se dedicado, na atualidade, à construção de uma agenda latino-americana para a geopolítica crítica. Tanto Preciado quanto Cairo fazem referência aos trabalhos pioneiros de John Agnew, Simon Dalby e Géaroid Ó Tuathail, publicados nos anos 1990 e início dos anos 2000.

Cairo destaca o viés marcadamente eurocêntrico da geopolítica, disciplina surgida no início do século XX, com os estudos de Mackinder sobre a Grã Bretanha como potência marítima. Desde então, os diferentes autores anglo-saxões que desenharam a representação do espaço mundial dominante pensaram a América Latina como uma região de importância marginal no contexto mundial, sempre vinculada à área de influência da potência hegemônica, já seja a Grã Bretanha ou os Estados Unidos (Cairo, 2008).

Nesse sentido, a geopolítica crítica implica tanto em resistência à colonialidade como permanência de estruturas hierárquicas de poder, culturais, de conhecimento, etc., quanto ao imperialismo, entendido como intervenção em outras sociedades e culturas ainda que sem implicar em domínio formal (Cairo, 2009).

A geopolítica crítica busca transcender os enfoques desta geopolítica clássica, vinculada a uma geografia determinista e a um saber instrumental que mascara, sob uma aparente neutralidade, os interesses de Estados específicos e suas práticas hegemônicas. Para tanto, propõe uma análise sócio-histórica e crítica das práticas homogeneizadoras que pregam a existência de um único tempo, ou de uma única história, e de um único espaço nacional, de tal modo que as espacialidades e histórias de geografias extra-estatais, como as das localidades, as sub-regionais e as regionais, são extraviadas, o que dificulta seu reconhecimento e sua prática¹⁰. Submeter e invisibilizar essas escalas intermediárias serve, ademais, como mecanismo de controle frente a contra-representações ao discurso geopolítico dominante.

Também é importante reconhecer que a produção de conhecimento é paralela à construção de espacialidades, o que a torna uma dimensão de grande relevância na constituição de uma agenda de geopolítica crítica desde a ALC. Desse modo, assim como existem práticas espaciais dominantes também no campo do conhecimento, existem, da mesma forma, práticas alternativas, ou seja, propostas epistemológicas que desafiam as representações espaciais predominantes. Sob esta questão, tanto Preciado quanto Cairo mencionam o debate sobre a colonialidade do poder e do saber que remete à segunda metade da década de 1990 e a autores como Quijano, Castro Gomes, Grosfoguel, Mignolo e Walsh.

Um aspecto central da geopolítica crítica é a consideração de que a reflexão espacial sobre as relações de poder não pode se limitar às relações existentes entre os Estados, sendo crucial incluir na análise, sem abandonar a macro-escala, as práticas e representações espaciais dos movimentos sociais,

¹⁰ Preciado destaca que essas espacialidades alternativas que emergem do nível local não são exclusivamente populares, podendo também ser de caráter elitista, como as alianças translocais e as novas espacialidades que grupos de direita reivindicaram através de alianças como a Confederação Internacional pela Liberdade e Autonomia Regional (CONFILAR), que integrou os movimentos autônomo-separatistas de Santa Cruz (Bolívia), Guayaquil (Equador) e Zulia (Venezuela).

das organizações populares e de intelectuais dissidentes, também chamadas de “anti-geopolítica”.

Esta imaginação geopolítica de resistência na ALC tem, entre suas expressões específicas mais destacadas, a prática espacial indígena, as afro-latinas, as feministas e as ecologistas.

Dentre elas, a que mais ganhou projeção, no que vai de século, foi a prática espacial indígena. A geopolítica dominante reforça a exclusão político-social e a anulação sociológica dos povos indígenas, ou seja, o colonialismo interno, como elaborado por Rodolfo Stavenhagen e Pablo González Casanova, e a matriz colonial da modernidade, conforme, por exemplo, os trabalhos de Aníbal Quijano e Walter Mignolo. A partir deste cenário, a geopolítica crítica dá destaque à relação entre conhecimento e poder, que permite revelar de que forma um conjunto particular de práticas (dominantes), se torna naturalizado e, com isso, exclui os outros conjuntos de práticas espaciais que possam existir (Preciado e Uc, 2010).

Como resposta, emergiram no cenário regional uma série de práticas espaciais indígenas, evidenciada em exemplos como o neo-zapatismo no México e os movimentos indígenas na Bolívia e no Equador. Assim, pode-se considerar que a geopolítica da resistência indígena se expressa no movimento cocalero da Bolívia, na luta dos indígenas na Amazônia equatoriana contra as multinacionais petroleiras ou na dos Mapuche no sul do Chile contra as hidroelétricas e madeireiras. Também se expressa na luta dos camponeses e agricultores familiares contra o agronegócio, o latifúndio e a estrangeirização da terra, a partir de plataformas de ação como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a Via Campesina (Cairo, 2009).

Preciado e Uc fazem menção, ainda, a uma prática espacial dos direitos sociais e humanos, um eixo ainda em potencial construção. O fato de que tais direitos estejam circunscritos a limites e fronteiras para seu acesso e exercício torna evidente que os mesmos também estão vinculados a uma geografia específica de poder e jurisdição, cuja definição é resultado das ações dos atores sociais, sistemas e instituições que os administram e, desse modo, determinam quem exerce e quem é privado de exercer tais direitos (Preciado Coronado e Uc, 2010a).

Assim como as práticas sociais dos movimentos sociais indígenas, feministas, ecologistas, etc., Preciado e Cairo consideram que a integração regional de pretensões autonomistas é, também, uma prática espacial contra-hegemônica. Nesse sentido, os blocos regionais são considerados como produtores de espacialidades que demandam maior autonomia das regiões frente aos processos do centro do sistema-mundo e, nesse contexto, a integração autonomista – em cujo escopo podemos incluir a CELAC – se converteu em *“una alternativa específica que combina producción espacial y reivindicaciones de autonomía geopolítica, ideológica y económica, con una apuesta (en pleno debate) por un tipo de modelo de desarrollo ‘alternativo’”* (Preciado Coronado e Uc, 2010a, p. 73).

Mesmo no período que corresponde à emergência dessas experiências de integração autonomistas, maiormente a década de 2000, as dimensões sobre a integração regional na ALC foram sempre múltiplas e com significados simbólicos e ideológicos diferenciados. De um lado temos o rechaço à ALCA¹¹, a repaginação do MERCOSUL e a criação de ALBA, UNASUL e CELAC. Do outro lado estão o aumento dos TLCs com os EUA e a União Europeia, o TLCAN, a Aliança do Pacífico, a TPP e, não apenas a manutenção, mas um recrudescimento da prática espacial de poder via militarização e exercício do imperialismo, encarnados, sobretudo, nos projetos militares estadunidenses na região (Planos Colômbia I e II, Plano Puebla-Panamá, etc.).

Neste sentido, a prática espacial da integração, mais do que uma realidade consolidada, segue em caráter experimental, como um potencial aporte para uma geopolítica crítica desde a América Latina e o Caribe. Faz-se necessário, para tanto, uma nova identificação e novas análises sobre a dinâmica constitutiva dos diferentes e conflitivos discursos geopolíticos que se produzem na região.

Esta dissertação busca se apropriar deste debate assumindo o pressuposto de que a incorporação, na agenda de trabalho da CELAC, de temas étnicos (incluindo acesso à terra e modelos de produção) e de gênero, para citar alguns exemplos; bem como a emissão de declarações conjuntas de apoio a demandas geopolíticas regionais autonomistas (soberania argentina

¹¹ Aliança de Livre Comércio das Américas, proposta estadunidense que foi formalmente recusada na IV Cúpula das Américas, em Mar del Plata, Argentina, nem 2005.

sobre as Ilhas Malvinas, retirada da proibição da participação de Cuba na OEA, etc.), ilustram de que modo a integração regional pode ser considerada uma prática espacial questionadora da representação tradicional sobre a América Latina e o Caribe. Daí a pertinência de verificar, sistematizar e registrar a forma como os elementos acima citados aparecem nos documentos oficiais do organismo.

A busca por abordagens alternativas, que possam dar conta das especificidades desse regionalismo do século XXI é de central importância, já que as correntes teóricas tradicionais da integração regional, especialmente no âmbito das relações internacionais¹² são focadas no caso europeu e a maioria tem debilidades no que concerne à explicação dos regionalismos na América Latina (Falero, 2006; Serrano, 2008; Devés-Valdés, 2013).

O uruguaio Alfredo Falero, em seu artigo de 2006 intitulado “*Diez tesis equivocadas sobre la integración regional en la América Latina. Elementos desde las ciencias sociales para una perspectiva alternativa*”, texto que em parte inspirou a elaboração desta pesquisa, propõe uma série de formulações falsas que recaem sobre a pesquisa tradicional sobre o regionalismo na ALC. A primeira delas é justamente a que estabelece a União Europeia como a experiência mais avançada de integração regional e, portanto, modelo metodológico natural para a América Latina. Esta tese baseia-se na ideia de que todo processo deste tipo teria o mesmo e inevitável caminho a percorrer para alcançar uma integração exitosa. Para Falero, trata-se de impor um referencial analítico – que é na verdade circunscrito a um espaço-tempo específico – como modelo universal para medir as possibilidades de desenvolvimento de qualquer proposta de integração.

Além do fato de que o “sucesso” da União Europeia como modelo de integração tenha sido posto em cheque em anos recentes, com a crise da Grécia e a decisão do Reino Unido de deixar o bloco, é preciso ter em conta que a mesma é uma dinâmica originária de países centrais, enquanto que a CELAC se trata de um conjunto de países periféricos marcados por três particularidades: a extrema vulnerabilidade financeira, as assimetrias das

¹² Entre os distintos enfoques tradicionalmente aplicados pelas relações internacionais à integração regional encontram-se: funcionalismo, federalismo, intergovernamentalismo, neoinstitucionalismo e construtivismo (Serrano, 2008; Malamed, 2011).

economias nacionais e a magnitude dos problemas sociais, países estes sobre os quais os Estados Unidos têm historicamente exercido sua hegemonia.

Nesse cenário, destacam-se as produções recentes de diferentes centros de pesquisa nacionais e regionais, como o Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), a Coordenadora Regional de Investigações Econômicas e Sociais (CRIES) e o brasileiro Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que têm concentrado esforços, nas últimas duas décadas, para superar essa carência de análises e teorias próprias sobre o regionalismo latino-americano e caribenho. As três instituições foram algumas das principais fontes da bibliografia consultada para esta dissertação.

Estas perspectivas foram incluídas na pesquisa na medida em que a escolha do referencial teórico é em si um dos objetivos desta dissertação, que busca contribuir para a compreensão do regionalismo latino-americano e caribenho a partir dos aportes da teoria social crítica aqui produzida. Desse modo, a escolha dos autores consultados para a elaboração desta dissertação decorreu de uma opção de privilegiar as análises sobre a integração regional que estão sendo produzidas por cientistas sociais (sociólogos, politólogos, historiadores e internacionalistas) da própria região. As preocupações referentes a tal proposta metodológica conectam-se com a necessidade de novas observações sócio-históricas de nossas realidades e com a importância de construir conhecimento com base nos dilemas e preocupações próprios da região.

Autores como Arlene Tickner e Eduardo Devés-Valdés reforçam que o foco em teorias elaboradas no mundo anglo-saxão não é uma especificidade da temática da integração regional, e sim um traço comum à grande parte das análises de relações internacionais feitas na América Latina. Isso faz com que a importante produção autóctone sobre tais temas, que de fato existe, acabe por ser invisibilizada¹³. Apesar dessa invisibilidade, a reflexão latino-americana no âmbito das relações internacionais desenvolveu-se a partir da segunda metade do século XX, debruçando-se sobre a questão central da validade das teorias clássicas sobre assuntos internacionais para a região e sobre a

¹³ Dentre os que buscam uma interpretação autóctone das relações internacionais estão autores como o chileno Luciano Tomassini, o argentino Raúl Bernal-Meza e o brasileiro Amado Cervo.

necessidade de criar seu próprio conhecimento científico, a partir de sua perspectiva e de seus próprios instrumentos teóricos e metodológicos (Tickner, 2012; Devés-Valdés, 2013).

Por esse viés, o debate está imbricado com a temática da assimetria dos fluxos de conhecimento entre Norte e Sul, das condições de hegemonia nas relações de conhecimento centro-periferia e com a geopolítica do saber, já que a reprodução das categorias eminentemente estáticas do realismo anglo-saxão implica em favorecimento da manutenção das condições de hegemonia no sistema e, portanto, da inserção periférica da América Latina e do Caribe nele.

Dentre os aportes tipicamente latino-americanos para o debate sobre a inserção da região no sistema internacional, destacam-se o pensamento cepalino de Raúl Prebisch e a teoria da dependência, no campo da economia política e, no campo das relações internacionais, o realismo periférico¹⁴ e o autonomismo. Os problemas centrais tratados por essas escolas foram, em primeiro lugar, o desenvolvimento e, em seguida, as questões da integração, da cooperação e da autonomia.

A teoria da autonomia, tributária do pensamento cepalino sobre o desenvolvimento periférico, surgiu nas décadas de 1970 e 1980, tendo como expoentes o argentino Juan Carlos Puig e o brasileiro Hélio Jaguaribe. A produção intelectual destes autores contribuiu para o desenvolvimento das análises sobre a inserção latino-americana no sistema internacional, sobre a assimetria existente na relação entre a América Latina e os Estados Unidos e sobre a importância de considerar a integração regional como parte das estratégias de desenvolvimento dos Estados latino-americanos. A temática da integração regional, encarada como uma das estratégias para alcançar o objetivo da autonomia, foi central para essa produção intelectual. Segundo esta linha de pensamento, integração regional e busca pela autonomia estão necessariamente relacionados com as experiências históricas dos países latino-americanos em sua luta com o imperialismo e com as assimetrias da economia e da política mundial. Já no pensamento eurocêntrico, como aponta Tickner, é um tema que pouco se discute, já que países centrais como os

¹⁴ Paradigma de política externa elaborado na Argentina a partir dos anos 1980, principalmente por Carlos Escudé.

Estados Unidos disfrutaram de autonomia de forma quase automática, de modo que não precisam refletir acerca de como obtê-la (Tickner, 2012).

Os preceitos autonomistas relacionavam-se à questão da ampliação das margens de manobra dos países periféricos em relação às imposições dos países centrais, especialmente no que se refere à execução de projetos nacionais de desenvolvimento via industrialização, que se desviam do estabelecido pela divisão internacional do trabalho. Os objetivos subjacentes eram os de reduzir o alto grau de vulnerabilidade e dependência externas historicamente presente na região, de modo a conquistar uma participação ativa e não-subordinada no sistema interestatal capitalista e na globalização (Tickner, 2012; Granato, Oddone e Battaglia, 2016).

A teorização da autonomia perdeu força na década de 1990, até ser resgatada, no período mais recente, em função de sua aplicabilidade às transformações vividas na América Latina, nos planos nacional e regional, nos primeiros quinze anos do século XXI¹⁵. Ainda que para esta dissertação não tenha sido utilizada a bibliografia original relacionada à teoria da autonomia, esse debate perpassa de muitas formas a análise proposta e, de certa forma, pode-se dizer que os autores que, na atualidade, tratam do tema da integração regional latino-americana e caribenha a partir de uma perspectiva crítica, o fazem assumindo os preceitos do debate da autonomia.

Cumprе assinalar que, para os autores envolvidos tanto com o desenvolvimento de teorias latino-americanas autóctones, entre elas a autonomia, a unidade de análise básica sempre foi o Estado nacional, restringindo a discussão à dinâmica interestados. Nesse sentido, torna-se importante realizar reelaborações e cruzamentos teóricos que contemplem a presença crescente da sociedade civil e da intelectualidade nos processos de integração (Devés-Valdés, 2013; Falero, 2014).

Por fim, a problemática mais ampla da pesquisa reside na complexidade da inserção da ALC no sistema-mundo capitalista, numa conjuntura de crise e de transição hegemônica. A análise dos processos de integração regional pode

¹⁵ Autores como Samuel Pinheiro Guimarães; Eduardo Devés-Valdés, Luiz Alberto Bandeira e Arlene Tickner têm utilizado, na atualidade, a teoria da autonomia para a análise das relações internacionais latino-americanas. A estes se soma uma nova geração, a exemplo de Leonardo Granato e Nahuel Oddone.

servir para uma interpretação mais geral sobre a divisão internacional do trabalho no estágio atual do capitalismo global (Martins, 2013a).

Esta dissertação está situada, no entanto, em uma escala intermediária, a regional, onde ocorrem processos de integração que são sempre e necessariamente relacionados às dinâmicas do sistema-mundo. As principais fontes consultadas para esta contextualização foram as teses de doutorado de Jacques de Novion (2011) e de Aílton dos Santos (2014). Uma caracterização adequada das dinâmicas de integração regional na América Latina e no Caribe deveria, nesse sentido, levar em conta as especificidades de um processo que se desenvolve a partir das articulações centro-periferia em um sistema mundo que se confunde, na atualidade, com o capitalismo neoliberal e, também, considerar os novos formatos assumidos pela ofensiva hegemônica estadunidense.

Para realizar uma interpretação que considerasse o caráter sistêmico e a multidimensionalidade dos processos de integração regional observados na América Latina e no Caribe dentro do recorte temporal da pesquisa, foi adotada uma perspectiva de análise interdisciplinar, buscando aportes, principalmente, das relações internacionais, da história e da sociologia, mas também da ciência política e da geografia.

As preocupações referentes à proposta metodológica da presente dissertação podem ser sintetizadas nos quatro eixos propostos por Novion, Costilla e Ayala: (i) a necessidade de construir conhecimento com base nas observações sócio-históricas das realidades regionais, em contrapartida à tradicional absorção acrítica de projetos com base em outras realidades; (ii) a importância de abordar de forma interdisciplinar a produção desse conhecimento e de seus objetos de estudo, de modo a enriquecer as análises sobre as problemáticas da região a partir da elaboração de novas sínteses; (iii) a questão da construção de conhecimento de forma comparada, em busca da aproximação entre as diferentes realidades, que coincidem com preocupações e problemáticas comuns (no caso desta pesquisa, a comparação recaiu sobre processos e projetos, e não sobre países ou localidades específicas) e (iv) a preocupação com uma produção de conhecimento voltada para a transformação da realidade social e construção de realidades mais equânimes e socialmente justas (Novion; Costilla e Ayala, 2014).

A metodologia de pesquisa acompanhou as etapas do projeto:

A **primeira etapa** consistiu em uma reflexão teórica quanto à integração regional na América Latina e no Caribe, suas características, dilemas e tendências, realizada a partir de revisão bibliográfica. Os textos consultados são, em sua maioria, de autores latino-americanos, e foram publicados durante o recorte temporal da pesquisa (2000-2016).

A **segunda etapa** consistiu em pesquisa documental por meio do levantamento de dados e informações primárias junto às fontes institucionais oficiais da CELAC e na análise e sistematização do material coletado. Estes documentos são declarações conjuntas assinadas pelos chefes de Estado, produzidas e divulgadas nos marcos das cúpulas presidenciais do organismo, que acontecem anualmente. Estes comunicados podem ser gerais – extensas declarações políticas que marcam a realização da cúpula em questão – ou setoriais, ou seja, sobre temáticas específicas tão díspares quanto a das migrações, terrorismo, países sem litoral ou o centenário de Rubén Darío¹⁶. Os documentos foram encontrados em sites específicos das presidências *pro tempore* do bloco e nas páginas oficiais dos ministérios de relações exteriores dos países membros.

Os temas e acordos plasmados nessas declarações permitem traçar um panorama dos conteúdos que se pretendeu assinalar à CELAC, razão pela qual interessa resenhá-los, no sentido dado por Antônio Carlos Gil, de que a pesquisa documental utiliza materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que podem ser **reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (Gil, 2008)**.

Neste sentido, este material foi analisado a fim de sistematizar quais temas foram mencionados e de que modo eles aparecem. O objetivo foi o de verificar se é correto falar em multidimensionalidade da agenda de integração da CELAC – se ela de fato inclui, e de que forma, temas geopolíticos, sociais e de direitos – e, conseqüentemente, em superação do paradigma comercialista que historicamente dominou os organismos de integração na ALC.

¹⁶ Exemplos retirados das declarações presidenciais aprovadas na Cúpula de Quito, em janeiro de 2016.

A **terceira etapa** da pesquisa foi dedicada à sistematização das informações, análises e redação da dissertação. Nesta fase foi necessário revisitar todo o material organizado na primeira e segunda etapas do trabalho.

A dissertação foi organizada em cinco seções, de forma a proporcionar um encadeamento lógico e uma linha de argumentação que ofereça respostas às principais perguntas orientadoras da pesquisa.

A primeira seção corresponde à introdução e tem por objetivos apresentar o tema e o objeto da pesquisa, bem como resumir seus contextos sócio-históricos explicativos. Além disso, é nesta seção que são aprofundadas as opções teóricas e metodológicas que orientaram a elaboração da dissertação.

Em seguida, o primeiro capítulo traz uma análise da integração regional na América Latina e Caribe sob perspectiva histórica. Inclui a constituição das duas matrizes ideológicas/programáticas da integração regional na América Latina e Caribe (latino-americanismo e pan-americanismo/interamericanismo) e a descrição dos organismos de integração regional surgidos na segunda metade do século XX (os de matriz protecionista, no pós-guerra, e os que correspondem ao regionalismo aberto, nos anos 1980 e 1990, marcado por acordos de abertura comercial e conectado à predominância regional do neoliberalismo).

O segundo capítulo é dedicado a uma reflexão teórica que abarca a discussão sobre o regionalismo autonomista do século XXI como proposta crítica ao neoliberalismo e comercialismo constitutivos dos esquemas de integração durante as duas décadas precedentes, a partir do aprofundamento nos seguintes elementos:

- i. Multidimensionalidade da agenda de trabalho dos esquemas de integração: inclusão de propostas de cooperação em temas políticos, sociais e culturais e de harmonização regional de políticas públicas;
- ii. Autonomia e contra-hegemonia nas relações Sul-Sul e Norte-Sul e o papel dos Estados Unidos;
- iii. Sociedade civil: correlações entre o regionalismo crítico dos anos 2000 e 2010 e a atuação dos movimentos sociais regionais.

O terceiro capítulo aprofunda-se no caso da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Foi feito um esforço de registro do

histórico da criação da organização, sua composição e funcionamento e, principalmente, um exercício de sistematização de sua agenda de trabalho, a partir da análise dos documentos oficiais emitidos pelas cúpulas presidenciais da entidade realizadas até 2016.

A última seção corresponde às considerações finais e constitui-se na compilação das principais indicações e entendimentos resultantes do processo de pesquisa.

CAPÍTULO 1. PERSPECTIVA HISTÓRICA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA E CARIBE

1.1 Século XIX: entre o latino-americanismo e o pan-americanismo/interamericanismo

As origens históricas da integração na América Latina remontam pelo menos ao século XIX¹⁷, quando o tema se consolidou como um importante pilar do pensamento independentista e das lutas contra o colonialismo espanhol. Uma vez alcançadas as independências, contudo, a unidade cedeu lugar à fragmentação, ou balcanização, dos países da região (Martins, 2013b; Perrotta, 2010). Passariam cerca de 150 anos até que a unidade latino-americana fosse finalmente plasmada na criação de organizações regionais intergovernamentais, o que viria a acontecer apenas no período pós-Segunda Guerra Mundial. Nos tempos atuais, os novos fenômenos de integração que surgiram no panorama da ALC chocam-se com um pensamento hegemônico que se mostra inadequado para a interpretação do atual cenário regional, de modo que revisitar seus processos históricos constitui uma tarefa de vital importância para a produção de conhecimento sobre a integração na época presente.

O século XIX marca a emergência do pan-americanismo/interamericanismo e do latino-americanismo, propostas opostas que, com distintas roupagens, se recriam e mantêm, em constante disputa, até os dias de hoje – a primeira alinhada às ambições hegemônicas e expansionistas dos setores dominantes estadunidenses para com a ALC; a segunda como representação dos projetos de integração autonomistas.

A elaboração do pan-americanismo/interamericanismo remonta aos anos de 1880, como desenvolvimento da doutrina continental apresentada pelo

¹⁷ Leyton (2014) nos recorda que a história das formas de integração interna entre os povos da América inicia-se bem antes da chegada dos europeus em 1492. Na Mesoamérica e na sub-região andina, desenvolveram-se civilizações urbanas avançadas, com estruturas sociais e políticas complexas, que engajaram-se em intercâmbios comerciais variados. Novion (2014), de sua parte, registra que as relações internacionais da América Latina e Caribe existem desde sempre e que se transformaram substancialmente ao longo da história, possuindo lógicas específicas durante os períodos pré-colombino, colonial e pós-independências. A presente pesquisa aborda, entretanto, apenas esta última etapa histórica.

presidente James Monroe em sua mensagem ao congresso de 1823, em que defendeu a ideia de “América para os americanos”, ou seja, a não intervenção dos países europeus em assuntos do continente, apontando para as expectativas hegemônicas dos EUA para com a região. A Doutrina Monroe influenciou a política externa regional dos Estados Unidos a partir de então e refletiu-se em políticas posteriores como o Destino Manifesto (1840); a Emenda Platt (1901), o Corolário Roosevelt e a Política do Porrete (1904); a Diplomacia do Dólar (1909); a Política da Boa Vizinhança (1934) e a Doutrina Truman (1947).

O monroísmo evoluiu, nas décadas seguintes a sua formulação inicial, para a proposta de criação de uma União Pan-Americana, liderada pelo governo dos EUA, com dois objetivos principais: (i) a implantação de uma união aduaneira, por meio da qual a Grã-Bretanha e outros países europeus seriam excluídos das suas posições comerciais e financeiras privilegiadas no hemisfério; e (ii) a introdução de um sistema de arbitragem obrigatória, a cargo dos EUA, em qualquer caso de contencioso regional. A primeira Conferência Pan-Americana iniciou suas sessões em Washington, em outubro de 1889 e, até o ano de 1954, onze outras a sucederiam, realizadas em diferentes países da região (Boersner, 1996).

A partir dos anos 1930 nota-se uma mudança nas estratégias dos EUA para a negociação/imposição do projeto hegemônico regional, sem, contudo, modificar o conteúdo desse projeto. A tentativa de construção de uma integração multilateral, ainda que definida e propagada a partir da hegemonia – o pan-americanismo – foi substituída por uma estratégia de fortalecimento das relações bilaterais entre os EUA e os demais países do continente, que ficou conhecida como interamericanismo. O abandono da abordagem multilateral teve a ver com o rechaço que o projeto provocou em diferentes países latino-americanos, ao notarem que o mesmo beneficiava, sobretudo, seu sócio principal, o que fez com que os EUA passassem a privilegiar formas de pressão bilaterais, aproximando-se dos países da região a partir de favorecimentos econômicos às elites locais, no contexto da Diplomacia do Dólar.

Segundo Novion, a elaboração hegemônica dos EUA em sua relação com a América Latina e o Caribe, no período que vai de fins do século XIX até

a atualidade, se constrói a partir de um binômio que conjuga políticas de integração econômica com doutrinas de segurança continental. Ao propor a combinação simultânea entre políticas de integração e doutrinas de segurança, o binômio ajuda a demonstrar a trajetória da ascensão hegemônica dos EUA na região e traz evidências de uma longa duração da história das Américas e de suas relações internacionais (Novion, 2011 e 2014).

Ao longo deste período, alternando o foco entre pan-americanismo e interamericanismo, sucederam-se expressões distintas do binômio: 1) Pan-americanismo – Diplomacia do Dólar e Política do Garrote (fim do século XIX e duas primeiras décadas do século XX); 2) Interamericanismo – Doutrina da Boa Vizinhança (anos 1930 e primeira metade dos anos 1940); 3) Interamericanismo – Doutrina da Contra-insurgência (do pós-guerra a início da década de 1960) e 4) Aliança para o Progresso – Doutrina Anticomunista (da década de 1960 a finais da década de 1980), que foi sucedida por uma quinta expressão do binômio, Globalização neoliberal – Doutrina Anti-narcoterrorismo, a qual se estende até a atualidade.

De formas diferentes e com distintos alcances, são tributárias da tradição pan-americanista/interamericanista, ou seja, da concepção da ALC como território submetido à hegemonia dos EUA, diferentes organismos regionais como: a Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948; o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN), em 1992, a tentativa de criação da Aliança de Livre Comércio das Américas (ALCA), malograda em 2005 e os TLCs firmados com um ou mais países da região (Riggirozzi, 2012; Ceceña, 2014; Novion, 2014).

Ainda no século XIX, como reação à postura unilateral e hegemônica dos EUA, Simón Bolívar defendeu os princípios da solidariedade entre os países latino-americanos e da segurança coletiva como uma forma de defesa comum contra agressões externas à região. O Congresso do Panamá, por ele convocado em 1826 – três anos após o anúncio da Doutrine Monroe – foi uma iniciativa voltada para organizar as repúblicas livres do continente, de modo a garantir a soberania e a proteção dos países associados contra as tentativas de reconquista da Espanha e contra as pretensões hegemônicas estadunidenses. Participaram representantes da Grande Colômbia, Peru (incluindo Bolívia), México e América Central. A 15 de julho de 1826 os

participantes assinaram o Tratado de União, Liga e Confederação, que tinha por objeto a defesa da soberania e da independência das partes, a manutenção da paz e a ajuda mútua em caso de agressão (Boersner, 1996).

O hispano-americanismo, ou bolivarianismo clássico, foi formulado a partir das ideias de políticos e pensadores como o próprio Simón Bolívar, Francisco de Miranda, José Artigas, Francisco Bilbao, José Martí, José Carlos Mariátegui e Víctor Raúl Haya de La Torre, conformando um quadro plural de projetos políticos recortados pela ideia de unidade regional e por diferentes abordagens anti-imperialistas. Pode-se argumentar que o recente regionalismo latino-americano, que levou à criação da ALBA, da UNASUL e da CELAC, é filiado a esta tradição ideológica/programática. Já as organizações criadas entre os anos 1960 e 1990, se não podem ser consideradas como bolivarianistas, seguramente estão no escopo do conceito, mais amplo, de latino-americanismo, que utilizamos preferencialmente nesta dissertação¹⁸.

A Declaração de Caracas, assinada em 2011, por ocasião da cúpula de fundação da CELAC, inspirada pela linguagem própria da diplomacia bolivarianista do governo venezuelano, anfitrião de turno, deixa claras as raízes novecentistas do discurso do organismo ao destacar, por exemplo, “o caminho traçado pelos Libertadores da América Latina e do Caribe há mais de duzentos anos [a partir da] independência do Haiti em 1804” e, ainda, ao afirmar que a criação da CELAC se dava sob a inspiração do “Congresso Anfictiónico do Panamá de 1826, ato fundamental da doutrina da unidade latino-americana e caribenha, no qual nossas jovens nações soberanas estabeleceram a discussão sobre os destinos da paz, do desenvolvimento e da transformação social do continente”¹⁹.

A análise da história das relações internacionais na ALC sugere, portanto, que o regionalismo tem oscilado entre dois polos: de um lado estão os esquemas de integração próprias da região que, aproximadas dentro de um

¹⁸ O hispano-americanismo clássico tinha raízes contra-hegemônicas claras, enquanto que propostas como a o regionalismo cepalino dos anos 1960 e 1970 ou o regionalismo aberto dos anos 1990 buscavam melhorar as condições de autonomia da região, mas sem romper necessariamente com a hegemonia. Nesse sentido, o termo “latino-americanismo” é usado apenas no sentido de designar projetos regionais sem a presença dos EUA ou de países europeus, sem outras conotações ideológicas.

¹⁹ Chefes e Chefes de Estado e de Governo dos países da América Latina do Caribe (2010). Declaração da Cúpula de Caracas, parágrafos 15 e 16.

ideal latino-americanista, apresentam complexidades e distinções inerentes; do outro lado está o estabelecimento de âmbitos de cooperação sob a coordenação estadunidense.

1.2 Anos 1950-1970: o regionalismo desenvolvimentista

As iniciativas institucionalizadas de integração regional na América Latina e Caribe, entretanto, datam apenas do período pós Segunda Guerra. Desde então, os diferentes esquemas de integração propostos pelos governos da região têm mantido, em muitos aspectos, uma relação de correspondência com as duas matrizes ideológicas estabelecidas no século XIX, o latino-americanismo e o pan-americanismo/interamericanismo. Autores como Sanahuja e Riggiozzi estabelecem três momentos distintos no desenvolvimento institucional do regionalismo na América Latina: uma primeira onda, vinculada às teorias que então se irradiavam a partir da CEPAL, remonta às décadas 1950 a 1970; um segundo período que compreende os anos 1980 e 1990, sob o paradigma do regionalismo aberto e das políticas neoliberais e, finalmente, uma terceira onda, ainda em plena conceitualização, que teria tido início nos anos 2000 e que, ao destacar os elementos da autonomia e da contra-hegemonia, se desloca do centro da discussão teórica sobre o regionalismo latino-americano até então, ou seja, do debate economicista/comercialista sobre integração para a proteção ou integração para a abertura²⁰ (Sanahuja, 2009; Riggiozzi, 2012).

A primeira fase ficou marcada pelas abordagens cepalinas, que incorporavam a ideia de integração econômica como um elemento central para fazer avançar os processos de industrialização por meio da substituição de importações em escala regional, permitindo a ampliação dos mercados internos, com vistas a um reposicionamento frente às economias centrais, inclusive com a aplicação de medidas protecionistas. O aparecimento de

²⁰ Outros autores, como Raúl Bernal-Meza, classificam os anos 1970, marcados pelo declínio do dinamismo integracionista da década anterior, como uma fase em si, ao passo em que não chegam a considerar o regionalismo crítico dos anos 2000 como uma quarta fase, senão apenas como potencialidade (Bernal-Meza e Masera, 2008; Perrotta, 2010).

projetos como esse foi possível em função de uma conjuntura específica, marcada pela coincidência de governos desenvolvimentistas e de um contexto mundial que presenciava o surgimento do processo de integração regional na Europa Ocidental²¹.

Foi a partir da criação da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), em 1948, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico da região por meio da elaboração de pesquisas e propostas de políticas públicas para os países, que a integração regional na ALC deixou o plano das ideias para plasmar-se em projetos políticos de longo alcance. Conforme assinalam Bernal-Meza e Masera, a exigência da integração estava relacionada às insuficiências estruturais identificadas na região por Prebisch, já em 1949. A ideia central era a de que por meio da cooperação regional, seria possível modificar situações estruturais do subdesenvolvimento.

As análises da CEPAL detectaram diversos fatores críticos presentes nos sistemas socioeconômicos dos países latino-americanos, tais como: insuficiência da estrutura produtiva, capacidades institucionais inadequadas, atraso e estancamento da economia rural e excessiva concentração da estrutura fundiária, carência de uma base tecnológica dinâmica, extrema desigualdade na distribuição de renda, pobreza, exclusão, etc. Esta situação, juntamente com a dependência externa, impossibilitava a recuperação dos termos de troca no sistema importador-exportador (Bernal-Meza e Masera, 2008).

As décadas posteriores ao fim da Segunda Guerra Mundial corresponderam, na América Latina, à vigência de uma forma de funcionamento econômico que foi chamada de “desenvolvimento para dentro”, durante a qual uma parte dos países da região alcançou elevadas taxas de crescimento da atividade econômica e certos níveis de industrialização, sobretudo no setor de bens de consumo, a partir de um conjunto de mecanismos de proteção dos mercados internos. O modelo estava, portanto, a serviço dos interesses das burguesias industriais dos países da região, por um lado e, por outro, para funcionar, dependia fortemente da ativa participação estatal para a regulação dos mercados (Calixtre e Barros, 2011).

²¹ O Tratado de Roma, que criou a Comunidade Econômica Europeia, é de 1957.

O debate instalado ganhou forma em 1960, por meio da criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), com a assinatura do Tratado de Montevideu. Seu objetivo era alcançar uma zona de livre-comércio impulsionada por dispositivos multilaterais que permitiria a construção de grandes mercados regionais capazes de abrigar a industrialização em alta escala.

Além da ALALC, que tinha escopo regional²², três projetos sub-regionais foram criados no mesmo período: o Mercado Comum Centro-Americano, também em 1960; o Pacto Andino, em 1969 e, a partir da descolonização dos países caribenhos de língua inglesa, nos anos sessenta, a Comunidade do Caribe (CARICOM), fundada em 1973, que substituiu a Associação Caribenha de Livre Comércio, que havia sido criada em 1965. Em 1975 seria criado, ainda, o Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), com o objetivo de promover um sistema regional de consulta e coordenação em matéria econômica, mas que acabou por limitar-se a assessorar tecnicamente a diferentes processos de integração e cooperação regional.

Ainda que a integração já tenha sido mencionada desde os primeiros escritos da CEPAL, o tema adquiriu maior força a partir dos estudos elaborados pela Comissão quando da criação da ALALC e do Mercado Comum Centro-Americano. Assim, ao longo dos anos 1950 e 1960, a concepção cepalina de desenvolvimento foi incorporando progressivamente a integração econômica regional, em uma tentativa de instrumentar o projeto industrializador e de atenuar a vulnerabilidade externa e a dependência estrutural.

O funcionamento desses esquemas de integração, contudo, rapidamente se afastou dos seus objetivos iniciais, fazendo com que os resultados obtidos fossem, nos termos de Preciado e Valencia, “transitórios” – porque só tiveram real dinamismo no período imediatamente posterior à sua criação – e “parciais” – porque os únicos objetivos de alguma forma atingidos foram os relacionados à diminuição mútua de tarifas alfandegárias e ao estabelecimento de mecanismos de crédito para apoiar o comércio no interior da ALALC, de tal maneira que os resultados da integração se traduziram quase

²² Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

exclusivamente no crescimento desse comércio (Preciado Coronado e Valencia, 2003b).

O esforço de integração ignorou as particularidades dos países e estabeleceu uma agenda totalizante de abertura comercial a partir da ALALC. O arranjo nacional-desenvolvimentista não foi capaz de romper com a manutenção de reservas de mercado nacionais, o que serviu como bloqueio aos avanços integracionistas. Assim, não houve, na experiência nacional-desenvolvimentista do pós-guerra, a formação de um espaço comum de acumulação latino-americana (Calixtre e Barros, 2011).

Houve um descuido, portanto, quanto às dificuldades derivadas das heterogeneidades e disparidades do desenvolvimento nacional entre os países em processo de integração. As assimetrias regionais criadas em favor de Brasil e Argentina, que passaram a utilizar os mercados dos países vizinhos para superar os obstáculos internos de seus processos de industrialização, contribuíram para restringir as metas iniciais e o enfoque multilateral. A questão das assimetrias, como são denominadas atualmente, não apareceu nas formulações iniciais sobre a integração econômica na Europa, que então não envolvia os países do sul do continente, e foi tardiamente abordado na América Latina, causando entraves aos esquemas regionais e críticas dos países menores quanto aos resultados desiguais que a integração, questionamentos estes que estiveram presentes na formação do Pacto Andino (Martins, 2013b).

A crise da dívida externa nos anos setenta e a sucessão de governos autoritários terminaram por sepultar os intentos de multilateralismo desses esquemas de integração iniciais, levando-os à imobilidade. Assim, a integração regional eminentemente econômica dos anos 1960 e 1970 não conseguiu, como pretendia, gerar mecanismos que assegurassem objetivos como uma distribuição equilibrada dos benefícios do mercado ampliado, reverter a dependência tecnológica frente aos países centrais e promover a complementação industrial.

1.3 Anos 1980 e 1990: a construção do regionalismo aberto

Durante a década de 1980 os esquemas regionais de integração se deterioraram e o comércio intra-regional caiu a níveis mínimos. A partir do

esgotamento dos projetos anteriores conformou-se um cenário de transição, que levou à elaboração de um novo tipo de integração regional e à criação de novas organizações, de forma coordenada com as mudanças que ocorriam no cenário internacional. A ideia de transição ajuda a compreender tanto as alterações na ordem econômica e política mundial, quanto os processos de retorno à democracia nos países que saíam de regimes ditatoriais. Essas modificações levaram à adoção, no final da década, de um enfoque livre-cambista para a integração regional.

No ano de 1980 foi criada a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), que substituiu a ALALC, alterando a abordagem geral da integração, que foi então deslocada do multilateralismo para o bilateralismo. A ALADI instaurou um sistema de preferências comerciais entre seus países membros²³, deixando de lado a criação de uma zona de livre comércio. A associação foi criada com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico da ALC, sobretudo por meio do monitoramento e estruturação da convergência entre os mercados dos países da região, e trabalha com temas como a promoção e regulação do comércio recíproco, a complementação econômica e o desenvolvimento das ações de cooperação econômica que coadjuvem a ampliação dos mercados.

No âmbito da ALADI, podem ser celebrados acordos classificados como regionais (conformados pela totalidade dos países-membros), ou como de alcance parcial (conformados entre alguns países-membros e, inclusive, entre alguns países-membros e países não-membros ou outros blocos regionais). O Tratado de Assunção, de 1991, que criou o MERCOSUL, é um exemplo de acordo de alcance parcial no âmbito da ALADI.

O histórico da criação do MERCOSUL, ou seja, os processos que se desenvolveram no Cone Sul ao longo dos anos oitenta, especialmente a aproximação entre Brasil e Argentina, são centrais para a compreensão do regionalismo latino-americano como um todo ao longo daquela década. Na esteira da redemocratização em ambos os países e na região em geral, foram celebrados uma série de acordos de integração bilateral, por meio de

²³ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, ou seja, os mesmos países da ALALC mais Cuba e Panamá.

protocolos setoriais voltados a setores estratégicos como bens de capital, cooperação científica e nuclear, trigo e abastecimento de produtos alimentícios para controle da inflação, entre outros. Essas amplas intenções iniciais, estimuladas pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín foram, entretanto, abandonadas quando chegou o momento de definir em um acordo o que seria o MERCOSUL, no início da década de noventa, já sob os governos de Fernando Collor e Carlos Menen e com a adesão de Paraguai e Uruguai (Martins, 2013b).

Na década de 1990, a integração latino-americana iniciou uma nova etapa, inspirada pelas estratégias do que foi denominado pela CEPAL como *regionalismo aberto*, uma tentativa de resposta aos imperativos do processo de globalização de mercados e investimentos. A ofensiva neoliberal sobre a região desarticulou o ideário desenvolvimentista aplicado à integração regional, afetando fortemente os processos de integração existentes e gerando novas formas (Sanahuja, 2009; Perrotta, 2010; Riggirozzi, 2012).

De maneira geral, esta ideologia reproduzia os pontos atribuídos ao Consenso de Washington, ligados à reforma do Estado e dos mercados segundo a lógica de desregulação das economias e, fundamentalmente, à readequação da função dos Estados nacionais latino-americanos, que de indutores do sistema industrial doméstico, passaram a ser encarados como garantidores do espaço de acumulação financeira internacional (Calixtre e Barros, 2011).

É importante ressaltar que foi novamente a CEPAL o principal ator a promover esse novo conjunto de políticas voltadas à integração, que receberam a denominação de regionalismo “aberto” para marcar a contraposição em relação às ideias que dominaram a integração “fechada” nos anos 1960.

O regionalismo aberto tinha como objetivo garantir o acesso das economias nacionais aos mercados globais, numa lógica essencialmente distinta daquela dos anos 1960 e 1970. Seu leque de políticas incluía a adoção de regras comuns em matéria de origem, serviços, investimentos, salvaguardas, propriedade intelectual e compras públicas; além de uma política comercial comum, ou coordenada, ante terceiros. Buscava-se a redução gradual da discriminação comercial intra-regional, a estabilização

macroeconômica, o estabelecimento de mecanismos de pagamento e de facilitação do comércio, a construção de infraestrutura e a redução dos custos de transação por meio de políticas setoriais.

Quanto à questão da composição interna, não foram incorporadas previsões tendentes a minorar as assimetrias, em termos de resultados alcançados, geradas pela participação de Estados com níveis diferentes de desenvolvimento relativo.

Os acordos de integração regional que foram constituídos à época possuíam uma clara prioridade comercial, que correspondia ao marco ideológico prevalecente, dominado pelas ideias de Estado mínimo, desregulamentação dos mercados e flexibilização dos direitos sociais e trabalhistas. A tônica conferida aos acordos comerciais predominou por muitos anos sobre as demais áreas de negociação no cenário regional. Enquanto isso, as políticas de desenvolvimento social, participação da sociedade civil, superação das assimetrias econômicas e complementação produtiva foram relegadas a um segundo plano de relevância (Leyton, 2014 e Vieira Martins, 2014).

Nesse novo contexto, diferentes esquemas de integração deste tipo foram criados, alguns do tipo Sul-Sul e outros, Norte-Sul. O MERCOSUL, criado em 1991, o Sistema de Integração Centro-americano (SICA), de 1993; a Associação de Estados do Caribe (AEC), de 1994 e o Grupo dos Três²⁴, de 1995, são exemplos de esquemas do tipo Sul-Sul implantados nessa conjuntura. Também podem ser incluídos neste grupo os diferentes tratados bilaterais assinados entre países da região²⁵, bem como a reformulação do Pacto Andino, transformado, em 1996, na Comunidade Andina de Nações (CAN).

²⁴ “*Grupo de los Tres*” foi como ficou conhecido o tratado de livre comércio entre Colômbia, Venezuela e México, existente entre 1995 e 2006.

²⁵ Convênios bilaterais sul-sul de distintos tipos foram então firmados entre México e Chile, México e América Central, México e Costa Rica, Colômbia e Venezuela, Venezuela e América Central, Argentina e Chile, Argentina e Venezuela, Chile e Venezuela, etc. No período 1985-1993, foram estabelecidos 21 acordos bilaterais envolvendo onze países latino-americanos. Onze destes acordos foram assinados na segunda metade dos anos oitenta e os dez restantes entre 1990 e 1993 (Preciado Coronado e Valencia, 2003b).

Já do lado dos esquemas Norte-Sul, foi criado, em 1994, o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (TLCAN), que inaugurou novas propostas de integração subordinada, do tipo centro-periferia, entre a América Latina e os Estados Unidos. Além disso, países como Chile, Colômbia e Peru, para citar os casos da América do Sul, firmaram tratados de livre comércio com os EUA e União Europeia.

Esse movimento coincidiu com as tratativas impulsionadas pelos Estados Unidos para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que significou a pretensão de estender o TLCAN ao conjunto da América Latina, além de estar relacionada à intenção estadunidense de frear a presença da União Europeia e da China na região. A proposta, lançada em 1994, ressuscitava o pan-americanismo, ao tempo em que representava uma nova versão do modelo de dominação hegemônica dos Estados Unidos em relação à América Latina, uma vez que excedia amplamente a ideia de livre comércio, abarcando um leque de questões que comprometiam a autonomia dos países latino-americanos para implementar políticas públicas de desenvolvimento com inclusão social (investimentos, compras públicas, propriedade intelectual, etc.).

Sua constituição efetiva poderia ter significado o fim dos esquemas sub-regionais, em função das assimetrias entre os países que constituiriam o acordo. Ressalta-se, nesse sentido, que a ALCA, com suas pretensões continentais, foi a única iniciativa geral, em termos geográficos, a surgir nos anos 1990, de resto dominados pela criação de esquemas sub-regionais. A iniciativa como tal acabou por ser rechaçada oficialmente na Cúpula das Américas realizada em Mar del Plata em 2005, ano em que muitos dos novos governos do chamado ciclo progressista já haviam sido eleitos.

Esse conjunto de iniciativas distintas configurou um estilo de integração diferente do que prevaleceu nas décadas de 1960 e 1970 e, para tanto, foi introduzida uma série de ajustes nos objetivos da integração regional e nos meios para construí-la. Essa mudança está relacionada com as tendências globais que se impuseram sobre as economias latino-americanas. Assim, durante os anos noventa, predominou uma visão peculiar da integração regional, definida nos termos do regionalismo aberto e que foi concebida como

uma meta em si mesma: liberalizar o comércio regional, para dentro e para fora da região.

A ênfase no livre comércio aumentou ainda mais a “técnicação” do processo e contribuiu para o ocultamento da dimensão política da integração e do fato de que, ao se tratarem de experiências impulsadas por governos, essas iniciativas constituíam-se como políticas públicas e como projetos políticos. Esse projeto, orientado mais ao mercado do que à sociedade como um todo, demonstrava que a voz dos setores econômicos dominantes (sobretudo oligopólios e multinacionais) se fez ouvir nessa disputa; diferentemente do que aconteceu com outros atores sociais (Perrotta, 2010; Falero, 2014).

Conforme corriam os anos noventa, substituiu-se um padrão de integração voltado para a internalização da industrialização por outro, baseado na abertura financeira, comercial e na sobrevalorização cambial. Como resultado, o primeiro quinquênio dos anos noventa observou um rápido crescimento do comércio intra-regional, que alcançou níveis que na maioria dos casos superaram os das décadas anteriores (Preciado Coronado e Valencia, 2013b).

Tal processo, que deveria elevar a competitividade em longo prazo, levou, contudo, ao protagonismo do setor financeiro e à desindustrialização. Consequentemente, contribuiu para o aprofundamento da condição periférica da ALC e para a manutenção de sua inserção na economia mundial de modo complementar aos grandes centros que monopolizam os segmentos estratégicos e mais dinâmicos dos processos de ciência e tecnologia. Seus resultados foram a desnacionalização, a depreciação dos recursos naturais, a estagnação da economia, a elevação das desigualdades internas, do desemprego, da superexploração do trabalho e das tensões sociais, levando à instabilidade política que culminou com o colapso da hegemonia do modelo neoliberal em fins da década de noventa (Martins, 2013a).

A conjuntura regional alterou-se substancialmente a partir do final dos anos 1990, quando os processos políticos de países-chave na região, como Venezuela, Brasil e Argentina, passaram a se caracterizar pela presença de novos governos identificados, em distintos graus, com políticas nacionalistas e redistribucionistas. Esses novos governos conceberam a integração regional

como uma ferramenta para atingir um desenvolvimento “integral” (social e produtivo).

Novos projetos de integração surgiram – ALBA, UNASUL e CELAC – e o MERCOSUL foi reestruturado. Em contraposição aos projetos regionais prévios, esses organismos deram relevo a temas não especificamente comerciais, como educação, saúde, segurança alimentar, defesa regional e energia. A consequência foi uma reconfiguração de velhos e novos esquemas regionais, conformando o que se poderia caracterizar como uma terceira onda de integração latino-americana (Sanahuja, 2009; Estay, 2013; Leyton, 2014).

Para compreender em que consiste a integração regional do século XXI é preciso, portanto, analisar o momento que corresponde aos seus quinze primeiros anos, considerado por autores como Jaime Preciado e José Sanahuja, como pós-neoliberal ou pós-liberal. Ao adotar esses termos, os autores pretendem assinalar que, da mesma maneira que a reforma estrutural adotada pelos governos neoliberais dos anos 1990 operou a favor de um tipo particular de integração, essencialmente livre-cambista, sua contestação pelos governos nacional-populares levou a uma redefinição da estratégia de integração. É fundamental assinalar que, para tanto, esses governos contaram com certas margens de ação fornecidas por novos contextos mundiais.

Essas circunstâncias e as demais características próprias desse regionalismo autonomista, que inclui a criação da CELAC, serão exploradas no seguinte capítulo desta dissertação.

CAPÍTULO 2. AUTONOMIA E CONTRA-HEGEMONIA NO REGIONALISMO LATINO-AMERICANO DOS ANOS 2000

A década de 2000 se caracterizou, na América Latina, por um contexto social, político e econômico muito distinto da década anterior. Já nos primeiros anos do século notava-se que o regionalismo aberto, ligado ao neoliberalismo e à liderança dos EUA, perdia dinamismo e enfrentava-se com a emergência de novos nacionalismos na região. A percepção de que o neoliberalismo fracassara como projeto capaz de promover crescimento econômico e justiça social abriu espaço para a busca de vias alternativas para o desenvolvimento e, nessa perspectiva, tanto o Estado como a região se converteram novamente em elementos importantes na redefinição dos projetos políticos dos países latino-americanos.

Esta parte da dissertação pretende realizar uma reflexão teórica sobre este regionalismo autonomista, por vezes contra-hegemonico, que surgiu na ALC nos primeiros anos do século, de modo a fornecer instrumentos para uma melhor compreensão do fenômeno. Para tanto, a seção foi subdividida em três momentos. O primeiro é dedicado à descrição das duas características centrais do regionalismo autonomista, que podem ser consideradas como seu mínimo denominador: o papel do Estado e a multidimensionalidade da agenda. Além disso, é feito um breve debate sobre a melhor forma de conceitualizar/denominar o fenômeno. No segundo momento são tratadas as correlações entre o regionalismo crítico dos anos 2000 e 2010 e a atuação dos movimentos sociais regionais. A terceira discussão a ser abordada diz respeito às relações Norte-Sul, ao papel dos Estados Unidos e à presença de outros obstáculos e desafios para a consolidação dessas experiências, num contexto de crescente adversidade.

2.1 Características principais do regionalismo autonomista/contrahegemônico

Jaime Preciado tem trabalhado na construção de uma caracterização geral dos dois modelos distintos de integração que, desde o início dos anos

2000, se desenvolvem paralelamente na América Latina, conforme sintetizado abaixo (Preciado Coronado e Florido, 2013; Preciado Coronado, 2014):

1) *Esquemas de integração regional neoliberais*, que respondem à matriz Norte-Sul, como o TLCAN; a Aliança do Pacífico e a Parceria Transpacífico, as quais são impulsionadas pelos Estados Unidos, com o objetivo de disputar a influência chinesa no mercado mundial e manter posições de poder consolidadas na região latino-americana. A integração neoliberal está relacionada ao imaginário pan-americanista/interamericanista e responde a três condicionantes: (i) a democracia liberal ocidental, centrada no Estado Nação; (ii) a adoção de medidas voltadas para a liberalização econômica e para a transnacionalização das corporações multinacionais, de acordo com o Consenso de Washington; e (iii) a geoestratégia de segurança estadunidense para a região da América Latina.

2) *Esquemas de integração pós-neoliberais e/ou contra-hegemônicos*, do tipo Sul-Sul, como nos casos da UNASUL, da CELAC (que seriam “pós-neoliberais”) e da ALBA (que seria “contra-hegemônica”). Enquanto a integração neoliberal responde a um paradigma de democracia elitista e tecnocrática, os esquemas pós-neoliberais acrescentam a seus esquemas de governança experiências de democracia participativa, que em alguns casos dialogam com princípios de democracia comunitária de base étnica-nacional. Esta outra perspectiva latino-americana vem de tradições históricas autonômicas (bolivarianismo, martinianismo) que, entretanto, são assumidas pelos países envolvidos de forma distinta: em alguns casos, desde práticas pragmáticas e nacionalistas (Brasil, por exemplo) e, em outros, a partir de uma retórica claramente confrontada com a manutenção das posições de poder dos EUA na ALC (casos da Venezuela e da Bolívia). Além de Preciado, também José Antonio Sanahuja utiliza a terminologia integração “liberal” e “pós-liberal” (Sanahuja, 2009).

Alguns autores falam, ainda, em um regionalismo pós-hegemônico (Riggirozzi, 2012; Serbin, Martínez e Ramanzini Júnior, 2014). No entanto, a persistência, no período 2000-2016, de acordos como o TLCAN, a Aliança do Pacífico, os tratados bilaterais de livre comércio com os EUA e a União Europeia, bem como das iniciativas de segurança regional conectadas à

manutenção da posição hegemônica estadunidense, sugerem, de entrada, a inadequação da utilização da terminologia “pós-hegemônico”.

É preciso ressaltar que, ao caracterizar o fenômeno como pós-(neo)liberal, Preciado e Sanahuja não se referem a que o neoliberalismo tenha sido completamente abandonado pelos governos progressistas em sua condução dos assuntos econômicos e políticos em seus países. Pretendem, sim, assinalar as diferenças e rupturas entre o modelo de integração que passou a ser implantado nos anos 2000 em relação ao regionalismo aberto (neoliberal) dos anos 1990. Entretanto, mesmo novos organismos criados sob a inspiração desse modelo contemporâneo de regionalismo, como a UNASUL e a CELAC, não estão isentos de conviver com práticas tendentes a fortalecer o tipo de inserção subalterna e periférica que é tradicional na região, especialmente ao priorizar um receituário neodesenvolvimentista no tratamento dos assuntos econômicos.

Essa natureza híbrida do fenômeno também desaconselha, a nosso ver, a adoção da terminologia “pós-(neo)liberal”. Por outro lado, a utilização do adjetivo “autonomista”, referindo-se às concepções de Jaguaribe e Puig, é menos controversa. Também se pode argumentar que esse autonomismo comum às experiências mencionadas é por vezes acompanhado de posições contra-hegemônicas, como no já citado caso da ALBA, em geral, e de iniciativas específicas no âmbito da UNASUL, como a criação de um Conselho de Defesa, e da CELAC, como a posição reiterada, desde a sua criação, de rechaço ao embargo norte-americano contra Cuba. Essas posições são contra-hegemônicas, portanto, porque questionam o papel tradicional da potência hegemônica na região e o lócus tradicional que cabe à ALC no sistema-mundo, como região subordinada. Há que se ressaltar que, entretanto, mesmo esse regionalismo de rasgos contra-hegemônicos manteve-se dentro da lógica sistêmica. A discussão reflete a dificuldade em determinar uma nomenclatura e uma categoria conclusivas para processos recentes e singulares, em função da falta de cristalização das mudanças e da multiplicidade de elementos a serem considerados.

Em todo caso, pode-se falar em um “mínimo denominador” acordado pelos países envolvidos nessas manifestações de regionalismo que vem ocorrendo na ALC desde a década passada, o qual abarca, pelo menos, um

novo tipo de concepção governamental sobre o regionalismo, incluindo fatores diversos ligados ao desenvolvimento e, ainda, o reconhecimento de temas sociais, culturais e identitários como importantes temáticas da integração. O processo de integração regional dos anos 2000 caracterizou-se, assim, pela ampliação do eixo económico-comercial a novas agendas, que surgiram da constatação de que os esquemas dos anos 1990, como o TLCAN ou o MERCOSUL, não haviam sido capazes de minorar os efeitos negativos das assimetrias entre os países envolvidos e, internamente a eles, as diferenças na repartição dos ganhos da integração entre os atores económicos, políticos e sociais. A esse cenário, somaram-se a falta de transparência nas negociações e a ausência de canais de participação da sociedade civil.

A crise do neoliberalismo projetou na região governos de esquerda e centro-esquerda que modificaram o paradigma de integração que, de um enfoque até então comercialista, passou a priorizar a promoção do desenvolvimento de forma conciliada com a redução das assimetrias e políticas de luta contra a pobreza. Temas que antes recebiam escassa ou nenhuma atenção, como as políticas sociais e culturais, entraram na pauta regional, assim como questões ligadas à geopolítica da região e à cooperação militar sem a participação dos EUA. Surgiram novos processos de integração, como ALBA, UNASUL e CELAC, que revelavam a ascensão de um capitalismo de Estado de base popular na região, implicando em um maior envolvimento do planejamento público e das empresas estatais com o esforço da integração, especialmente nos casos de Argentina, Brasil e Venezuela, bem como na articulação crescente entre as dimensões política, social e económica desses novos processos.

Os governos progressistas entenderam a integração regional como uma opção estratégica para fortalecer a autonomia dos países da região frente às negociações internacionais e, dessa forma, melhorar a inserção da região no sistema-mundo, além de buscar uma relação mais horizontal entre seus membros e participantes, ao contrário das esferas hegemônicas regidas pela verticalização das relações. Uma maior autonomia nesses termos foi vista como essencial para enfrentar os movimentos desestabilizadores do capital financeiro especulativo e a imposição de interesses dos países do centro do

sistema, amplificando a voz dos países latino-americanos nos diversos foros multilaterais.

Este movimento teve seu centro propulsor na América do Sul que, ao longo da década, viu antigos esquemas, como o MERCOSUL, serem reformulados e duas novas e ambiciosas organizações serem criadas – a ALBA e a UNASUL – o que fez surgir o termo “sul-americanismo”. Esse novo conceito de América do Sul ganhou impulso com o abandono do paradigma livre-cambista e a expansão da concepção de integração econômica, que incluía a promoção ampla do desenvolvimento e a busca de mecanismos políticos mais abrangentes de concertação entre os Estados. Seu desenvolvimento esteve relacionado diretamente ao papel do Brasil e da Venezuela durante o período, e às suas pretensões no tocante à região. Para Preciado, o Brasil projetou-se, naquele momento histórico, como uma semiperiferia com aspirações de conformar-se como potência global autônoma, adotando, em relação à região, uma postura de construção de autonomia, mas com bases pragmáticas e manutenção da boa relação com os EUA. Já a Venezuela tentou se configurar como semiperiferia emergente, deflagrando um discurso muito mais direto de confrontação ao papel hegemônico dos Estados Unidos. Ambas as estratégias incluíam, é importante destacar, a região como plataforma preferencial de articulação. Já o México, neste período em que a América do Sul destacou-se por seu dinamismo no tocante à integração, optou por reforçar a estratégia estadunidense para a região e estabelecer-se como semiperiferia subalterna, articulando-se à Aliança do Pacífico e ao TPP (Preciado Coronado, 2008).

A dimensão de Estado da política integracionista manifestada pelos governos progressistas ganhou nova perspectiva após a IV Cúpula das Américas, realizada em 2005 na cidade argentina de Mar del Plata. A nova visão da integração encontrou expressão política por meio do rechaço ao projeto da ALCA, protagonizado pelos presidentes do MERCOSUR e da Venezuela (que então ainda não fazia parte do bloco), com o expressivo apoio de movimentos sociais anti-globalização neoliberal e partidos políticos do espectro de esquerda.

Desse modo, política regional e política nacional voltaram a confluir, como havia acontecido nos ciclos anteriores de regionalismo na ALC: assim

como os governos neoliberais dos anos 1990 encontraram um aliado no regionalismo aberto, o regionalismo autonomista do início do século foi ao encontro das posições nacionalistas dos governos progressistas. Isso implica que as políticas regionais e as políticas domésticas se retroalimentam, e não que as primeiras resumam-se a um reflexo ou amplificação das segundas (Perrotta, 2010; Calixtre e Barros, 2011).

A partir dessas modificações, o cenário da integração latino-americana e caribenha encontrou-se dividido pela emergência de blocos supranacionais que cobravam uma nova projeção geopolítica, que não se limitava à dimensão econômica e comercial, mas abrangia também negociações crescentes de espaços e âmbitos de poder entre o centro e a periferia. Por outro lado, persistiram as alianças tradicionais entre o Norte e o Sul. Nesse contexto, os TLCs do tipo Norte-Sul, o TLCAN, a Aliança do Pacífico e a Parceria Transpacífico são exemplos da convivência de diferentes modelos de integração na região.

A Aliança do Pacífico foi fundada em 2011 por Chile, Peru, Colômbia e México, a partir da fragmentação da CAN. A plataforma segue as concepções livre-cambistas do regionalismo aberto e não busca a formação de alianças afastadas dos interesses dos EUA na região. Como desdobramento da Aliança do Pacífico, os EUA propuseram a Parceria Transpacífico, comumente chamada de TPP, por sua sigla em inglês, que uniria doze países banhados pelo oceano, incluindo Chile, México e Peru. Apesar de um acordo ter sido firmado em 2015, a TPP não foi ainda implementada, e seu futuro atualmente é incerto, já que o recém-eleito governo de Donald Trump anunciou, em janeiro de 2017, a retirada dos EUA do acordo.

No tocante aos esquemas Sul-Sul, é possível identificar duas situações: um eixo de integração econômico-comercial, com uma agenda política e social ampliada e, por outro lado, os projetos de integração mais recentes e inovadores, caracterizados pela inspiração latino-americanista que transparecia, com diferentes ênfases, dos discursos dos governos de esquerda e de centro-esquerda na região. No primeiro caso encontram-se a CAN e o MERCOSUL, na América do Sul, e os processos do CARICOM e da

Associação de Estados do Caribe (AEC), que também tiveram continuidade. No segundo caso estão a ALBA, a UNASUL e a CELAC²⁶.

A Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), foi criada em 2004, a partir de iniciativa da Venezuela, e se caracterizou por enfatizar a necessidade de reforçar a integração a partir de um enfoque de cooperação e solidariedade econômica, política, social e cultural, destacando a luta contra a pobreza, a exclusão social, a discriminação e o analfabetismo, entre outros elementos. A ALBA representou a ponta de lança da proposta de integração bolivariana, tal como expressada pelo governo do então presidente venezuelano Hugo Chávez, que utilizou os recursos advindos dos anos de alta dos preços do petróleo para financiar as iniciativas de integração no âmbito do organismo (Espinosa Martínez, 2013).

A proposta da ALBA não se concentrou somente na união entre Estados²⁷, mas também na incorporação de movimentos sociais que acompanhavam as questões regionais, particularmente a Cúpula dos Povos da América, evento que se realizava de forma paralela às cúpulas presidenciais das Américas, aglutinando foros alternativos da sociedade civil que, desde a década de 1990, se articulavam nas campanhas contra a ALCA.

Os acordos obtidos no âmbito da ALBA afastam-se do modelo do comércio tradicional, enfatizando os índices de desigualdade social como uma prioridade entre países que mantêm relações comerciais. O conteúdo político e ideológico e o antagonismo à posição hegemônica dos EUA na região eram mais explícitos do que seriam nos casos da UNASUL e da CELAC, poucos anos depois. É nesse sentido que Jaime Preciado classifica a UNASUL e a CELAC, além do MERCOSUL reformulado pós-2003, como esquemas de integração pós-neoliberais – referindo-se a que eram diferentes do regionalismo aberto – mas apenas a ALBA como um esquema contra-hegemônico (Preciado Coronado, 2014).

²⁶ O debate sobre se tantos organismos seriam competidores ou contraditórios entre si não é diretamente abordado nesta pesquisa, embora seja assumida uma perspectiva que, pelo contrário, considera os muitos esquemas, em grande medida, como complementares.

²⁷ Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, Equador, Granada, Nicarágua, República Dominicana, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis e Venezuela.

A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), por sua vez, foi criada para ser um organismo amplo, capaz de promover a integração não apenas do comércio, mas também da infraestrutura, finanças, defesa, matriz energética, sistema educacional, saúde, estratégias científicas e tecnológicas. O Tratado Constitutivo do organismo, formado pelos doze países da América do Sul²⁸, foi aprovado em 2008 e entrou em vigor no dia 11 de março de 2011. A fundação da UNASUL remonta à criação, em 2004, por iniciativa do governo brasileiro, da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que representou um passo intermediário para o estabelecimento do novo mecanismo institucional.

A criação da UNASUL tem a ver com as particularidades da aproximação entre MERCOSUL e CAN, a partir do entendimento dos países envolvidos de que a conjuntura mundial e regional pedia uma alavancagem do processo de integração na sub-região. Por outro lado, havia a questão da dificuldade em incluir o Chile no MERCOSUL, em razão das políticas tarifárias mais liberais do país em relação ao bloco. No que diz respeito ao Brasil, as motivações para a criação da UNASUL estiveram ligadas à consideração de que a integração não poderia ficar restrita ao MERCOSUL, tanto por sua abrangência geográfica limitada à Bacia do Prata, como por seu caráter principalmente econômico-comercial. Por outro lado, a integração latino-americana e caribenha, embora importante, foi percebida, em função do grande número de países envolvidos, como mais complexa e, portanto, com objetivos necessariamente mais modestos. O governo de turno e a diplomacia estatal preferiram priorizar a região sul-americana, entendida como o entorno geográfico imediato ao território brasileiro, em que a coordenação política e projetos concretos de integração eram mais viáveis (Simões, 2011).

Em termos de construção de espaços contra-hegemônicos na disputa pelos destinos da região, destaca-se a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano e da virtual criação do Banco do Sul (Serbin, 2009; Calixtre e Barros, 2011). O Banco do Sul foi aprovado em finais de 2007, com o objetivo de fornecer apoio à criação de infraestrutura e apoio empresarial público e privado na região, denotando sua articulação com a lógica contra-hegemônica global que, na mesma época, o Brasil estimulava a partir dos BRICS. No

²⁸ Inclui a totalidade dos países do subcontinente com exceção da Guiana Francesa, que é território francês e, portanto, não tem soberania plena.

entanto, o Banco do Sul tem até o momento uma existência meramente legal, e a própria participação do Brasil permanece à espera de ratificação pelo Congresso Nacional.

O Conselho Sul-Americano de Defesa, por sua vez, representa uma iniciativa de autonomia militar frente ao modelo pan-americano de defesa na região, impulsionado pelos Estados Unidos, centrado em projetos tais como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), de 1948, pelo estabelecimento de bases militares estadunidenses em território latino-americano e por projetos bilaterais, trilaterais, etc., como o Plano Puebla-Panamá, os Planos Colômbia I e II, etc. (Preciado Coronado, 2008; Novion, 2014.).

Amplas expectativas também foram criadas no que se refere à infraestrutura regional, o que levou à incorporação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), este último um órgão da UNASUL. Entretanto, a atuação dessas institucionalidades está longe de ser uma unanimidade junto aos movimentos sociais e a outros atores sociais e políticos, que denunciam o caráter neodesenvolvimentista das obras elencadas em seu portfólio e sua subordinação ao padrão tradicional de inserção periférica da região junto ao sistema-mundo, mesmo depois da agenda ter sido encampada pelos governos progressistas.

A UNASUL também funcionou, em diferentes momentos, como um instrumento útil para a solução pacífica de controvérsias regionais e para o fortalecimento da proteção da democracia na América do Sul – um papel que vinha sendo historicamente desempenhado pela OEA. Pouco após a sua criação, a organização desempenhou importante papel como mediadora na solução da crise separatista na Bolívia, em 2008²⁹. Além disso, em resposta à tentativa de golpe de Estado ocorrida no Equador, em setembro de 2010, os Chefes de Estado da UNASUL decidiram incorporar um Protocolo Adicional ao

²⁹ A crise de 2008 na Bolívia esteve relacionada às pretensões autonomistas das elites agrárias dos departamentos do Leste do país (Santa Cruz, Pando, Tarija, Beni e Chuquisaca), desgostosas com a diminuição dos repasses para sua região de royalties do gás e do petróleo, após a promulgação da Lei de Hidrocarbonetos pelo governo de Evo Morales. Os conflitos levaram à morte de dezenas de pessoas. A recém criada UNASUL se antecipou à OEA e convocou uma reunião extraordinária para tratar do tema. O encontro, realizado em Santiago do Chile, no dia 15/09/2008, contou com a participação dos presidentes da Argentina, Chile, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

Tratado Constitutivo do organismo, no qual foram estabelecidas medidas concretas a serem adotadas pelos Estados membros da UNASUL em situações de ruptura da ordem constitucional³⁰.

Sob a ótica da abordagem multidimensional da integração, destaca-se a inclusão, entre os objetivos específicos da UNASUL, de temas como o desenvolvimento social e humano com equidade, a erradicação da pobreza e o avanço no acesso universal à educação, à seguridade social e aos serviços de saúde, constantes do art. 3º de seu Tratado Constitutivo. Além disso, à diferença de experiências de integração regional prévias, como a ALADI, a CAN ou o MERCOSUL, a temática da participação social está claramente mencionada no artigo 18 do Tratado Constitutivo da UNASUL, sob o título de “Participação Cidadã”. É nesse sentido que Jaime Preciado argumenta que a projeção geopolítica da UNASUL “é multidimensional, ao abranger a perspectiva econômico-comercial-financeira, político-militar e social, e sul-latino-americanista, ao considerar o Cone Sul como um espaço que comporta a autonomia política e a emergência econômica da América Latina.” (Preciado, 2008, p. 258).

A abordagem da integração regional como fenômeno multidimensional é central para este debate, tornando necessário explorar como são tratados os temas vinculados à construção de um modelo de desenvolvimento para a região e se esse modelo abrange, além dos aspectos econômicos tradicionais, questões como os direitos sociais, humanos e identitários e a consolidação de alternativas econômicas diferentes do extrativismo dependente. O argumento por trás é de que tais estruturas institucionais e seus projetos de cooperação correspondentes formam parte de um conjunto de ideias alternativas e novas motivações políticas na região, que coincidem com um redescobrimiento do espaço regional como espaço de debate e ação coletiva (Preciado Coronado, 2008; Cairo, 2008; Riggiozzi, 2012).

A integração regional é, neste sentido, entendida como um mecanismo para a implantação de políticas sociais comuns direcionadas a melhorar os

³⁰ Em setembro de 2010 as forças policiais equatorianas se sublevaram contra o governo de Rafael Correa, alegando uma questão de perdas salariais e corte de investimentos na área de segurança. Aeroportos e outras instalações públicas foram ocupados. Os conflitos levaram à dissolução do parlamento e ao confinamento do presidente no quartel general do exército. Na primeira quinzena de outubro, após pressões tanto da UNASUL quanto da OEA, a situação retornou à normalidade.

padrões sociais dos países da região e a fomentar a perspectiva dos direitos. Segundo esta concepção, o avanço da interdependência econômica requer que as políticas públicas também transcendam os territórios, ajudando a corrigir distorções e projetando a construção de uma cidadania supranacional (Mirza, 2013).

Para Bringel e Falero, a conformação de direitos supranacionais se torna decisiva em contextos de integração regional, particularmente de acordo com uma perspectiva não eurocêntrica de integração, isto é, substantiva e não dependente do amadurecimento de um projeto econômico num futuro indeterminado. Nesse sentido, “qualquer projeto mínimo de integração, que postule a dissolução de barreiras comerciais no contexto global atual, deve integrar, no chamado *sentido comum*, os temas que levem à geração de direitos para além de fronteiras nacionais” (Bringel e Falero, 2008, p. 275, grifo dos autores).

Cumprido ressaltar que este modelo não se apresentou em nenhum momento como contraditório à agenda econômico-comercial que, na verdade, continuou a ser alvo da maior parte dos esforços de integração, ainda que a partir de uma concepção de desenvolvimento mais ampla do que a estritamente comercial.

Existem diversos exemplos da dimensão social da integração nos processos de integração autonomistas dos anos 2000. No caso da América do Sul, destacam-se as numerosas políticas e instâncias institucionais voltadas para a temática social que foram criadas no âmbito do MERCOSUL, como o Instituto Social do MERCOSUL, com sede em Assunção, o Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos, com sede em Buenos Aires, e diferentes políticas setoriais em áreas como educação, saúde, cultura e agricultura familiar (Mirza, 2013; Vieira Martins, 2014). A UNASUL também realizou iniciativas nesse sentido, como a criação do Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social e a compra conjunta de vacinas pelos países membros, em 2009. A CELAC, em seus primeiros anos de funcionamento, tem registrado em seus documentos oficiais múltiplas iniciativas em áreas relacionadas, especialmente o combate à pobreza e a segurança alimentar, como será detalhado no próximo capítulo.

Nos termos de Alfredo Falero, as propostas autonomistas de integração regional dos anos 2000 partem “*de su multidimensionalidad intrínseca, de la necesidad de un rumbo independiente al de sectores del capital, de contención de lo que frecuentemente se consigna como “globalización negativa” y de procesos proclives a integrar derechos sociales supranacionales.*” (Falero, 2006, p.331). Os movimentos sociais têm um papel central na construção subjetiva da ideia de resolução de necessidades como um direito e não como produto de uma atividade mercantil. Assim, a dimensão social da integração implica necessariamente na práxis de organizações e movimentos sociais que atendem não apenas a suas problemáticas locais, mas que enfrentam o desafio de incorporar o plano transnacional de atuação.

2.2 Sociedade civil e integração regional autonomista/contra-hegemônica

Além da centralidade do papel do Estado também são questões importantes para o regionalismo autonomista experimentado pela ALC nos anos 2000 as questões da abordagem territorial e do debate identitário que, dependendo do contexto, podem ter referenciais e significados amplos, como idade, gênero, etnia, região de origem, classe social, o urbano, o rural, etc. Os movimentos sociais ocupam, neste modelo, um papel ativo. As transformações políticas registradas em alguns países, como os andinos, refletem a ação de movimentos indígenas e camponeses em defesa da soberania, do desenvolvimento sustentável e dos direitos sociais (Bringel e Falero, 2008; Preciado, 2010, 2013 e 2014; Vieira Martins, 2014). O Fórum Social Mundial, movimentos sociais nacionais como o Exército Zapatista de Libertação Nacional, no México, e transnacionais, como a Via Campesina, são exemplos das lutas dos movimentos sociais contra o modelo de globalização neoliberal.

Esses diferentes elementos caminharam de forma inter-relacionada, de modo que é possível notar a existência de uma conexão, nos anos 2000, entre integração regional, governos de esquerda e centro-esquerda e a emergência de redes transnacionais da sociedade civil. Bringel e Falero argumentam que não se pode dissociar o ciclo de governos progressistas dos ciclos de protestos dos movimentos sociais, pró e contra os governos de turno, de modo que não é possível compreender as vitórias eleitorais que se iniciam com a eleição de

Hugo Chávez em 1998 sem relacioná-las ao ciclo regional de mobilizações que o acompanhou (Bringel e Falero, 2016).

Esses acontecimentos revelam a urgência de incluir o conceito de sociedade civil, concebida como a soma de movimentos sociais e populares, organizações civis diversas e também como sociedade civil intelectual, na teorização sobre a integração regional, com o fim de tornar esta teoria apta para novos e diferentes desafios. A integração é assim concebida não apenas como ocupação dos Estados ou dos governos. Questiona-se a ideia de espaço mundial como espaço constituído essencialmente por Estados-nação, o que gera uma naturalização destes, que passam a ser vistos como entes necessários, e não contingentes e historicamente marcados, como de fato são (Devés-Valdés, 2009 e 2013).

Nas décadas de 1970 e 1980, os movimentos sociais da região atuavam essencialmente no interior de suas respectivas fronteiras nacionais, envolvidos nas lutas pela redemocratização. Já no princípio da década de 1990, no contexto da resistência à proposta da ALCA, houve um fortalecimento das articulações entre diferentes lutas nacionais, o que resultou no estabelecimento, entre os movimentos sociais, de uma série de coalizões e redes de movimentos sociais transnacionais. Este contexto regional articulou-se com as mudanças globais que alteraram o pilar político-territorial – o Estado nacional – no qual se assentava tradicionalmente a categoria da sociedade civil. Tanto a globalização quanto a regionalização modificaram as referências e perspectivas de constituição de sujeitos sociais, tornando-se possível falar em sociedade civil global, ou em sociedade civil regional, para designar um conjunto de práticas não circunscritas ao Estado-nação e que marcam semelhanças e proximidades entre diferentes, compondo uma identidade particular (Falero, 2001).

Nesse processo, o Estado se desconstrói como marco referencial único para a política dos movimentos sociais, que passam a envolver-se em um processo (a integração regional) antes exclusivo da economia mundial e do Estado, num movimento de transnacionalização da política e do território (Bringel e Falero, 2008; Preciado Coronado, 2008).

Essa sociedade civil transnacional questiona a concepção tradicional segundo a qual a integração é fundamentalmente interestatal e definida de

cima para baixo, o que faz com que as escalas espaciais menores, especialmente a escala local, sejam alijadas das discussões sobre os impactos da integração regional e, desse modo, excluídas das decisões relativas ao seu território (Preciado Coronado e Uc, 2010b). A prevalência desse entendimento resultou em que, por mais heterogêneos que fossem os processos de integração regional da segunda metade do século XX (União Europeia, TLCAN, MERCOSUL, etc.), todos tinham em comum a falta de transparência nas negociações e a exclusão da sociedade civil do processo. Nesse sentido, o caráter contra-hegemônico das redes transnacionais anti-globalização neoliberal se expressa também na disputa por um modelo de integração regional que não seja circunscrito a um caráter meramente técnico.

A situação mudou nos anos 2000 com o advento dos governos progressistas e suas novas apostas regionais. Para Alfredo Falero, naquele momento, pensar um cenário alternativo, que correspondesse a um projeto de integração para além do capital, implicava em pensar a democracia supranacional como ampliação de espaços participativos e perceber a emergência de uma nova classe-sujeito, que vinha se construindo a partir das experiências de diferentes lutas e que, eventualmente, constituiu redes de apoio transnacionais, com o potencial de incidir em um processo concomitantemente nacional e regional (Falero, 2006).

Os movimentos e organizações sociais que atuam no espaço regional estão relacionados com as temáticas dos direitos ao meio-ambiente, cultura, trabalho, migrações, etc. Este debate está conectado à questão sobre como a resolução de necessidades, como por exemplo, o acesso à terra, pode ser construída socialmente como um direito, como propõe a Via Campesina, com um sentido emancipatório frente ao projeto hegemônico, ou abordada de forma regulatória e mercantilizada, como o faz o agronegócio monopolista. É dessa forma que, como espaço social em construção, o plano macrorregional pode hospedar projetos diferentes e conflitos entre hegemonia e contra-hegemonia.

É nesse sentido que Bringel e Falero, recorrendo a Gramsci e à ideia de sociedade civil como campo de disputa hegemônica, argumentam que, no debate sobre as relações entre integração regional e sociedade civil, o foco não está tanto na sociedade civil, mas numa concepção de construção de

hegemonia própria do século XXI, em que aumentam as imbricações entre o local, o regional e o global (Bringel e Falero, 2008).

Este debate traz à tona a crescente complexidade da questão territorial e o debate sobre as múltiplas territorialidades implicadas nas lutas sociais contemporâneas que enredam, de diferentes maneiras, o local, nacional, o regional e o global. Nesse sentido, trata-se de enriquecer a análise sobre a integração regional a partir do reconhecimento do imaginário socioespacial do lugar e da localidade. A geopolítica crítica oferece ferramentas de análise adequadas para o entendimento desses processos sociopolíticos ao contextualizar a relação entre atores sociais e práticas espaciais que reconfiguram a localidade, o Estado nacional, a escala supranacional da integração regional e as relações local-global (Preciado Coronado e Uc, 2010b, p.11).

Conceber o local como referência de um imaginário socioespacial que pode afetar o processo de integração regional implica em considerar a questão das autonomias locais e do direito à autodeterminação, um debate que se fortaleceu na década de 2000 na América Latina, a partir de orientações e objetivos políticos diversificados, que podem ser tanto populares quanto elitistas. O grande exemplo do primeiro caso são os movimentos autonomistas indígenas, tanto os que tiveram impactos diretos nos processos constituintes de seus países – Venezuela (1999), Equador (2008) e Bolívia (2009) – quanto os que não mantiveram uma articulação direta com o Estado, como no caso do movimento zapatista no México (Ceceña, 2004b; Preciado Coronado e Uc, 2010b).

No sentido contrário, podemos identificar, nos anos 2000, uma geopolítica das autonomias elitistas na ALC, praticada por grupos das oligarquias locais e nacionais, caracterizada pela oposição política ao governo central, por discursos e práticas relacionados com a nova direita e pela apropriação privada dos recursos naturais. Nessa linha inscrevem-se os episódios autonomistas em Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia; Zulia, na Venezuela e Guayaquil, no Equador.

Essas autonomias elitistas, que muitas vezes representam interesses ligados à exportação de *commodities*, apostam nos TLCs como forma de inserção ao mercado mundial. Já os movimentos sociais anti-globalização

neoliberal mantêm uma relação não isenta de conflitos e diferenciada em relação às propostas regionais surgidas nos anos 2000, como às modificações inseridas na pauta do MERCOSUL e a criação da ALBA e da UNASUL.

A partir das considerações expostas acima, Jaime Preciado identifica três diferentes estratégias de envolvimento dos movimentos e organizações sociais e suas redes transnacionais nos processos de integração regional (Preciado, 2008).

Em primeiro lugar, é possível identificar as ações regionais convocadas e organizadas pela própria sociedade civil, as quais se opõem frontalmente ao poder imposto de maneira vertical pelos atores instituídos e propõem uma contra-representação, a partir de suas bases auto-organizadas. São os casos da já mencionada Cúpula dos Povos das Américas, como também da Aliança Social Continental (ASC) e do Programa MERCOSUL Social e Solidário, articulações criadas especificamente em função das dinâmicas de integração na ALC³¹. Também é o caso de redes transnacionais criadas por diferentes movimentos sociais latino-americanos a partir de interesses setoriais, como a Coordenadora Latino-americana de Organizações do Campo (CLOC), que congrega organizações latino-americanas associadas à Via Campesina. Por fim, é o caso de movimentos nacionais, mas que acabam por reverberar na região, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no Brasil e o movimento zapatista no México.

A segunda estratégia está vinculada a uma perspectiva de reforma que procura conciliar as agendas da sociedade civil com as agendas dos Estados no que diz respeito aos blocos supranacionais, tais como MERCOSUL, UNASUL e CELAC. Esta estratégia conforma relações por vezes conflituosas, pois alguns dos movimentos sociais, sem serem exatamente detratores dos esquemas institucionais, cobraram dos governos progressistas uma maior

³¹ A Aliança Social Continental é uma rede transnacional de organizações civis da região que impulsionou as campanhas contra o TLCAN, a ALCA e o conjunto de TLCs bilaterais, assinados entre Estados Unidos e os Estados latino-americanos. As Cúpulas dos Povos de América organizaram distintos foros contrários às Cúpulas presidenciais das Américas, e conformaram redes permanentes de resistência e projetos contra-espaciais dedicados a expor e denunciar os possíveis impactos negativos da ALCA e do livre comércio. Já o Programa Mercosul Social e Solidário organiza associações de base do Cone Sul voltadas a impulsionar uma cidadania regional ativa e o aprofundamento da dimensão social da integração.

radicalidade desses processos em relação às condições de hegemonia do sistema-mundo³².

A terceira tendência, finalmente, diz respeito ao caso específico da ALBA que, assim como o projeto bolivariano de Estado da Venezuela, recebeu a colaboração e o compromisso de parte dos movimentos sociais, como a Via Campesina e suas filiadas regionais. Em escala nacional, também foi o caso do movimento indígena boliviano, pelo menos nos anos 2000.

Para finalizar, é preciso mencionar que o aumento da relevância dos novos atores sociais nacionais e supranacionais de caráter anti-neoliberal, cujas resistências podem chegar a condicionar ou impulsionar esses projetos de integração, não chegou jamais, exceto no caso da ALBA, a transcender a capacidade de lobby privado que, como na fase anterior, segue estando majoritariamente nas mãos das grandes empresas, tanto nacionais quanto multinacionais, o que impõe obstáculos à capacidade desses movimentos em contrapor a hegemonia.

Além disso, as possibilidades de ação tanto dos movimentos sociais quanto dos governos progressistas se viram limitadas pela continuidade dos interesses hegemônicos dos EUA para com a região, historicamente expressos por meio do pan-americanismo e do interamericanismo.

2.3 Hegemonias e emancipações no contexto da integração regional latino-americana e caribenha

Mesmo nos casos em que a retórica anti-Estados Unidos foi atenuada, não apenas a ALBA, mas também UNASUL e CELAC, se constituíram à margem dos interesses diretos dos EUA para a região. Ainda assim, os processos de integração regional na ALC dos anos 2000 não estiveram isentos da influência da potência hegemônica regional.

Nessas duas primeiras décadas do século XXI, os contextos continental e mundial estiveram marcados por uma nova lógica nas pretensões hegemônicas dos Estados Unidos, denominada “dominação de espectro

³² No período 2005-2015, o MERCOSUL notabilizou-se, particularmente, pela criação de uma série de institucionalidades voltadas para a participação da sociedade civil, com destaque para as Cúpulas Sociais, realizadas semestralmente a partir de 2006 (Vieira Martins, 2014).

completo”, que responde a dois objetivos gerais: (i) garantir que todas as riquezas do mundo estejam à disposição do funcionamento do sistema, assegurando a preservação de suas hierarquias e dinâmicas de poder e (ii) marcar posições capazes de conter potenciais resistências e insurgências que poderiam advir das localidades, a partir da ação de governos e/ou da sociedade civil. Essa forma de atuar, de características preventivas, consolidou-se após os atentados às Torres Gêmeas de Nova Iorque em 11 de setembro de 2001, embora sua gestação date de antes (Ceceña, 2004b e 2014).

A estratégia abarca todo o planeta, mas tem como território-base o continente americano, de modo que a América Latina é necessariamente uma área crucial para a potência hegemônica. A estratégia estadunidense para a região envolve ofensivas em áreas diversas: economia (ALCA, TLCs, etc.), reordenamento territorial (apoio à IIRSA, por exemplo) e militar (Planos Colômbia I e II, Iniciativa Mérida, entre outros). A dimensão cultural da hegemonia tão pouco é descartada, incluindo aí a cooperação acadêmica e a produção de conhecimento (Novion, 2011 e 2014).

O período que corresponde ao estabelecimento do regionalismo autonomista na ALC e o imediatamente anterior viram recrudescer a prática espacial de poder estadunidense via militarização, mediante iniciativas como o estabelecimento de novas bases militares na Colômbia, a reativação da IV Frota no Atlântico Sul e os diversos projetos já mencionados na área de segurança, bilaterais, trilaterais, etc., que os EUA mantêm na região. Na mesma linha estão o apoio ao golpe de Estado em Honduras em 2009 e a reocupação militar do Haiti depois do terremoto de 2010; exemplos da “linha dura” da política interamericana do governo Obama. A leitura que a geopolítica crítica faz da ALC se caracteriza, assim, pela denúncia do imperialismo estadunidense. Para tanto, busca vincular à questão espacial categorias como hegemonia, contra-hegemonia, emancipação espacial e “desmilitarização do pensamento” (Ceceña, 2004, Preciado Coronado, 2008.).

É preciso ressaltar que a incorporação contemporânea da hegemonia está longe de estabelecer-se apenas a partir do eixo militar. Conforme a proposta de Novion (2011 e 2014) de conjugação de políticas de integração econômica e doutrinas de segurança continental em um binômio explicativo do

desenvolvimento histórico da hegemonia estadunidense na ALC, o binômio atual é resultado da conjugação entre globalização neoliberal e doutrina de segurança anti-narcoterrorismo. A nova doutrina de segurança que é formulada neste contexto difere das anteriores ao fragmentar e multiplicar seus elementos constitutivos, incluindo o narcotráfico, o meio ambiente e as migrações. Desse modo afasta-se, por exemplo, da doutrina anticomunista, centrada em um inimigo ideológico único. Esta nova agenda de segurança dos anos 1980 também buscou desideologizar os conflitos locais e os movimentos sociais de resistência, tratando-os como crimes comuns.

Ainda segundo Novion, a partir dos atentados de 9 de setembro de 2001, a doutrina passa por uma reformulação, passando a concentrar-se no elemento do anti-narcoterrorismo. No que concerne à América Latina, estas políticas, antes centradas em especificidades nacionais, a partir de princípios do século vieram a alcançar âmbitos macrorregionais, de modo que, em conjunto, passaram a cobrir toda a região, impondo de forma bilateral a aplicação do neoliberalismo e de sua doutrina de segurança. Estas políticas reconfiguram a geopolítica continental e promovem um reordenamento territorial das práticas espaciais capitalistas, que passaram a concentrar seus interesses em áreas que até então estavam à margem do sistema, mas que são abundantes em recursos naturais e conhecimentos tradicionais – como a Amazônia, a região andina e a Patagônia –, provocando cooptações, desterritorializações e criminalizações (Novion, 2014).

Do ponto de vista da segurança, o binômio atual está conectado aos projetos na área de segurança patrocinados pelos EUA, como o Plano Dignidade (Bolívia-1997), Plano Colômbia – Iniciativa Andina (1999), Plano Puebla-Panamá (1999), Plano Colômbia II – Iniciativa Regional Andina (2002) e o Plano México, ou Iniciativa Mérida (2007). Do lado da integração econômica, os EUA de início buscaram implantar uma tentativa de retorno à estratégia multilateral do pan-americanismo, personificada na proposta da ALCA. Quando as negociações para a criação da área de livre comércio continental malograram, entretanto, os EUA retornaram novamente às práticas interamericanistas, voltando a privilegiar o bilateralismo, agora na forma de TLCs.

O recrudescimento das pretensões hegemônicas estadunidenses, somado às conjunturas nacionais favoráveis no início do século XXI, ao gerar um acirramento da disputa entre os interesses dos distintos atores econômicos e sociais envolvidos, acabou por contribuir para o estabelecimento das circunstâncias históricas que tornaram possível a criação de instituições como a UNSAUL e a CELAC (Ceceña, 2014). Ao relacionar as questões levantadas por Ana Esther Ceceña com a caracterização desses organismos aqui proposta, pode-se argumentar que a multidimensionalidade dessas experiências impõe-se como resposta à multidimensionalidade da estratégia de manutenção da hegemonia estadunidense na região, conforme expressa na dominação de espectro completo.

Sob esta ótica, o debate sobre os destinos da integração regional e suas relações com a hegemonia estadunidense se aproxima da discussão de Ceceña sobre a importância de lidar, na análise da hegemonia, com questões como temporalidades históricas, territorialidades, formas como a hegemonia se constrói e cria concepções de mundo, lugar ocupado pela economia e pelo militar e, sobretudo, a importância de recuperar os processos de disputa pelo poder e de construção de hegemônias alternativas (Ceceña, 2004).

O resultado dessas disputas, no período considerado, foi um mosaico político regional variado e complexo, inclusive quanto ao relacionamento com os Estados Unidos. O tratamento dado a países como Venezuela e Bolívia foi diferente do dispensado aos que se uniram à Aliança do Pacífico, por exemplo, que claramente funcionavam como aliados dos EUA, recebendo benefícios sob a forma de ajuda³³. Dessa forma, o equilíbrio geopolítico do continente se define e redefine, ao longo da história, equilibrando-se entre o latino-americanismo e o pan-americanismo/interamericanismo.

Além dessas macro-disputas pela hegemonia na região, existiram também dificuldades e incoerências internas aos governos progressistas. As relações bilaterais entre Argentina e Uruguai, por exemplo, se viram desgastadas pela construção de fábricas de celulose em Fray Bentos. A nacionalização do gás na Bolívia também gerou tensões desse país com o

³³ No momento em que esta dissertação foi concluída (março de 2017), a posição oficial dos Estados Unidos quanto a sua estratégia regional – retirar-se do TPP, rever o TLCAN – sofre uma alteração inédita, uma vez que poucas foram as mudanças na política regional do país desde as negociações do TLCAN e da ALCA, cerca de 25 anos atrás, independentemente do governo de turno ser democrata ou republicano.

Brasil, dado o efeito negativo aos interesses dos acionistas da Petrobras, e com a Argentina, diante da alta nos preços do gás natural e a demanda crescente de importação desse produto por parte do país rio-platense.

Outra questão central é que, apesar dos esforços por proporcionar uma posição geopolítica relativamente mais autônoma da região, seguiu firme a posição da América Latina como provedora de matérias primas para a economia-mundo, significando a adaptação de velhas tendências a novos cenários geopolíticos (Bringel e Falero, 2016). O papel dos governos progressistas no tocante à integração regional foi, portanto, ambíguo: se por um lado engajaram-se na criação de organismos regionais com pretensões autonomistas, por outro lado políticas domésticas como as neodesenvolvimentistas reforçaram o padrão dependente de inserção da região no sistema-mundo (Novion, 2011; Dos Santos, 2014).

Uma das características centrais das políticas neodesenvolvimentistas é a centralidade dada às indústrias extrativas e à exploração de recursos naturais como forma de impulsionar o crescimento econômico e atrair investimentos privados internos e externos, o que sugeriu a ocorrência de um “neoextrativismo”, motivado, em grande medida, pelo aumento dos preços das *commodities* nos mercados internacionais nos anos 2000. Tais recursos incluem petróleo, gás natural, minerais diversos e potencial hidroelétrico, entre outros. Na mesma tendência incluem-se, ainda, a incorporação de novos territórios, a expansão das fronteiras do agronegócio e a execução de grandes projetos de infraestrutura de energia e transportes, que têm como objetivo extrair e exportar recursos até os centros de consumo, em uma dinâmica que impacta particularmente a Amazônia. Do ponto de vista regional, este processo tomou corpo por meio da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-americana (IIRSA), mais tarde incorporada no âmbito do Conselho Sul-Americano de Planejamento e Infraestrutura (COSIPLAN), órgão relacionado à UNASUL.

Os impactos do neodesenvolvimentismo receberam uma série de críticas. Se por um lado esses governos buscaram se reposicionar na divisão internacional do trabalho, o fizeram reforçando o perfil primário-exportador das economias nacionais, ao impulsionar as indústrias extrativas como motor do desenvolvimento. O mesmo extrativismo que marcou a incorporação da região

ao sistema-mundo capitalista foi então priorizado no tocante ao processo de desenvolvimento no século XXI, reforçando a trajetória de longa duração marcada pela inserção da região no sistema-mundo enquanto fornecedora de matérias-primas.

Os projetos de infraestrutura são também vetores de conflitos com as comunidades tradicionais que habitam as regiões afetadas, o que contribuiu para o questionamento tanto do caráter da integração autonomista quanto do modelo de desenvolvimento que ela pretende incrementar. Esses conflitos envolvem impactos sociais e ambientais e a violação de direitos diversos de populações tradicionais e indígenas. Como resultado, diferentes grupos da sociedade civil organizada, sem precisamente rechaçar os processos de integração como a UNASUL e a CELAC, avaliaram criticamente seu desenvolvimento, reprochando sua continuidade paradoxal com os padrões tradicionais e hegemônicos de integração. Os conflitos locais resultantes dessas grandes obras de infraestrutura emergem, dessa forma, como um dos temas mais pungentes no caminho da construção de uma integração autônoma na América Latina e no Caribe³⁴ (Novion, 2011; Preciado e Florido, 2013; Dos Santos, 2014).

O neodesenvolvimentismo se contrapõe, na região, a narrativas não hegemônicas que procuram oferecer um contraponto às práticas neodesenvolvimentistas como via única. Dentre essas narrativas, ganhou destaque o conceito andino de “bem viver”, que foi incorporado às constituições de Bolívia e Equador. Mesmo que, na prática, o uso do termo na retórica governamental desses países tenha provocado controvérsias em razão da sua incompatibilidade com o extrativismo e o neodesenvolvimentismo implantado pelos governos, no contexto geral desses debates, o conceito tem se afirmado como uma formulação contra-hegemônica, de resistência e proposição de alternativas, frente ao neoliberalismo e ao neodesenvolvimentismo (Leyton, 2014).

³⁴ Alguns exemplos empíricos são os conflitos causados pela intenção do governo Evo Morales de construir uma estrada que cortaria o Território Indígena e Parque Nacional Isiboro-Secure (TIPNIS); a iniciativa do governo Rafael Correa de permitir a exploração de petróleo no Parque Nacional Yasuní, na Amazônia equatoriana, e a construção do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira e da Hidrelétrica de Belo Monte no Rio Xingu, ambos na região amazônica brasileira.

Pode-se afirmar, assim, que se por um lado abriu-se uma janela de oportunidade para a afirmação da ALC como um importante centro de acumulação, por outro lado vários fatores restringiram as possibilidades de um projeto mais autônomo de integração regional. Dentre eles, a pressão hegemônica dos Estados Unidos, a prevalência do neodesenvolvimentismo e a preservação de fundamentos econômicos neoliberais – este último significando a recusa dos países em alocar recursos públicos para a integração, o que implica especialmente no papel do Brasil e suas responsabilidades para com a redução de assimetrias no âmbito regional (Martins, 2013a). Essa tendência, presente ao longo de todo o período, acirrou-se drasticamente nos últimos anos.

As instituições criadas no período sobreviveram à sua primeira grande turbulência, no momento em que a corrente de comércio resfriou-se com a crise de 2008, dando continuidade aos processos de integração em curso, diferentemente do que ocorrera na crise cambial de 1998, em que a saída foi buscar uma nova identidade, pois o modelo livre-cambista anterior esgotara-se ao perder seu grande legitimador, o aumento do comércio (Calixtre e Barros, 2011).

A resposta da ALC começou a refluir a partir de 2011, em um contexto de redução dos preços das matérias-primas e de ofensiva estadunidense pela assinatura de TLCs bilaterais na região que, ademais, sentira o impacto da saída de cena dos presidentes Kirchner, Lula e Chávez, que haviam desempenhado um papel central na implantação das mudanças aqui relatadas (Granato, Oddone e Battaglia, 2016).

Por volta de 2014 os efeitos da crise da economia mundial se fizeram sentir mais fortemente na região, colocando em risco de retrocesso os acordos que haviam sido alcançados em termos de convergência de estratégias e políticas, combate às assimetrias e consenso sobre o grau de distanciamento ou não da potência hegemônica. A partir do final de 2015, com a saída de cena dos governos progressistas de países-chave, como Brasil e Argentina, somada à conturbada situação doméstica da Venezuela, aumentaram as possibilidades de paralisação e retrocesso em experiências como CELAC, UNASUL e ALBA – um desfecho que não chegaria a ser surpreendente, frente à estrutura profundamente intergovernamental desses organismos. De qualquer modo, a

continuidade ou não dessas experiências não está pré-definida e dependerá da ação dos sujeitos nos próximos anos.

A criação da CELAC, apenas em 2011, parece estar em conflito com a cronologia apresentada acima, que aponta para um declínio, a partir daquele mesmo ano, dos projetos da ALBA, UNASUL e do MERCOSUL “repaginado”. Há que se levar em conta, no entanto, que as negociações que resultaram na CELAC tiveram início em 2008, coincidindo em seus primeiros anos com o auge das negociações para a criação da UNASUL. O próximo capítulo é dedicado a apresentar esse histórico de criação do organismo e, sobretudo, analisar as agendas que a CELAC tem adotado em seus primeiros anos de funcionamento, com o objetivo de verificar se há confluência com as características, aqui descritas, do regionalismo autonomista dos anos 2000.

CAPÍTULO 3. A CELAC E A REIVINDICAÇÃO DA UNIDADE LATINO-AMERICANA E CARIBENHA NO SÉCULO XXI

Conforme argumentado nos capítulos prévios, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) é parte integrante do regionalismo heterodoxo que emergiu na ALC na década de 2000, o qual inclui também a criação da ALBA e da UNASUL, além da reformulação do MERCOSUL. Neste contexto, a CELAC significou a expansão para toda a região das pretensões autonomistas, por vezes contra-hegemônicas, dessas experiências que tiveram início na América do Sul, ou seja, um processo de reconfiguração do espaço latino-americano a partir de um eixo sul-americano.

Esse regionalismo autonomista/contra-hegemônico caracterizou-se por contemplar dimensões que superam a exclusividade do comércio como eixo da integração e por encarar a ação conjunta como um instrumento para influir na política internacional, ou para enfrentar os desafios provenientes das tendências conjunturais na política e na economia. Ao tentar influir nos rumos do sistema-mundo e da economia-mundo, distancia-se do enfoque prevalecente desde finais da década de 1940, que se caracterizava por políticas reativas e de adaptação (Bonilla e Álvarez, 2013).

Parece claro, neste sentido, que a intensão primordial dos promotores da CELAC foi a de incorporar o México e o Caribe, e dentro dele particularmente a Cuba, a este novo regionalismo latino-americano. Assim, cabe considerar que, além do Brasil, também o México foi um importante protagonista da criação da nova organização, tendo sido inclusive anfitrião de um de seus encontros fundadores, a Cúpula da Unidade, realizada na Riviera Maia em 2010. Conforme Francisco Carrión, o governo de presidente Felipe Calderón, em final de mandato, pareceu reagir ao êxito inicial da UNASUL, que ajudou a evidenciar o distanciamento que a dependência econômica dos Estados Unidos havia promovido no tocante às relações entre o México e seu entorno latino-americano. Um relacionamento mais estreito com o restante da região poderia ser positivo tanto do ponto de vista do fortalecimento de sua identidade cultural quanto trazer benefícios econômicos via comércio e investimentos, em que pese o fato de que esta aproximação dificilmente poderia superar as limitações impostas pela vinculação econômica e comercial

do México com os EUA, em função de sua participação no TLCAN (Carrión Mena, 2013, p. 123-124).

Apesar de sua menor dimensão econômica, a presença de Cuba na CELAC tem uma relevante conotação histórica, simbólica e estratégica e, como membro da ALBA, a ilha já mantém vínculos com o debate sobre o papel da integração autonomista/contra-hegemônica nos destinos da região. Cumpre ressaltar que Cuba decidiu não reincorporar-se à OEA, de onde havia sido expulsa durante a Guerra Fria, apesar da decisão de levantar a suspensão adotada pelo organismo continental em 2009, razão pela qual a CELAC representa um espaço importante para que o país possa vincular-se institucionalmente com o espaço latino-americano e caribenho (Carrión Mena, op.cit.).

Estas considerações trazem à tona o debate sobre a vinculação entre CELAC e OEA, que tem sido muitas vezes limitado ao simples antagonismo, um entendimento que não se sustenta se levarmos em conta o padrão de relacionamento com os EUA mantido por países como Chile, Peru, Colômbia e México, além da grande maioria do Caribe. É mais provável conceber que a CELAC poderia, eventualmente, desempenhar-se como mediador inicial de conflitos e espaço de discussão de tópicos estratégicos envolvendo apenas países da ALC, antes que tais questões fossem levadas à OEA. Nesse sentido parece duvidoso que a CELAC viesse a substituí-la, sendo mais plausível que o organismo continental seja encarado como o nexos institucional entre a América Latina e os Estados Unidos (Bonilla e Álvarez, 2013; Yepe, 2013).

Além de Cuba, a incorporação do restante do Caribe insular implicou em uma série de dilemas específicos para a constituição da CELAC, diretamente relacionada aos desafios de promover a integração entre Estados tão diferentes em termos de extensão territorial como podem ser o Brasil e o México em comparação com as nações caribenhas. Existe também a questão linguística, colocada pela inclusão dos países do Caribe não hispânico. Além das marcadas distinções econômicas e culturais, existem ainda diferenças políticas importantes, com destaque para a participação dos países caribenhos anglófonos na *Commonwealth* e ao fato de que alguns destes, apesar de serem Estados independentes, ainda terem a rainha da Inglaterra como chefe de Estado (Serbin, 2013).

Em função dessa heterogeneidade cultural e política e, sobretudo, das gigantescas assimetrias econômicas, projetos voltados a promover uma maior interconexão entre os países caribenhos e a América Latina se veem instados a adotar medidas relacionadas à provisão de concessões assimétricas e de tratamento diferenciado a favor dessas pequenas economias. A CELAC tem se mostrado sensível a esse debate, registrando-o em seus documentos oficiais³⁵. A forma encontrada para lidar com a questão foi optar por um funcionamento baseado nos princípios da flexibilidade, participação voluntária nas iniciativas acordadas e gradualismo, de modo a não sobrecarregar os países pequenos.

Conforme observa Antonio Romero, os discursos acadêmicos e políticos sobre o desenvolvimento de laços entre o Caribe e a América Latina têm girado, tradicionalmente, em torno dessas ideias de diferença e afastamento. No entanto, mudanças regionais e globais recentes contribuiram para que, nos anos 2000, essa tendência fosse alterada, permitindo uma convergência de interesses entre as duas zonas. Destaca-se que as economias caribenhas, altamente dependentes das monoculturas e do turismo, tiveram naqueles anos um desempenho menos positivo que o da América Latina. Em particular, ressaltam-se os resultados desfavoráveis para o Caribe derivados da implementação, em 2008, do Acordo de Associação Econômica entre o CARIFORUM e a União Europeia³⁶ (Romero, 2013).

Nesse contexto, cresceu a demanda pela diversificação do perfil de relacionamento externo dos países caribenhos, dando novo impulso às relações econômicas e de cooperação entre o CARICOM e a América Latina. Como na prática o aumento do intercâmbio comercial esbarra nas limitações impostas por debilidades na infraestrutura e por políticas de abertura comercial muito diferenciadas entre si, o papel da cooperação Sul-Sul como promotora do desenvolvimento ganhou importância no processo de incorporação do Caribe à CELAC. Nesse cenário, ganharam destaque como temas de cooperação as questões ligadas a interesses mútuos, como turismo; desafios vinculados às mudanças climáticas; redução de riscos associados a desastres naturais e

³⁵ Ver a respeito o parágrafo 3 da Declaração de Havana e o parágrafo 19 da Declaração de Quito, documentos assinados pelos presidentes dos países da CELAC nas cúpulas realizadas nessas capitais em 2014 e 2016, respectivamente.

³⁶ Acordo de Livre Comércio entre os países da CARICOM e a UE.

segurança alimentar – tema fundamental para os países caribenhos, em função dos limites à produtividade agropecuária impostos por sua dimensão territorial reduzida.

Ademais, o Caribe também tinha interesse em angariar o apoio dos países latino-americanos para demandas específicas, como, por exemplo, a construção de um mecanismo multilateralmente aceito para a reestruturação das dívidas dos países pequenos de renda média, classificação que corresponde à maioria dos membros de CARICOM. Esta proposta foi adotada pela CELAC, aparecendo em distintas declarações aprovadas nas reuniões de cúpula da organização, como no caso da “Declaração Especial 13: Sobre os desafios que enfrentam os países de renda média da CELAC”, documento aprovado na Cúpula da CELAC realizada na Costa Rica em 2015.

Também não se pode deixar de assinalar a influência exercida, no tocante à incorporação do Caribe à CELAC, pelos países da CARICOM que já eram membros da UNASUL (Guiana e Suriname) e da ALBA (Antígua e Barbuda, Granada, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis e São Vicente e Granadinas).

É possível concluir, com base no que foi exposto, que a principal particularidade da CELAC reside no fato de que sua constituição significa a primeira organização regional a agrupar, desde as independências, sem a ingerência dos EUA ou da Europa, a todos os 33 países latino-americanos e caribenhos. Até então, os esquemas de integração surgidos foram, em sua maioria, organizações sub-regionais (CAN, CARICOM, MERCOSUL, SICA, UNASUL, Aliança do Pacífico, etc.), enquanto que os poucos organismos concebidos como “latino-americanos” – ALALC e ALADI – não chegaram a ter a adesão de todos os países da região³⁷. Antes da CELAC, a reunião de chefes de governo de todos os países da região só havia ocorrido na presença dos EUA ou de países europeus, como acontecia nos marcos das Cúpulas das Américas, desde 1994 ou nas Cúpulas Ibero-americanas, desde 1991. Nesse sentido, a CELAC significa, sobretudo, a criação de um mecanismo de concertação política regional à margem da potência hegemônica e de outras ingerências (Figuerola, 2012; Estay, 2013).

³⁷ Quando deixou de existir, em 1980, a ALALC tinha 11 membros. A ALADI, que a substituiu, tem hoje 13 países participantes.

2.1 De Salvador a Caracas: a construção da CELAC

Quatro momentos principais marcam a construção da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos: a I Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), realizada em Salvador, Bahia, em 2008; a reunião de ministros das Relações Exteriores em Montego Bay, Jamaica, em 2009; a II CALC, chamada de Cúpula da Unidade, que teve lugar em Cancún, México, em 2010 e, finalmente, a III CALC, em Caracas, no ano de 2011 (MRE, 2010; Figueroa, 2012; Estay, 2013). Os temas discutidos e os acordos estabelecidos nessas reuniões, plasmados em documentos finais de diferentes tipos, permitem traçar um panorama geral dos conteúdos que as diplomacias governamentais pretendiam assinalar à nova instância, razão pela qual se optou, nesta pesquisa, pela análise destes comunicados e declarações³⁸.

Cabe mencionar aqui a evidente ligação entre a CELAC e o que se tem denominado como “política exterior das Cúpulas” ou “diplomacia das Cúpulas” que, no século XXI, se converteu na principal forma de multilateralismo na América latina e no Caribe. Suas origens se vinculam à realização de reuniões presidenciais relacionadas aos processos de integração regional desde os anos 1990, como nos casos da ALCA, MERCOSUL, SICA, UNASUL, etc. Esses encontros podem funcionar como espaços privilegiados para o diálogo político e a tomada de decisões entre os escalões mais altos da hierarquia governamental dos países envolvidos, possibilitando assim a concretização de acordos estratégicos regionais em curtos espaços de tempo (Bonilla e Álvarez, 2013; Romero, 2013).

No entanto, a construção de consensos exclusivamente intergovernamentais como instrumento para a tomada de decisões no âmbito regional, apesar de acelerar a criação de novas organizações, frequentemente pode converter-se em um impedimento para aprofundar pelo menos duas dimensões da integração: a participação da sociedade civil e a conformação de estruturas e normas supranacionais (Serbin, 2013). Como resultado desta

³⁸ As declarações foram publicadas em espanhol e inglês. Os trechos citados aqui são traduções nossas a partir das versões originais em espanhol.

segunda tendência, os acordos regionais latino-americanos e caribenhos caracterizam-se, em geral, por um extremo intergovernamentalismo, quase um “interpresidencialismo”, o que traz consigo, pelo menos em tese, o permanente risco de serem abandonados quando mudam os governos.

De qualquer modo, a diplomacia presidencial se converteu em um mecanismo privilegiado na atual etapa das relações internacionais na ALC, como o caso da CELAC parece confirmar. As negociações formais para a criação do organismo tiveram início na I Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), realizada no balneário da Costa do Sauípe, nos arredores de Salvador, Bahia, em dezembro de 2008, onde também se celebrava a XXXVI Reunião do Conselho do Mercado Comum (CMC), instância decisória do MERCOSUL, que então se encontrava sob a presidência *pro tempore* brasileira.

A I CALC contou com a participação dos 33 países que compõem a América Latina e o Caribe: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colômbia, Cuba, Dominica, El Salvador, Equador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela – os futuros membros da CELAC. Foi a primeira vez, em dois séculos de independência política, que as nações latino-americanas e caribenhas reuniram-se em torno de uma agenda própria, constituída a partir da identificação conjunta de prioridades e desafios regionais compartilhados, sem a participação dos Estados Unidos ou de países europeus.

Os mandatários adotaram, ao final do encontro, a “Declaração de Salvador”, composta por 23 parágrafos introdutórios e pela identificação de doze áreas nas quais a cooperação regional futura deveria concentrar-se. No primeiro parágrafo da introdução, a iniciativa do encontro é justificada em função da necessidade de se posicionar, desde uma perspectiva latino-americana e caribenha, frente aos desafios representados pelas crises financeira, energética, alimentar e pelas mudanças climáticas. Em seguida, como resposta ao contexto anunciado, os presidentes expressaram seu entendimento de que a integração “política, econômica, social e cultural” da

ALC é “uma aspiração histórica de seus povos” e constitui-se como um fator necessário para “avançar em direção ao desenvolvimento sustentável e ao bem-estar social”, além de tratar-se de elemento central para a “interação da ALC com o resto do mundo”³⁹.

Os doze temas de cooperação identificados na Declaração de Salvador como prioritários para a realização dessas pretensões indicam a prevalência de um modelo multidimensional de integração e a superação da hegemonia dos assuntos comerciais que dominaram os organismos regionais até os anos 2000, uma vez que, ainda que diferentes questões de ordem econômica estejam elencadas, a abertura comercial intra-regional sequer é mencionada diretamente: 1. Cooperação entre os mecanismos de integração regionais e sub-regionais; 2. Crise financeira internacional; 3. Energia; 4. Infraestrutura física; 5. Desenvolvimento social e erradicação da fome e da pobreza; 6. Segurança alimentar e nutricional; 7. Desenvolvimento Sustentável; 8. Desastres naturais; 9. Promoção dos direitos humanos e combate ao racismo; 10. Circulação de pessoas e migrações; 11. Cooperação Sul-Sul; e 12. Projeção internacional da América Latina e do Caribe⁴⁰.

Além da declaração final, os 33 presidentes aprovaram comunicados específicos relacionados às disputas geopolíticas na região, dentre eles um em que solicitavam ao governo estadunidense que pusessem fim ao bloqueio contra Cuba e outro em que manifestavam seu apoio à soberania argentina sobre as Ilhas Malvinas – dois temas que voltariam a ser lembrados em todas as futuras declarações do organismo que começava a se formar (Estay, 2013). Com isso, apesar da intensa heterogeneidade dos países envolvidos, a iniciativa deu mostras de sua capacidade de trabalhar com agendas propriamente contra-hegemônicas, ainda que pontuais, e não apenas em distintos projetos de cooperação.

A I CALC também determinou a formação de um Grupo de Trabalho de Alto Nível, responsável por monitorar a implantação dos compromissos acordados no encontro. O propósito de dar seguimento a esses acordos motivou a realização de uma reunião de ministros das Relações Exteriores em

³⁹ Chefes de Estado e de Governo dos países da América Latina do Caribe (2008). Declaração de Salvador, Bahia, parágrafos 1 e 2.

⁴⁰ Idem, parágrafo 23.

Montego Bay, na Jamaica, em novembro de 2009, quando foi aprovado um Plano de Ação para a implementação das iniciativas acordadas, mas sem mencionar, ainda, a criação de um novo organismo. No Plano de Ação de Montego Bay apareceu o tema do incremento do intercâmbio comercial entre os países, que havia ficado de fora da Declaração de Salvador, mas a opção tomada foi a de apresentá-la como uma das incumbências delegadas à cooperação entre os organismos sub-regionais e regionais existentes⁴¹.

O terceiro momento a marcar a criação da CELAC consistiu na realização da II CALC, chamada de “Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe”, que teve lugar na Riviera Maia, no México, em 22 e 23 de fevereiro de 2010. O resultado mais transcendente deste encontro foi a decisão de criar a CELAC, expressada pelos presidentes dos 33 Estados nos primeiros parágrafos da “Declaração da Cúpula da Unidade”, por meio da qual decidiram “constituir a Comunidade da América Latina e Caribe como espaço regional que reúna todos os Estados da América Latina e Caribe”, com o objetivo de “consolidar e projetar (...) a identidade latino-americana e caribenha no cenário mundial”, com base nos seguintes princípios: 1) respeito pelo direito internacional; 2) igualdade soberana dos Estados; 3) não-uso ou ameaça de uso da força; 4) democracia; 5) respeito pelos direitos humanos; 6) respeito ao meio ambiente, tendo em conta os pilares ambiental, económico e social do desenvolvimento sustentável; 7) cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável; 8) unidade e integração dos Estados da ALC e 8) diálogo permanente que promova a paz e a segurança regional⁴².

A declaração também resumiu os oito parâmetros de funcionamento da nova entidade, enumerando princípios claramente voltados a contornar as dificuldades apresentadas pela extrema heterogeneidade econômica, social, política, cultural e de tamanho entre os países envolvidos, garantindo alguma margem de manobra para a preservação dos interesses dos pequenos países, especialmente os caribenhos: 1) solidariedade; 2) inclusão social; 3) justiça e igualdade de oportunidades; 4) complementaridade; 5) flexibilidade na adoção

⁴¹ Reunião de Ministros de Relações Exteriores da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento –CALC (2009). Plano de Ação de Montego Bay, ponto I.I.i.

⁴² Chefas e Chefes de Estado e de Governo dos países da América Latina do Caribe (2010). Declaração da Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe, parágrafos 1 e 2.

de medidas consensuadas; 6) participação voluntária nos projetos de cooperação adotados 7) pluralidade e 8) diversidade – os dois últimos pontos empregados no sentido do pluralismo político e ideológico⁴³.

Os princípios políticos e os parâmetros de funcionamento elencados acima – os quais em sua maioria já haviam sido mencionados na Declaração de Salvador, resultante da I CALC – foram a partir de então referidos em todas as demais declarações máximas da CELAC. O mesmo se pode dizer quanto à posição adotada pelo grupo em relação ao sistema internacional, enunciada na introdução da Declaração da Unidade, que corresponde a uma adesão irrestrita ao multilateralismo, ao direito internacional e à carta das Nações Unidas. Essa característica seria aprofundada nas futuras declarações de cúpula, inclusive por meio da menção de apoio a numerosas iniciativas específicas da ONU, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e o Protocolo de Kyoto, entre muitas outras.

A Cúpula da Unidade foi na prática a fusão de duas iniciativas até então independentes, tratando-se ao mesmo tempo da II CALC e da XXI Reunião de Cúpula do Grupo do Rio, realizadas em conjunto com o objetivo de integrar ao novo organismo que se criava os antecedentes e acervos históricos de ambos: concertação política (Grupo do Rio) e desenvolvimento e integração (CALC). O Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, estabelecido no Rio de Janeiro em 1986 e conhecido como Grupo do Rio, concebido como instrumento de articulação política de alto nível, teve sua atuação marcada pelo trabalho diplomático para a consolidação da democracia na região. Seus antecedentes imediatos foram os Grupos de Contadora (Colômbia, México, Panamá e Venezuela) e de Apoio a Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai), criados durante a Guerra Fria para obter uma solução negociada para as guerras civis na América Central, sem que a URSS e os EUA fossem partícipes do processo. Os fundadores do Grupo do Rio resolveram delimitar seu escopo de atuação a reuniões de caráter informal, destinadas a servir como espaço exclusivamente político, apropriado para consultas, troca de informações e eventuais iniciativas conjuntas, decididas sempre por consenso – um exemplo nítido de política externa de Cúpulas. Em 2011, quando deixou

⁴³Idem, parágrafo 3.

de existir para dar passo à CELAC, o Grupo do Rio congregava 22 países da região e o CARICOM como membros.

O processo de criação da CELAC concluiu-se finalmente com a realização conjunta da III CALC e da XXII Reunião de Cúpula do Rio, nos dias 2 e 3 de dezembro de 2011, na capital da Venezuela. O encontro resultou na “Declaração de Caracas no bicentenário da luta pela independência em direção ao caminho de nossos libertadores”, composta por 41 parágrafos (30 de considerações introdutórias e onze decisões)⁴⁴. A resolução de “por em marcha a CELAC, como mecanismo representativo de concertação política, cooperação e integração dos Estados latino-americanos e caribenhos e como um espaço comum que garanta a unidade e integração de nossa região” consta do parágrafo 31 deste documento.

A declaração referenda e aprofunda os temas de cooperação, princípios políticos e parâmetros de funcionamento tratados nos documentos anteriores, além de ressaltar debates que até então não haviam sido incluídos ou detalhados, como as questões dos povos indígenas. No parágrafo 17, estes são lembrados por sua participação nas lutas independentistas e por seus aportes “morais, políticos, econômicos, espirituais e culturais na conformação de nossas identidades e na construção de nossas nações e processos democráticos”. Também o parágrafo 22, ao abordar a temática dos Estados plurinacionais e das autonomias locais, é de particular interesse para a discussão que se propõe nesta dissertação. O trecho exorta a CELAC a reivindicar o “direito à existência, preservação e convivência de todas as culturas, raças e etnias que habitam nos países da região, bem como o caráter multicultural do nosso povo, e plurinacional de alguns dos nossos países, especialmente das comunidades originárias que promovem e recriam a memória histórica, os saberes e conhecimentos ancestrais”⁴⁵. Apesar dessas menções se tratarem apenas de “reconhecimentos”, ou seja, de não serem objeto de nenhum encaminhamento prático em particular, ainda assim

⁴⁴ Além da declaração principal, os mandatários, aprovaram outros dezenove comunicados e declarações especiais sobre temas específicos, numa prática que se tornaria comum nas cúpulas da CELAC a partir de então.

⁴⁵ Chefes e Chefes de Estado e de Governo dos países da América Latina do Caribe (2010). Declaração da Cúpula de Caracas, parágrafos 17 e 22.

configuram uma evidente ruptura com o conteúdo comercialista e tecnicista dos regionalismos latino-americanos prévios.

Na Cúpula de Caracas também foram estabelecidos, em documento específico, os procedimentos para o funcionamento da CELAC, os quais definiram uma institucionalidade mínima, típica do intergovernamentalismo: a instância suprema é a Cúpula de Chefes de Estado, que toma as decisões políticas e decide a evolução do organismo. A cada ano, a responsabilidade de preparar e convocar as reuniões e fornecer quaisquer outras necessidades técnicas ou institucionais cabe a um dos países membros (presidência *pro tempore*), que se voluntaria para o rodízio. As presidências *pro tempore* são, por sua vez, assessoradas politicamente por um quarteto composto pelo país sede da mencionada presidência, pelo que o antecedeu e pelo o que vai sucedê-lo, além de um representante do CARICOM. No que concerne às decisões, ficou definido que as mesmas seriam adotadas por consenso, em todas as instâncias⁴⁶. As decisões adotadas nas Cúpulas não possuem caráter vinculante em termos jurídicos, de modo que sua validade reside em sua conotação política, que lhes confere legitimidade.

Após três anos de negociações, incluindo uma reunião de chanceleres e três cúpulas de chefes de Estado e de governo, constituiu-se, assim, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos, como um “mecanismo representativo da coordenação política, cooperação e integração dos Estados da América Latina e do Caribe e como um espaço comum que garanta a unidade e a integração” da região⁴⁷.

3.2 Processo de consolidação de um novo ator regional e mundial

Concluído seu processo de criação, o novo organismo passou a funcionar com base nas reuniões de cúpula (com a presença dos chefes de Estado e de governo) anuais, intercaladas por uma miríade de reuniões preparatórias gerais, das quais participam as chancelarias, e setoriais, ou seja, entre ministérios de economia, educação, desenvolvimento social, etc. Para

⁴⁶ Procedimentos para o funcionamento Orgânico da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos

⁴⁷ Idem, parágrafo 31.

fins desta dissertação foram analisados os documentos aprovados pelos mandatários que constam do Quadro 1, os quais foram produzidos nas quatro cúpulas realizadas até 2016, em Santiago, Chile (2013); Havana, Cuba (2014); Belén, Costa Rica (2015) e Quito, Equador (2016). No momento de entrega desta dissertação, a quinta cúpula presidencial da CELAC já havia ocorrido, tendo sido realizada em Punta Cana, República Dominicana, em 25 de janeiro de 2017.

Quadro 1: CÚPULAS DA CELAC E DOCUMENTOS APROVADOS PELOS CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO			
Reunião	Local	Ano	Documentos aprovados
I Cúpula CELAC	Santiago, Chile	2013	- Declaração de Santiago - Nove declarações e comunicados especiais - Plano de Ação da CELAC 2013
II Cúpula CELAC	Havana, Cuba	2014	- Declaração de Havana - Vinte declarações e comunicados especiais - Plano de Ação da CELAC 2014
III Cúpula CELAC	Belén, Costa Rica	2015	- Declaração Política de Belén - 26 declarações e comunicados especiais Plano de Ação da CELAC 2015
IV Cúpula CELAC	Quito, Equador	2016	- Declaração Política de Quito – Metade do Mundo - 21 declarações e comunicados especiais - Plano de Ação da CELAC 2016

Elaboração própria.

Um exercício de balanço desses primeiros anos de funcionamento da CELAC aponta para três aspectos preponderantes que foram considerados pelos mandatários e pelas diplomacias dos 33 países: 1) cabe à CELAC o papel de servir como elo entre as organizações sub-regionais existentes, das quais depende para que possa cumprir as aspirações para as quais foi criada; 2) é interesse dos países da região que a CELAC se constitua como um ator internacional relevante, levando aos foros multilaterais posições construídas a partir da identidade histórica e cultural da ALC e 3) a multidimensionalidade da agenda de integração. As três dimensões já vinham sendo trabalhadas desde a Declaração de Salvador e foram aprofundadas após a criação oficial do organismo.

A primeira questão diz respeito às expectativas quanto ao relacionamento entre a CELAC e os múltiplos organismos sub-regionais que a precederam, e aponta para uma opção de promover uma maior comunicação, coordenação e harmonização de agendas entre eles e a CELAC, e não para a intenção de que esta venha a substituir os primeiros. A CELAC poderia, assim, constituir-se como o núcleo central para o qual são direcionados os esforços de convergência dos esquemas de integração regionais e sub-regionais (Figuroa, 2012). Esta estratégia se relaciona com as limitações que a enorme extensão geográfica e heterogeneidade política e econômica impõem ao processo de integração, que em muitos sentidos justifica a manutenção de esquemas institucionais que respondam a interesses específicos dessas sub-regiões, os quais em todo o caso podem ser objeto de apoio oficial por parte da CELAC. Além disso, existem também situações distintas quanto ao alcance das políticas praticadas por essas diferentes organizações, e algumas delas encontram-se num patamar muito mais aprofundado do que a CELAC poderia absorver imediatamente, em função das limitações expostas acima. Estes seriam os casos, por exemplo, das políticas comerciais do MERCOSUL, uma união aduaneira “imperfeita”, e do Conselho de Defesa da UNASUL, que contraria frontalmente as estratégias militares estadunidenses em relação à região.

Para dar conta dessas complexidades, os documentos oficiais da CELAC têm adotado o conceito de “complementaridade” entre iniciativas de integração, como no caso da Declaração de Santiago, que determina que a CELAC encontra-se “destinada a fortalecer a complementariedade e evitar a duplicidade entre os mecanismos de integração da região, convencidos de que sua interação, fundada nos princípios de solidariedade e cooperação, é essencial para a consolidação da Comunidade”⁴⁸.

Uma segunda prioridade que se pode interpretar a partir dos documentos oficiais analisados é a intenção de fortalecer a posição negociadora da ALC como interlocutor único em foros internacionais ou frente a outras regiões ou países⁴⁹. Esta questão tem a ver, ainda, com a disposição de

⁴⁸ Declaração de Santiago, parágrafo 23. Ver também parágrafos 12 e 13 do mesmo documento e parágrafo 8 da Declaração de Havana.

⁴⁹ Ver Declaração de Havana, parágrafo 2.

alinhar posições para reagir coordenadamente a um cenário econômico internacional adverso que vinha se consolidando desde 2008, ou, nos termos da Declaração de Santiago, “estabelecer ações que nos permitam prevenir e, se for o caso, afrontar coordenadamente os efeitos das crises externas” de modo a combater os riscos para “a continuidade dos avanços obtidos por nossos países em matéria de inclusão social, crescimento com equidade, desenvolvimento sustentável e integração da região”⁵⁰.

Esta discussão está conectada à expectativa de que a CELAC possa vir a projetar uma voz coordenada nas negociações internacionais relacionadas tanto aos temas em que a região possui interesses comuns (como a reforma do sistema financeiro internacional, por exemplo⁵¹), quanto àqueles que podem inspirar posições solidárias (como o apoio a Cuba pelo fim do embargo econômico e pela devolução da Baía de Guantánamo⁵²; à soberania da Argentina sobre as Ilhas Malvinas⁵³ e, ainda, à descolonização de Porto Rico⁵⁴).

A CELAC poderia, nesse sentido, contribuir para a superação do fracionamento ainda prevalecente na ALC, o qual limita o reconhecimento internacional da região como um ator coeso. Dessa forma, a área incrementaria sua capacidade de negociação internacional, revelando, assim, as estreitas correlações entre a CELAC e a questão autonômica, como colocada por Jaguaribe e Puig nos anos 1970 e 1980. Outra conclusão que se pode inferir da prioridade dada a essa dimensão da CELAC é a adesão ao princípio do multilateralismo como parâmetro principal do funcionamento do sistema internacional e o entendimento de que o novo organismo poderia constituir-se como uma importante contribuição para a conformação de um mundo multipolar⁵⁵. Para tanto, a organização aposta no estreitamento de suas

⁵⁰ Declaração de Santiago, parágrafos 53 e 62. Ver também parágrafo 41.

⁵¹ Ver Declaração de Santiago, parágrafo 64.

⁵² Ver Declaração de Quito, parágrafos 11 e 14.

⁵³ Ver Declaração de Havana, parágrafo 50.

⁵⁴ Ver Declaração de Quito, parágrafos 72.73 e 74.

⁵⁵ Ver Declaração de Santiago, parágrafo 6 e Declaração de Belén, parágrafo 59.

relações com o Sistema das Nações Unidas e no fortalecimento do trabalho de coordenação e cooperação mútua nos marcos da ONU, mediante, por exemplo, pronunciamentos conjuntos sobre temas de interesse dos membros da CELAC, ao mesmo tempo em que reivindica maior presença da ALC nos postos chave das Nações Unidas⁵⁶.

Uma segunda frente de ação relevante no que diz respeito à consolidação da CELAC como ator internacional coeso tem a ver com as relações externas com outros blocos regionais e com outras zonas e países periféricos e semiperiféricos. Nas declarações das quatro cúpulas consideradas nesta pesquisa, são listadas reuniões exploratórias realizadas com países como Índia, Rússia, Turquia, Japão, Coreia do Sul, Nova Zelândia, Austrália e Noruega, além de organizações regionais como a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), a União Africana e o Conselho de Cooperação para os Estados Árabes do Golfo. O principal destaque recai, contudo, sobre a aproximação entre CELAC e União Europeia e CELAC e China, as quais resultaram na constituição da Cúpula CELAC-UE e do Foro CELAC-China, espaços que implicam em encontros bilaterais periódicos⁵⁷.

Um terceiro elemento a destacar se refere à diversidade dos temas discutidos e acordados nas Cúpulas, os quais constituem a ampla agenda de trabalho da CELAC, que abarca: (i) temas econômicos como a crise financeira internacional⁵⁸, comércio⁵⁹, integração física⁶⁰ e geração de trabalho e emprego⁶¹; (ii) temas provenientes da agenda estadunidense para a região, como segurança⁶², drogas⁶³ e terrorismo⁶⁴; (iii) temas do âmbito social como migração⁶⁵, erradicação da pobreza, segurança alimentar e nutricional⁶⁶, educação⁶⁷ e saúde⁶⁸; (iv) temas ambientais como desenvolvimento

⁵⁶ Ver Declaração de Havana, parágrafos 63 e 77.

⁵⁷ Ver Declaração de Santiago, parágrafos 18 e 22; Declaração de Quito, parágrafos 68, 69 e 70, e Declaração de Belém, parágrafo 76.

⁵⁸ Ver Declaração de Santiago, parágrafo 52.

⁵⁹ Ver Declaração de Santiago, parágrafo 66.

⁶⁰ Ver Declaração de Havana, parágrafo 5.

⁶¹ Ver Declaração de Belén, parágrafo 8.

⁶² Ver Declaração de Havana, parágrafo 66.

⁶³ Ver Declaração de Santiago, parágrafo 28.

⁶⁴ Ver Declaração de Belén, parágrafo 63.

⁶⁵ Ver Declaração de Quito, parágrafos 57 e 58.

⁶⁶ Ver Declaração de Havana, parágrafo 14.

⁶⁷ Ver Declaração de Belén, parágrafos 9, 10 e 11.

⁶⁸ Ver Declaração de Belén, parágrafo 46.

sustentável⁶⁹ e mudanças climáticas⁷⁰; (v) temas transversais e identitários, como cultura⁷¹, gênero⁷², direitos humanos⁷³, povos indígenas e afrodescendentes⁷⁴.

Essa diversidade aponta para a superação da ênfase no econômico e do caráter marcadamente comercialista que caracterizou o regionalismo aberto. É possível identificar, nos documentos oficiais da CELAC, a busca por uma integração que beneficie a outros atores além dos grandes empresários dos países envolvidos, por meio da priorização de temas de caráter social e da incipiente construção de uma integração voltada para a constituição da região como um espaço de articulação e de exercício de maiores níveis de autonomia frente aos problemas impostos pelo cenário internacional (Estay, 2013).

Sob essa perspectiva, destacam-se os documentos que apontam para a opção de abordar os temas do desenvolvimento social e da luta contra a pobreza “de maneira integral e *multidimensional*, enfrentando suas causas, mediante, entre outros, o fomento a políticas nacionais e regionais de inclusão social e financeira dirigidas em especial aos grupos em situação de vulnerabilidade” (Declaração de Belén, parágrafo 2, grifo nosso)⁷⁵. A cooperação nessa área resultou no Plano CELAC de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025 da CELAC, aprovado durante a Cúpula de Belén, na Costa Rica, o qual foi elaborado, a pedido da Comunidade, por CEPAL, ALADI e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)⁷⁶.

Esta dimensão do projeto da CELAC aproxima do debate sobre as práticas espaciais da integração regional e dos direitos sociais e humanos como eixos em potencial construção dentro do leque de especialidades alternativas que emergem na atualidade na ALC, desde a perspectiva da geopolítica crítica (Cairo, 2008 e 2009; Preciado Coronado e Uc, 2010a). Esta é uma questão de importância central para esta dissertação, que trabalha com a hipótese de que a cooperação em áreas não-exclusivamente comerciais,

⁶⁹ Ver Declaração de Belén, parágrafo 26.

⁷⁰ Ver Declaração de Santiago, parágrafo 59.

⁷¹ Ver Declaração de Quito, parágrafo 49.

⁷² Ver Declaração de Belén, parágrafos 4 e 41.

⁷³ Ver Declaração de Quito, parágrafo 3.

⁷⁴ Ver Declaração de Quito, parágrafos 62, 63 e 64.

⁷⁵ Ver também Declaração de Havana, parágrafo 11.

⁷⁶ Declaração de Belén, parágrafo 18.

como geopolítica e energia, mas também saúde, educação, segurança alimentar, direitos humanos, etc., é uma característica central da construção de uma integração que busque aumentar os níveis da autonomia da região no sistema mundial, por vezes assumindo características contra-hegemônicas, tal como se pretende argumentar em relação à CELAC. Transcender a geografia política interestatal, de modo a construir um universalismo básico transterritorial no que diz respeito às políticas sociais e de garantias de direitos é, sob esta ótica, um dos principais desafios da integração latino-americana – uma das regiões mais desiguais do planeta.

Esta dimensão estava ausente no que concerne aos organismos institucionais intergovernamentais de integração regional latino-americanas precedentes. Dentre estes, mesmo os que expandiram sua agenda nesta direção, o fizeram após os anos 2000, como é o caso do MERCOSUL. Por outro lado, além dos temas principais do narcoterrorismo, migrações e meio ambiente, questões de ordem social também constam dos planos de segurança implantados na região a partir dos EUA no âmbito da doutrina anti-narcoterrorismo, que se caracteriza, justamente, por sua fragmentação (Novion, 2014). Existe, entretanto, uma grande diferença de abordagem entre os dois casos, pois, enquanto a lógica intrínseca da doutrina anti-narcoterrorista está relacionada ao interesse de garantir o acesso do capital a todos os recursos naturais do planeta e de sufocar possíveis reações locais à hegemonia, as políticas sociais associadas ao regionalismo autonomista do século XXI são concebidas em termos de direitos.

A adoção desses objetivos implica em reconhecer novas e antigas práticas espaciais que questionam as representações que tradicionalmente definiram o imaginário sobre a América Latina e o Caribe, como região periférica do sistema-mundo, subordinada ao projeto pan-americanista de integração conduzido pelos Estados Unidos. Estas práticas espaciais alternativas incluem as redes transnacionais da sociedade civil – ainda que a CELAC não tenha criado instrumentos institucionais de participação social até o momento – e colocam em destaque as práticas espaciais indígenas, feministas, ecológicas, dos migrantes, etc.

A questão indígena, por exemplo, é abordada a partir da perspectiva da adoção de medidas para proteger os direitos sobre seus conhecimentos

tradicionais e ancestrais, evitando sua vulneração por parte de empresas e outros⁷⁷. Também é mencionado, em diferentes ocasiões, o tema da agricultura camponesa e indígena, no sentido do reconhecimento do papel dos povos indígenas e comunidades tradicionais para o desenvolvimento econômico, social e ambiental, por meio da perpetuação de práticas agrícolas ancestrais “associadas à biodiversidade e ao aproveitamento de seus recursos, seu direito de acesso à água adequada para a irrigação, de conformidade com a legislação de cada país e com os sistemas comunais de posse da terra e os tradicionais de fornecimento de sementes”⁷⁸.

A diversidade de temas que compõem a agenda da CELAC é mais bem ilustrada a partir das numerosas declarações e comunicados especiais que os mandatários do organismo assinaram nas quatro cúpulas consideradas, resultando num total de 76 documentos sobre mais de 35 diferentes temáticas (Quadro 2).

Quadro 2: Comunicados e Declarações Especiais - Cúpulas da CELAC de Santiago, Havana, Belén e Quito			
#	TEMA	DOCUMENTO	REUNIÃO DE ORIGEM
1	Agricultura camponesa	Declaración especial sobre los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales	Cúpula de Havana
2	Armas nucleares	Declaración Especial 16: Sobre la Necesidad Urgente de un Mundo Libre de Armas Nucleares	Cúpula de Belén
3		Declaración Especial 17: sobre los 20 años de apertura a la firma del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares TPCEN	Cúpula de Quito
4		Declaración Especial 21: sobre el compromiso para avanzar en las negociaciones multilaterales de desarme nuclear	Cúpula de Quito
5	Colômbia	Declaración especial de apoyo a los diálogos de paz entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP)	Cúpula de Havana
6		Declaración Especial 22: Sobre Procesos de Paz entre Colombia y las Farc	Cúpula de Belén
7		Declaración especial 15: apoyo al Proceso de Paz en Colombia	Cúpula de Quito
8	Cooperação	Declaración especial sobre cooperación internacional de la CELAC	Cúpula de Havana
9	Corrupção	Declaración Especial 11: Sobre Transparencia Y Lucha Contra La Corrupción	Cúpula de Belén
10		Declaración Especial 11: sobre Transparencia y Lucha contra la Corrupción	Cúpula de Quito
11	Cuba	Comunicado Especial sobre la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos contra Cuba	Cúpula de Santiago
12		Declaración especial sobre la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero de los estados unidos contra Cuba	Cúpula de Havana
13		Declaración Especial 7: Sobre Necesidad de Poner Fin Al Bloqueo Cubano	Cúpula de Belén
14		Declaración especial 3: Devolución a la República de Cuba del territorio que ocupa la Base Naval de los Estados Unidos de América en Guantánamo	Cúpula de Quito
15		Declaración especial 4: sobre la necesidad de poner fin al Bloqueo Económico, Comercial y Financiero de los Estados Unidos de América contra Cuba	Cúpula de Quito
16	Cultura	Declaración Especial sobre la cultura como promotora del desarrollo humano	Cúpula de Havana
17		Declaración Especial 25: Sobre la Recuperación de Bienes Culturales	Cúpula de Belén
18		Declaración Especial 8: sobre recuperación de Bienes Culturales	Cúpula de Quito
19	Desenvolviment o sustentáel	Declaración especial sobre la agenda de desarrollo post 2015	Cúpula de Havana
20		Declaración Especial 9: Sobre Educación para Desarrollo Sostenible	Cúpula de Belén
21		Declaración Especial 14: Sobre Agenda de Desarrollo Post 2015	Cúpula de Belén

⁷⁷ Ver Declaração de Havana, parágrafo 59 e Declaração de Santiago, página 37.

⁷⁸ Declaração de Havana, parágrafo 16, e também os parágrafos 6 e 58.

22		Declaración Especial 16: Sobre un marco indicativo de prioridades	Cúpula de Quito
23	Drogas	Declaración Especial sobre el problema mundial de las drogas	Cúpula de Havana
24		Declaración Especial 10: Sobre el Problema Especial de las Drogas	Cúpula de Belén
25	Economía internacional	Declaración Especial 20: Sobre La Arquitectura Financiera Internacional	Cúpula de Belén
26	Empresas transnacionales	Declaración Especial 21: Solidarity With The Affected States By Interests Of Transnationals	Cúpula de Belén
27	Energía	Declaración Especial 14: sobre Desarrollo Energético	Cúpula de Quito
28	Esclavidão e reparaçào	Declaración especial sobre la cuestión de las reparaciones por la esclavitud y el genocidio de las poblaciones nativas	Cúpula de Havana
29		Declaración especial sobre la iniciativa de erigir un monumento permanente en honor de las víctimas de la esclavitud y la trata transatlántica de esclavos	Cúpula de Havana
30		Declaración Especial 2: Iniciativa de Erigir Monumento a Víctimas de Esclavitud	Cúpula de Belén
31	Financiamento para o desenvolvimento	Declaración Especial 19: Sobre El Financiamiento Para el Desarrollo	Cúpula de Belén
32		DECLARACIÓN ESPECIAL 19: Financiamiento para el Desarrollo	Cúpula de Quito
33	Haiti	Resolución adoptada en la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) sobre Cooperación Especial con la República de Haití	Cúpula de Santiago
34		Declaración Especial 26: Sobre la Situación Política en Haití	Cúpula de Belén
35	Ilhas malvinas	Comunicado Especial sobre las Islas Malvinas	Cúpula de Havana
36		Declaración Especial sobre la Cuestión de las Islas Malvinas	Cúpula de Havana
37		Declaración Especial 5: Sobre las Islas Malvinas	Cúpula de Belén
38		DECLARACIÓN ESPECIAL 5: sobre la Cuestión de las Islas Malvinas	Cúpula de Quito
39	Infância e adolescência	Declaración Especial 4: Sobre Protección de Niños Contra Acoso Escolar	Cúpula de Belén
40	Internet	Declaración Especial 15: Sobre Procesos de Gobernanza en Internet	Cúpula de Belén
41	Mares, oceanos e pesca	Declaración especial sobre la cuestión de la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada	Cúpula de Havana
42		Declaración Especial 13: sobre Océanos y Mares	Cúpula de Quito
43	Migrações	Declaración Especial 9: sobre la protección de Migrantes en la América Latina y el Caribe	Cúpula de Quito
44	Mudanças climáticas e desastres naturais	Declaración especial sobre cambio climático y gestión integrada de riesgo de desastres	Cúpula de Havana
45		Declaración Especial 6: Sobre Cambio Climático	Cúpula de Belén
46	Paz	Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz	Cúpula de Havana
47	Países de renda média	Declaración especial sobre los desafíos de los países de ingreso medio en américa latina y el caribe	Cúpula de Havana
48		Declaración Especial 13: Sobre los retos que enfrentan países de renta media de CELAC	Cúpula de Belén
49		Declaración Especial 18: sobre los desafíos particulares de los Países de Renta Media de América Latina y el Caribe	Cúpula de Quito
50	Paraguai - país sem litoral	Declaración especial sobre la necesidad de crear mecanismos efectivos para la superación de las dificultades de paraguay como país en desarrollo sin litoral	Cúpula de Havana
51		Declaración Especial 3: Sobre Necesidad de Superar Dificultades de Paraguay Como País Sin Litoral	Cúpula de Belén
52		Declaración Especial 6: sobre la necesidad de crear mecanismos efectivos para la superación de las dificultades de la República del Paraguay como país en desarrollo sin litoral	Cúpula de Quito
53	Pequenos estados insulares	Declaración Especial sobre Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (SIDS)	Cúpula de Santiago
54		Declaración especial sobre los pequeños estados insulares en desarrollo	Cúpula de Havana
55		Declaración Especial 1: Sobre los pequeños estados insulares en desarrollo (PEID)	Cúpula de Belén
56	Povos indígenas	Declaración especial sobre el reconocimiento a los pueblos indígenas andinos por los esfuerzos realizados para la promoción de la quinua como un alimento nutritivo durante el año internacional	Cúpula de Havana
57	Recursos hídricos	Declaración especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento	Cúpula de Havana
58	Reestrutração de dívidas soberanas	Declaración especial 17: respaldo a Argentina en reestructuración de su deuda soberana	Cúpula de Belén
59		Declaración Especial 12: Sobre reestructuración de deuda soberana	Cúpula de
60	Relacionamento externo	Declaración Especial sobre el establecimiento del Foro China-CELAC	Cúpula de Havana
61		Declaración Especial 23: Sobre Actuación de CELAC y ONU	Cúpula de Belén
62	Segurança alimentar e nutricional	Declaración Especial 1: sobre el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025	Cúpula de Quito
63	Terrorismo	Comunicado Especial de apoyo a la lucha contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones	Cúpula de Santiago
64		Declaración Especial 8: Sobre La Lucha Contra El Terrorismo En Todas Sus Formas	Cúpula de Belén
65		Declaración Especial 7: apoyo a la lucha contra el terrorismo en todas sus	Cúpula de Quito

		formas y manifestaciones	
66	Tráfico de armas	Declaración Especial 12: Sobre Candidatura De Trinidad Y Tobago Para Ser Sede de Secretaría de Tratado Sobre El Comercio de Armas	Cúpula de Belén
67		Declaración Especial 18: Sobre El Tráfico Ilícito de Armas Convencionales	Cúpula de Belén
68	Turismo	Declaración especial 10: sobre Turismo Sostenible	Cúpula de Quito
69	Uso tradicional da folha de coca	Comunicado Especial sobre el uso tradicional del masticado de hoja de coca	Cúpula de Santiago
70	Venezuela	Declaración Especial 24: Comunicado Sobre Acciones Unilaterales Contra Venezuela CR	Cúpula de Belén
71	Outros	Comunicado Especial sobre el Año Internacional de la Quinua	Cúpula de Santiago
72		Comunicado Especial sobre el natalicio de José Martí	Cúpula de Santiago
73		Comunicado Especial sobre la tragedia ocurrida en Santa María, Rio Grande do Sul, Brasil	Cúpula de Santiago
74		Declaración especial sobre la designación del enviado especial del secretario general en discapacidad y accesibilidad	Cúpula de Havana
75		Declaración Especial 2: sobre el Centenario del Poeta Rubén Darío	Cúpula de Quito
76		Declaración Especial 20: sobre la Banca Corresponsal	Cúpula de Quito

Elaboração própria.

A multiplicidade de temas reflete não apenas o interesse da CELAC em uma agenda multidimensional, diferente do regionalismo neoliberal dos anos 1990, mas também uma questão anterior a essa, que é a amplitude e a diversidade da ALC em relação às estratégias e princípios encampadas pelos governos participantes, não apenas com respeito às relações entre os países da região, ou entre estes e o resto do mundo, mas, também, no que se refere ao funcionamento econômico e social de cada um desses países. Esta heterogeneidade constitui, neste sentido, o elemento central a ter em conta para a identificação dos desafios e limites com os quais se verá enfrentada a CELAC no caminho para a sua consolidação como ator institucional regional relevante (Figueroa, 2012; Estay, 2013; Francisco Carrión Mena, 2013).

Este debate tem a ver com duas dimensões centrais, que são o grau de alinhamento dos governos com os EUA e o grau de implantação do ideário neoliberal no nível interno, e a elas se relacionam uma série de outras questões: as limitações históricas que a inserção periférica da ALC impôs sobre o comércio exterior da região; a baixa diversificação de suas relações externas; as instabilidades causadas pela volatilidade dos preços dos produtos primários; o neodesenvolvimentismo e o enfoque mercantilista do desenvolvimento sustentável.

Estas circunstâncias ambivalentes de afinidades e necessidades entre os países a CELAC os empurra a buscar consensos em bases mínimas que, devidamente articulados, podem ser úteis no enfrentamento de problemas comuns e na defesa dos interesses que compartilham frente a terceiros países ou regiões. Estes dilemas estruturais vêm sendo manejados com base na

adoção dos princípios de consenso, flexibilidade, participação voluntária e gradualismo, os quais têm permitido que os trabalhos da organização seguissem adiante. No entanto, a CELAC terá que evitar que estes mesmos princípios se convertam em imobilismo e em obstáculo para a implantação de objetivos mais ousados (Carrión Mena, 2013; Yepe, 2013).

Outro desafio pendente para a consolidação institucional da CELAC diz respeito à criação de mecanismos institucionalizados de participação da sociedade civil que permitam, para além da retórica presidencial, o envolvimento ativo da cidadania e a superação do déficit democrático que tradicionalmente tem caracterizado os processos regionais estruturados apenas desde a vontade política dos governos de turno e das elites econômicas (Serbin, 2013).

Embora não haja registro de iniciativa concreta a esse respeito, a CELAC já registrou o debate em seus documentos de cúpula, como no caso da Declaração de Havana, em que os mandatários dos países membros ressaltam o papel das políticas públicas e a contribuição do setor privado, da sociedade civil e dos movimentos sociais⁷⁹, e no caso da Declaração de Belén, em que reconhecem, nos marcos dos direitos humanos e do Estado de Direito, a “importância de fomentar a plena participação cidadã, plural, ampla e diversa”⁸⁰.

Também é essencial levar em conta o histórico interesse das potências extras regionais por obstaculizar a unidade da ALC, e as associações entre estas e as elites nacionais. No que concerne às relações entre os países da região e os EUA na atualidade, ainda que um acordo de pretensões continentais como a ALCA tenha saído do horizonte imediato, é preciso considerar a persistência de TLCs entre a potência do Norte e países como Peru, Colômbia e Panamá, além do Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, América Central e República Dominicana (CAFTA-DR, por sua sigla em inglês), que evidenciam a manutenção do interesse de alguns países em priorizar acordos com os EUA, em possível detrimento da integração regional. Da mesma forma, como exposto anteriormente, os EUA não exercem sua

⁷⁹ Ver Declaração de Havana, parágrafo 18.

⁸⁰ Ver Declaração de Belén, parágrafo 3.

influência na região apenas por meio de acordos econômicos de integração, mas também dos projetos de segurança e defesa que mantém em distintos países e áreas da ALC.

Nesse cenário, pode-se inferir que o futuro da CELAC depende, conforme argumenta Oneida Figueroa, das flutuações de alguns fatores cruciais, como a evolução econômica internacional e latino-americana; a estabilidade econômico-social dos países da região; a credibilidade e legitimidade internacionais dos governos; as prioridades com respeito aos sócios comerciais e aliados externos; a correlação de forças políticas na região e o nível de ingerência externa (Figueroa, 2012). Esse prognóstico está relacionado ao entendimento de que a CELAC nasceu condicionada por contextos globais e regionais marcados por fatores como o crescimento econômico significativo, a eleição de governos progressistas e questionamentos não usuais em relação aos Estados Unidos (Francisco Carrión Mena, 2013). O agravamento dos impactos da crise internacional sobre as economias da ALC, bem como as instabilidades políticas em países chave como o Brasil e a Venezuela são, neste sentido, as principais ameaças à consolidação da CELAC.

Assim, em curto prazo, não parece factível imaginar que a CELAC possa abraçar objetivos ousadamente contra-hegemônicos, mas é possível que ela consiga dar continuidade à aproximação entre os países que vem sendo promovida desde 2008, a partir da seleção de temas políticos e projetos de cooperação determinados, aceitos por todos os sócios. Nesse sentido, a organização poderia consolidar-se como um instrumento de construção identitária, com efeitos políticos independentes de suas capacidades executivas, um “dispositivo retórico coletivo que gera imagens e identidades, a partir das quais se ordenam vários processos de tomada de decisão na América Latina e no Caribe” (Bonilla e Álvarez, 2013 p.8).

De qualquer forma, independentemente de no futuro a CELAC vir a fortalecer-se, ou transformar-se em mais uma estrutural formal e burocrática, ou até mesmo desaparecer, é preciso destacar o próprio fato em si de que estas cúpulas se tenham realizado e de que os governos dos 33 países da ALC tenham decidido criar a CELAC, o que constitui, na história da região, nos termos de Jaime Estay, uma “notável exceção” (Estay, 2013, p. 210) ou,

segundo Roberto Yepe, “um verdadeiro milagre político, só tornado possível a partir da ocorrência de uma conjuntura política particularmente favorável” (Yepe, 2013, p.18).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história dos organismos intergovernamentais de integração latino-americana e caribenha evoluiu em duas fases: a primeira vigorou entre os anos 1960 e 1970, sob a inspiração do regionalismo desenvolvimentista irradiado a partir da CEPAL; a segunda etapa, chamada de regionalismo aberto ou neoliberal, começa com as transições democráticas da década de 1980 e corresponde à transferência do receituário do Consenso de Washington para a esfera das políticas econômicas regionais. A esse esquema, poderíamos acrescentar uma terceira fase, caracterizada pelo afastamento do paradigma integracionista anterior, e que corresponderia à criação da ALBA, da UNASUL e da CELAC.

Essa mudança de orientação política teve por objetivos aumentar os graus de autonomia da região e recuperar a capacidade de iniciativa do Estado em uma área que antes estava entregue aos mercados. Nesse cenário, ganham destaque as correlações entre este regionalismo e a eleição de governos progressistas, a partir da virada do século, em diferentes países da região. Naquele momento, o panorama geopolítico sul-americano permitiu o surgimento de esquemas de integração regional funcionais às (diferenciadas entre si) pretensões autonomistas dos então presidentes da Argentina, Venezuela e do Brasil, Néstor Kirchner, Hugo Chávez e Lula da Silva.

Este regionalismo foi o resultado de um exercício de maior autonomia frente aos países centrais, por meio da priorização da integração regional dentro das estratégias de inserção internacional, com a intenção de colocá-la a serviço dos projetos nacionais em marcha e de dotá-la de novos princípios, conteúdos e atores, bem como de ampliar o espectro de atores sociais que se favorecem do esforço de integração, para além das grandes empresas, beneficiárias tradicionais do regionalismo aberto. Desde posições ideológicas distintas, essas iniciativas refletem um imaginário de maior autonomia regional frente aos EUA, ainda que se enquadrem em uma perspectiva reformista, que não chegou a ser contra-hegemônica exceto em alguns exemplos pontuais, como no caso da ALBA e de algumas posições adotadas pela UNASUL e pela CELAC.

De qualquer modo, o retorno da questão da autonomia demonstra que a ALC do século XXI continua confrontada com o fato de não ter conseguido implantar mudanças estruturais no âmbito doméstico e de ainda ser atravessada por diversos interesses de potências extrarregionais. Daí a importância de refletir criticamente sobre qual foi o papel dessas experiências de integração como ferramentas de política exterior para atingir a autonomia.

Mais que isso, é necessário refletir se existem possibilidades sistêmicas reais para alcançar as margens de autonomia necessárias para reverter a inserção periférica que tradicionalmente coube à ALC no sistema mundial. Ainda que o regionalismo autonomista tenha emergido em um cenário diferente do de seus predecessores, nunca desapareceram as condições da periferia latino-americana, caracterizada por um legado histórico de fragmentação intrarregional e por um passado colonial que transformou a região em fornecedora de matérias-primas, em comparação com um centro com capacidade de inovação tecnológica em setores chave.

As mudanças políticas vivenciadas recentemente por diferentes países da região, conjugadas à estrutura eminentemente intergovernamental dos organismos regionais em geral, já sejam autônomicos ou subordinados, colocaram em destaque o questionamento a respeito de se as mudanças de posição política⁸¹ implicarão necessariamente em modificações – ou até mesmo no abandono – destes projetos regionais em curso, levando a uma reconfiguração da integração subordinada, o maior risco que enfrenta a integração autonomista na ALC.

Nesse sentido, há que se ressaltar que o regionalismo autonomista beneficiou-se de uma conjuntura econômica mundial especialmente favorável, em que os preços dos produtos primários aumentaram, em função do período de expansão econômica puxado pela China. Esse cenário foi drasticamente modificado com a crise econômica de 2008-2010, o esgotamento do ciclo de boom das commodities de 2004-11 e o provável fim da onda de crescimento de longo prazo iniciada em 1994, a partir do baixo crescimento e do crescente

⁸¹ Ressalve-se que hipótese do fim do ciclo progressista latino-americano deve, a nosso ver, ser abordada com cautela pois, conforme Bringel e Falero, não se pode estabelecer um juízo taxativo sobre o fim de um processo sócio-histórico caracterizado pela confluência de forças sociais e políticas diversas, que se confrontam com cenários que podem se modificar (Bringel e Falero, 2016).

endividamento dos países centrais e da desaceleração da China (Martins, 2016 e 2017). No entanto, esta não é uma variável de fácil interpretação, pois o agravamento dessas tendências podem tornar os mercados internos e regionais atraentes, o que poderia impulsionar respostas regionais.

Essas mudanças que se impõem sobre a integração autonomista estão relacionadas, ainda, à reação neoliberal, por parte do imperialismo e das burguesias dependentes, às políticas autonomistas implantadas pelos governos progressistas, em que pese o entendimento de que o abandono do paradigma neoliberal dos anos noventa por parte desses governos sempre foi incompleto, de modo que tais agendas foram implantadas apenas parcialmente. Esse novo protagonismo das forças da direita conservadora tende a aprofundar os conflitos sociais e as contradições do padrão de acumulação neoliberal. Conforme Carlos Eduardo Martins, essa reação teve início com os golpes de Estado parlamentares em Honduras (2008) e no Paraguai (2012), ganhando protagonismo a partir da derrota eleitoral do kirchnerismo na Argentina, em 2015, e do golpe semelhante perpetrado no Brasil, em 2016. A esse quadro somam-se o recrudescimento dos conflitos internos na Venezuela e o crescente isolamento internacional do governo de Nicolás Maduro (Martins, 2017).

A ofensiva neoliberal incide sobre os processos de integração tanto para reordenar suas prioridades quanto para desarticular seus avanços, já que a ascensão da direita conservadora deve levar a um retorno da antiga prioridade dada às alianças externas com os Estados Unidos e a União Europeia. Esse pode ser o caso do Brasil que, por seu tamanho, funciona como fiel da balança da integração na ALC. Existe o risco de que o país se afaste tanto da região quanto de outros projetos de política externa iniciados nos anos 2000, como os BRICS.

A confusa conjuntura regional e mundial da atualidade tem, contudo, feito com que a integração regional autonomista não tenha sido alvo de um dismantelamento inicial organizado, e não é possível prever se este será o caso. Tampouco deixaram de existir ofensivas dos novos governos conservadores nesse sentido, sendo o principal exemplo a suspensão da Venezuela das atividades do MERCOSUL.

Ademais, caso países como Argentina e Brasil de fato abandonem a prioridade regional em prol de alianças Norte-Sul, convém recordar que na região nunca deixaram de existir governos alinhados com as estratégias estadunidenses e irrestritamente aferrados ao receituário neoliberal, tanto no que concerne a suas políticas domésticas quanto regionais. A coexistência com esquemas de integração neoliberal ortodoxa, principalmente na franja do Pacífico, e com programas de segurança ligados à doutrina estadunidense anti-narcoterrorismo é em si uma característica central do regionalismo autonomista dos anos 2000. A novidade no que concerne a países como Chile, Peru, Colômbia e México, não está tanto em seu alinhamento com os EUA e mais em sua decisão de não desconectar-se da região em seu conjunto.

Neste contexto, a eleição de Donald Trump nos EUA e suas declarações críticas ao TPP e, mesmo, ao TLCAN, trazem uma série de incertezas, mas só até certo ponto. Provavelmente os acordos maiores ou hemisféricos de livre comércio devem ser preteridos pelos acordos bilaterais, na verdade uma tendência que já vinha desde a derrocada da ALCA, apenas interrompida pela negociação plurilateral do TPP.

Por outro lado, é importante ressaltar que, além do Estado e do governo, em nossa região persistem movimentos sociais autônomicos que criam distintas práticas espaciais de resistência ao neoliberalismo, como é o caso de alguns movimentos camponeses, como o MST, ou do movimento zapatista, que prefiguram alternativas ao capitalismo e que são, portanto, críticas aos processos de integração subordinados. Nesse sentido, ganha destaque o desafio dos organismos regionais autonomistas em garantir os espaços institucionais para a participação dos atores sociais envolvidos no esforço integrador, para evitar que essa participação volte a concentrar-se apenas em alguns setores empresariais.

De qualquer modo, a mudança de conjuntura impõe o questionamento a respeito de se a ALC será capaz de manter as políticas regionais sobre questões comuns que foram ensaiadas por meio da ALBA, da UNASUL e da CELAC, bem como de enfrentar o desafio de consolidar as agendas sociais, produtivas e cidadãs que surgiram nesse período.

Nesse cenário, a CELAC se destaca como a única organização regional a reunir os 33 países soberanos da ALC, sem a participação dos EUA ou de

países europeus, o que constitui um fato novo na história da região, ainda que sua constituição esteja limitada a uma visão do sistema-mundo como uma estrutura formada apenas por Estados nacionais.

Uma das principais características positivas da CELAC é a diversificação das questões abordadas, que saem do plano estritamente comercial para abarcar uma multiplicidade de temas, que vão desde cooperação sul-sul até questões identitárias, povos indígenas, cultura, gênero, ciência e tecnologia e geopolítica. Outro ponto a favor tem a ver com sua construção, a partir da unidade latino-americana e caribenha, como ator internacional, concretizada, por exemplo, por meio da interlocução multilateral obtida com a China e a União Europeia. Por outro lado, a CELAC se vê pressionada pelos conflitos descritos acima.

Mesmo em face dessas incertezas, a CELAC representa uma novidade no cenário regional tradicional, ao vincular às disputas por um modelo de desenvolvimento regional às questões da dimensão social, dos direitos regionais, da abordagem territorial, do papel da sociedade civil e do debate identitário. O porvir da organização – se vai estagnar-se, ser desintegrada ou se vai conseguir constituir um espaço catalizador de valores, tradições e futuro compartilhado – depende de diversas variáveis e cenários possíveis de combinação de forças dos atores políticos e sociais envolvidos. Nesse sentido, esta dissertação foi realizada com base em um entendimento que rechaça o estudo da integração, ou de qualquer experiência social, em termos de "êxito-fracasso", próprios de uma visão reducionista, na maioria das vezes eurocêntrica, que nega a história como território da disputa de projetos, cujos caminhos nunca são lineares.

Frente aos desafios colocados pela atual conjuntura regional e mundial, conforme argumenta Preciado em texto recente (Preciado Coronado, 2017), interessa analisar o potencial autônomo que a integração latino-americana pode ter, principalmente quando reivindicada como epistemologia do sul, desde um pensamento crítico original, aberto a incluir no debate sobre a identidade latino-americana e suas políticas de integração temas como o Bem Viver, os Estados plurinacionais, os aportes indígenas – amazônicos e andinos – e a democracia comunitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSALDI, Waldo. Entre perplejidades y angustias. Notas para pensar las ciencias sociales latinoamericanas. NOVION, Jacques; COSTILLA, Lucio; AYALA, Mario. Dossiê Especial: Pensamento e Teoria nos Estudos Latino-americanos. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas** (CEPPAC-UnB). Brasília, Vol.8, N. 2., 2014.

BERNAL-MEZA, Raúl; MASERA, Gustavo A. El Retorno del Regionalismo, Aspectos Políticos y Económicos en los Procesos de Integración Internacional. **Cadernos PROLAM/USP**. São Paulo, v. 7, n. 12, 2008.

BOESNER, Demétrio. **Relaciones Internacionales de América Latina: Breve historia**. Caracas: Editora Nueva Sociedad, 1996.

BONILLA, Adrián e ÁLVAREZ, Isabel. **Introducción**. La Diplomacia de Cumbres frente al contexto internacional del nuevo multilateralismo político latinoamericano y del Caribe. In: _____. Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica. San José: Flacso, 2013.

BRICEÑO RUIZ, José e SIMONOFF, Alejandro. **Introducción**. Revisando la autonomía en América latina en un contexto de inserción internacional y regionalismo. In: _____. Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía. Buenos Aires: Biblos, 2015.

BRINGEL, Breno, e FALERO, Alfredo. Redes transnacionais de movimentos sociais na América Latina e o desafio de uma nova construção socioterritorial. **Caderno CRH**. Salvador, v. 21, 2008.

BRINGEL, Breno, e FALERO, Alfredo. Movimientos sociales, gobiernos progresistas y estado en américa latina: transiciones, conflictos y mediaciones. **Caderno CRH**. Salvador, v. 29, 2016.

CAIRO, Heriberto. A América Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia. **Caderno CRH**. Salvador, v. 21, 2008.

CAIRO, Heriberto. La colonialidad y la imperialidad en el sistema-mundo. **Revista VIENTO SUR**, Madri, 2009.

CALIXTRE, André B. e BARROS, Pedro S. **Além da circunstância: caminhos da integração sul-americana – do Mercosul à Unasul**. In: VIANA, André R.,

CALIXTRE, André B. e BARROS, Pedro S. Governança global e integração da América do Sul. Brasília: Ipea, 2011.

CARRIÓN MENA, Francisco. **Política Exterior de América Latina y las Cumbres de la CELAC**. In: BONILLA, Adrián e ÁLVAREZ, Isabel (Eds.) Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica. San José: Flacso, 2013.

CECEÑA, Ana Esther. **Introducción**. In: Hegemonias y emancipaciones en el siglo XXI. _____, Buenos Aires: CLACSO, 2004a.

CECEÑA, Ana Esther. **Estrategias de construcción de una hegemonía sin límites**. In: Hegemonias y emancipaciones en el siglo XXI. _____. Buenos Aires: CLACSO, 2004b.

CECEÑA, Ana Esther. La Dominación de Espectro completo. NOVION, Jacques; COSTILLA, Lucio; AYALA, Mario. Dossiê Especial: Pensamento e Teoria nos Estudos Latinoamericanos. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas** (CEPPAC-UnB). Brasília, v.8, n. 2, 2014.

COSTILLA, Lucio O. Caráter das mudanças na América Latina. Algumas questões metodológicas. NOVION, Jacques; COSTILLA, Lucio; AYALA, Mario. Dossiê Especial: Pensamento e Teoria nos Estudos Latinoamericanos. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas** (CEPPAC-UnB). Brasília, v.8, n. 2, 2014.

DEVÉS-VALDÉS, Eduardo. **La constitución de un pensamiento latinoamericano sobre asuntos internacionales**. Intervención realizada en el marco de las Terceras Jornadas sobre la "Política Exterior de Bolivia" organizadas por la O.E.A. y la UDABOL en La Paz y Santa Cruz de la Sierra, marzo 2009. Disponível em: <http://164.73.178.19/contenido/rrii/pensamiento-lat-asuntos-internacionales.pdf>. Acesso em 04/02/2017.

DEVÉS-VALDÉS, Eduardo. Cómo pensar los asuntos internacionales-mundiales a partir del pensamiento latinoamericano: Análisis de la teorización. **História Unisinos**. São Leopoldo, v. 17, n. 1, 2013.

ESPINOSA MARTÍNEZ, Eugenio. **ALBA: Teoría y práctica de la integración regional**. Una visión desde el Sur. In: FLORES, Consuelo Silva; MARTINS, Carlos Eduardo (Orgs). Nuevos escenarios para la integración en América Latina. Buenos Aires: Editorial Arcis, CLACSO, 2013.

ESTAY, Jaime. **La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños:** una revisión inicial de sus potencialidades y límites. In MARTINS, Carlos Eduardo (coord.): Los retos de la integración y América del Sur. Buenos Aires: CLACSO, 2013.

FALERO, Alfredo. La sociedad civil, globalización y regionalización. **Revista Nueva Sociedad.** Buenos Aires, n. 171, 2001.

FALERO, Alfredo. **Diez tesis equivocadas sobre la integración regional en la América Latina.** Elementos desde las ciencias sociales para una perspectiva alternativa. IN: VVAA (Orgs). La Habana: Instituto Cubano del Libro, 2006.

FALERO, Alfredo. Transformaciones globales, dinámicas de construcción de consenso social y desafíos de formación para las luchas sociales en América Latina. NOVION, Jacques; COSTILLA, Lucio; AYALA, Mario. Dossiê Especial: Pensamento e Teoria nos Estudos Latinoamericanos. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas** (CEPPAC-UnB). Brasília, v.8, n. 2, 2014.

FIGUEROA, Oneida A. **La CELAC: Nuevo actor regional en América Latina y el Caribe.** Aavales y obstáculos para lograr su consolidación. In: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: CRIES, 2012.

GRANATO, Leonardo; ODDONE, Nahuel; BATTAGLIA, Matías. Teoría de la autonomía: ¿Aún vigente para analizar los procesos de cooperación e integración en América Latina? **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política.** São Carlos, v. 25, n. 1. UFSCAR, 2016.

LEYTON, Juan Carlos Gómez. **Os contextos históricos e políticos para a integração sul-americana.** In: Desiderá Neto, Walter Antonio e Alves Teixeira, Rodrigo (Orgs.). Perspectivas para a integração da América Latina. Brasília: IPEA, 2014.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. **NORTEAMÉRICA.** México-DF, Año 6, n. 2, SISAN-UNAM, 2011.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Balanco da Política Externa 2003/2010.** Disponível em https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.1_Politica_Externa.pdf. Acesso em 01/02/2016.

MIRZA, Christian. **A dimensão social do Mercosul** – Marco conceitual. Assunção: ISM, 2013.

MARTINS, Carlos Eduardo. **A geopolítica mundial e a economia política no século XXI: Hegemonia, BRICS e América Latina**. In: FLORES, Consuelo Silva; MARTINS, Carlos Eduardo (Orgs). Nuevos escenarios para la integración em America Latina. Buenos Aires: Editorial Arcis, CLACSO, 2013a.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Introdução**. In _____. Los retos de la integración y América del Sur. Buenos Aires: CLACSO, 2013b.

MARTINS, Carlos Eduardo. Adeus ao centrismo: crise da economia mundial, caos sistêmico e a eleição de Donald Trump. **Blog Boitempo**, 2016. Não Paginado. Disponível em <https://blogdaboitempo.com.br/2016/11/23/adeus-ao-centrismo-crise-da-economia-mundial-caos-sistemico-e-a-eleicao-de-donald-trump/>. Acesso em 24/12/2016.

MARTINS, Carlos Eduardo. **La Integración Regional en Tiempos de Crisis: Notas para un Balance del Siglo XXI**. In: Integración regional. Una mirada crítica. Grupo de trabajo CLACSO Integración y Unión Latinoamericana y Caribeña. Nº 1, fevereiro de 2017.

MARTINS, José Renato Vieira. **Mercosul: a Dimensão Social e Participativa da Integração Regional**. In: Desiderá Neto, W.A. (Org.). O Brasil e novas dimensões da integração regional. Rio de Janeiro: IPEA., 2014.

NOVION, Jacques. **Las Últimas Fronteras del Sistema Capitalista: Hegemonía Integración Económica y Seguridad en las Américas**. La Amazonia y el futuro en cuestión. Tese doutoral defendida no Programa de Pós-graduação em Estudos Latino-Americanos da Universidade Nacional Autónoma do México, Cidade de México, 2011.

NOVION, Jacques; COSTILLA, Lucio; AYALA, Mario. Pensamento, Teoria e Estudos Latino-Americanos. _____. Dossiê Especial: Pensamento e Teoria nos Estudos Latino-americanos. **Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas** (CEPPAC-UnB). Brasília, v.8, n. 2, 2014.

NOVION, Jacques. **Hegemonía, Integración y Seguridad en las Américas en Principios del Siglo XXI**. In: Anais do 38º Encontro Anual da ANPOCS, 2014. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt26-1/9075-hegemonia-integracion-y-seguridad-en-las-americas-a-principios-del-siglo-xxi/file>. Acesso em 17/11/2016.

PERROTTA, Daniela. Ayer, hoy y ¿siempre?: la integración regional sudamericana en el Siglo XXI. **Sociedad Global - Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas**. . Buenos Aires, v. 4, n. 1/2, Universidad Abierta Interamericana, 2010.

PRECIADO CORONADO, Jaime e VALENCIA, Alberto R. **Problemas y desafíos actuales del proceso de regionalización de América Latina y el Caribe**. In: _____. América Latina: realidad, virtualidad y utopía de la integración. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003a.

PRECIADO CORONADO, Jaime e VALENCIA, Alberto R. **Pasado y presente de la integración económica latinoamericana**. In: _____. América Latina: realidad, virtualidad y utopía de la integración. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003b.

PRECIADO CORONADO, Jaime. América Latina no sistema-mundo: cuestionamientos e alianças centro-periferia. **CADERNO CRH**. Salvador, v. 21, n. 53, 2008.

PRECIADO CORONADO, Jaime e UC, Pablo. La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional. **Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder**. Madri, v. 1, n. 1, 2010a.

PRECIADO CORONADO, Jaime e UC, Pablo. La(s) autonomía(s) en América Latina. Una expresión socio-espacial del Estado novísimo y sus efectos en el proceso de integración regional. **L'Ordinaire des Amériques**. Toulouse, n. 214, 2010b.

PRECIADO CORONADO, Jaime e ALEJO, Ángel Florido. **La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)**; integración 'postneoliberal, neoliberal ortodoxa y contrahegemónica. In: FLORES, Consuelo Silva; MARTINS, Carlos Eduardo (Orgs). Nuevos escenarios para la integración en América Latina. Buenos Aires: Editorial Arcis, CLACSO, 2013.

PRECIADO CORONADO, Jaime. La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña. **Sociedade e Estado**. Brasília, v.29, n.1, Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 2014.

PRECIADO CORONADO, Jaime. Potencialidades Acotadas para la Integración Autónoma de América Latina y el Caribe. **Integración regional. Una mirada**

crítica. Grupo de trabajo CLACSO Integración y Unión Latinoamericana y Caribeña. n. 1, 2017.

RIGGIROZZI, Pia. **Re-territorializando consensos:** Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. In: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: CRIES, 2012.

ROSSI, Miguel Ángel. **La utopía de la Unión latinoamericana a la luz de la filosofía política.** In: VILLAVICENCIO, Susana (coord.). La Unión latinoamericana: diversidad y política. Buenos Aires: CLACSO, 2014.

ROMERO, Antonio. La CELAC y los países caribeños. In: BONILLA, Adrián e ÁLVAREZ, Isabel (Eds.) Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica. San José: Flacso, 2013.

SANAHUJA, José Antonio. **Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”.** Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. In: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009. Buenos Aires, CRIES, 2009.

SANTOS, Ailton D. **A Integração da infraestrutura Sul-Americana e as dinâmicas do sistema-mundo capitalista:** análise comparada das relações entre governos e bancos de desenvolvimento no Brasil, Peru e Bolívia. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas do Centro de Pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC), da Universidade de Brasília, para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais. Brasília, 2014.

SERRANO, L. O. Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. **Revista de Ciencia Política.** Santiago, v. 28, n. 23, 2008.

SERBIN, Andrés. América del Sur em um mundo multipolar. Es la UNASUR la alternativa? **Nueva Sociedad.** Buenos Aires, n. 219, 2009.

SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi y RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe:** Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. In: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires, CRIES, 2012.

SERBIN, Andrés. **Los nuevos regionalismos y la CELAC:** los retos pendientes. In: BONILLA, Adrián e ÁLVAREZ, Isabel (Eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. San José: Flacso, 2013.

SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi y RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **¿Atlántico vs. Pacífico?:** América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. In: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, No. 10, 2014. CRIES, 2014.

SIMÕES, Antonio. **Integração:** sonho e realidade na América do Sul. Brasília: FUNAG, 2011.

TICKNER, Arlene. Relaciones de conocimiento centro-periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridización. **Politai: Revista de Ciencia Política**. Lima, v. 3, n. 4, 2012.

YEPE, Roberto. **La CELAC y el multilateralismo regional**. In: BONILLA, Adrián e ÁLVAREZ, Isabel (Eds.) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. San José: Flacso, 2013.