

## **INSTITUIÇÕES REGIONAIS AMERICANAS E A GOVERNANÇA POLÍTICA DO CONTINENTE**

*Bárbara Carvalho Neves  
Guilherme Guimarães Ferreira*

**H**á muito se estabeleceu o consenso de que o Sistema Internacional é composto por unidades políticas - denominadas Estados - que, necessariamente, coexistem e se relacionam. Mesmo aqueles que julgam a ideia de uma sociedade internacional exagerada, desproporcional e/ou descabida, não negam a existência de um ambiente de convivência entre os Estados. Apesar das divergências sobre a natureza e as características dessas relações, prevalece o diagnóstico que aponta constante a busca por arranjos que regulem, de alguma forma, o convívio entre eles - com exceção, talvez, para os períodos de conflitos armados em escala mundial.

O continente americano não foge à regra. Contudo, quais são as principais instituições americanas que se propuseram à governança das relações políticas no continente? Quais níveis de importância e de efetividade elas detêm? Quais são as suas perspectivas diante das incertezas que marcam a política mundial nos finais desta segunda década do século? São essas algumas das questões que este texto pretende abordar, sem a pretensão de oferecer respostas, mas desejoso por contribuir com o debate sobre o futuro da governança política na América.

Os primeiros esforços para a criação de instituições e mecanismos de diálogo político no continente Americano datam de 1889, com a realização da Primeira Conferência Internacional Americana, em Washington, D.C.. O contexto internacional e as diferentes conjunturas domésticas, contudo, inviabilizaram uma convergência de interesses e vontades que permitisse o seu pleno desenvolvimento.

No imediato pós-segunda guerra, enquanto parte da estratégia estadunidense para a Guerra Fria, as iniciativas de concertação política do continente foram retomadas. Foi nesse contexto que os EUA forjaram o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, e a Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948.

A OEA, fundada sob os pilares da democracia, dos direitos humanos, da segurança e do desenvolvimento, tinha como cerne o projeto pan-americanista e, como objetivo não-declarado, a construção e consolidação de uma zona de influência dos EUA durante a Guerra Fria - a suspensão de Cuba pós-revolução, em 1962, ilustra tal fato.

De toda forma, é preciso reconhecer que a organização obteve relativo sucesso na gestão de disputas e crises na região, evitando, por diversas vezes, a escalada de agressões que pudessem levar a um conflito armado - atuando, por exemplo, de forma eficaz nos processos de democratização na Nicarágua, em El Salvador, na Guatemala, dentre outros.

Ainda que a OEA seja, de fato, a primeira instituição regional que logrou ser um mecanismo de concertação política reconhecido e legitimado pelos países do continente americano, a supremacia adquirida pelos EUA e a não reciprocidade deste com os demais membros da organização - demonstrada, por exemplo, no apoio à Londres quando da chegada das tropas argentinas às Malvinas, em 1982 -, somada às mudanças na conjuntura político-econômica mundial e nas preferências de política externa dos EUA, resultou em uma crescente perda de relevância da organização. Não obstante, cabe ressaltar que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, ambos vinculados à OEA, fogem à regra, tendo conquistado e mantido protagonismo e relevância nas ações regionais vinculadas ao tema.

Os anos 1990 aprofundaram a perda de importância dos mecanismos regionais americanos dedicados à dimensão política. Abatidos pelo neoliberalismo, em suas mais variadas formas, os governos do continente remodelaram sua atuação internacional e as novas organizações regionais propostas limitaram-se, basicamente, à promoção da liberalização comercial por meio da criação de áreas de livre-comércio e uniões aduaneiras. É nessa conjuntura que iniciativas como a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e o Tratado Norte-americano de Livre Comércio (NAFTA) tomaram forma.

Em meados dos anos 2000, passadas as crises econômicas e financeiras enfrentadas pelos países da América do Sul, um novo cenário político emergiu. Conhecido como “virada à esquerda” (FIORI, 2006) ou “onda rosa” (PEREIRA DA SILVA, 2014), a configuração política estabelecida no início do século XXI<sup>1</sup> esteve marcada por uma convergência política entre os diferentes presidentes eleitos na região, em sua predisposição de ações conjuntas, maior diálogo e convergência de perspectivas de ação política. Foi nesse momento em que as alternativas aos mecanismos estadunidenses tiveram espaço para se desenvolver, no marco do regionalismo pós-hegemônico (REGGIROZZI; TUSSIE, 2012), também denominado pós-liberal (VEIGA; RÍOS, 2007).

Como referência inicial, foi no ano de 2000 que ocorreu a Primeira Reunião de Chefes de Estados da América do Sul, em Brasília – Brasil, dando início a uma série de reuniões que proporcionaram a criação de diferentes iniciativas e mecanismos regionais: Comunidade Sul-americana de Nações (CASA), posteriormente União Sul-americana de Nações (UNASUL); Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América - Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP); Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC); dentre outras iniciativas de reforma nos mecanismos e instituições já existentes.

O esboço da CASA deu-se durante a III Reunião de Chefes de Estados da América do Sul na cidade de Cuzco – Peru, em Dezembro de 2004. Posteriormente, na Primeira Reunião Energética da América do Sul, realizada na Venezuela, em 2007, a denominação CASA foi modificada para UNASUL, cujo tratado de criação foi firmado em 2008. Como instituição proposta para balancear a ação dos Estados Unidos no continente, em forte consonância com a estratégia de política externa do governo brasileiro, a UNASUL surgiu declarando a necessidade de desenvolver sustentavelmente a região sul-americana, promovendo o bem estar dos povos e a luta conjunta contra a pobreza, exclusão, desigualdade social e assimetrias existentes no âmbito nacional e regional (MARIANO, RAMANZINI E ALMEIDA, 2014).

---

1 Refere-se aqui à eleição de Leonel Fernández, na República Dominicana, em 1996; de Hugo Chávez, na Venezuela, em 1998; de Ricardo Lagos, no Chile, em 2000; de Luis Inácio Lula da Silva, no Brasil, em 2002; de Néstor Kirchner, na Argentina, em 2003; de Tabaré Vázquez, no Uruguai, em 2004; de Evo Morales, na Bolívia, em 2005; de Rafael Correa, no Equador, e de Manuel Zelaya, em Honduras, em 2006; de Fernando Lugo, no Paraguai, e de Álvaro Colom, na Guatemala, em 2008; e de Mauricio Funes, em El Salvador, em 2009.

Como diferencial das outras organizações existentes no continente, uma das diretrizes centrais da UNASUL é o incentivo à construção de uma “identidade sul-americana”, reforçada pela política externa brasileira (SARAIVA, 2010; MARIANO, 2012). A UNASUL consolidou diferentes mecanismos que legitimaram e deram coesão, em parte, às ações dos países sul-americanos como região, como a constituição do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) dentro de sua estrutura, que assumiu o protagonismo, antes exercido pelos Estados Unidos, como mediador nas crises recentes da Bolívia, em 2008; do Equador, em 2010; e do Paraguai, em 2012.

De forma similar à UNASUL, com o objetivo de ser uma alternativa às iniciativas promovidas pelos EUA na região, foi criada a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), por proposta do governo venezuelano, em 2004. A proposta da ALBA recupera as ideias do passado de libertação da América - presentes na Carta da Jamaica de Simón Bolívar (1815) e o documento “Nuestra América” de José Martí (1891), evocados por Hugo Chávez na ocasião da Terceira Cúpula de Chefes de Estado da Associação dos Estados Caribenhos, na Ilhas Margarita, Venezuela, em 2001.

A ALBA surgiu como uma instituição de cooperação e concertação política formada, inicialmente, entre Venezuela e Cuba, cuja proposta visava criar um modelo de desenvolvimento independente, baseado na complementaridade regional para a promoção de avanços e fortalecimento na cooperação regional, prezando pelo mútuo respeito e solidariedade. Posteriormente, incorporou a Bolívia em 2006; Nicarágua em 2007; Dominica e Honduras, em 2008 (país retirado do bloco em 2010, após a deposição do presidente); Saint Vincent, Grenadines, Equador e Antígua e Barbuda em 2009. A partir de 2006, passou a contar com um tratado de comércio - o Tratado de Comércio dos Povos - alterando sua denominação para ALBA-TCP.

Desde seu início, a ALBA enfrenta um embate geopolítico de ideias no continente, entre o marxismo, na formato “socialismo do século XXI”, e a democracia liberal. No entanto, os objetivos visados por seus criadores ainda podem ser considerados embrionários no que se refere à sua execução, já que o mecanismo depende, assim como muitos outros, da estabilidade regional marcada pelo consenso político e econômico interno dos países, a qual nunca fora constante (DE LA ROSA, 2015).

A Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), foi criada em 2010, durante a Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe, realizada em

Quintana Roo, México. Diferentemente dos mecanismos citados anteriormente, a CELAC é a única iniciativa a incorporar os 33 Estados latino-americanos e caribenhos, incluindo Cuba.

Como instrumento de diálogo político intergovernamental, a CELAC foi concebida para atuar de forma a complementar a arquitetura regional. Portanto, funciona como representante dos interesses convergentes dos países latinos e caribenhos, e não como mais uma instituição autônoma. Assim, configura-se como uma instituição não competitiva com os mecanismos já existentes no continente, mas sim, como uma instância de concertação política, com o intuito de reduzir a duplicação dos esforços bilaterais e multilaterais, ao centralizar os países em uma mesma instituição.

Em todas as instituições regionais aqui mencionadas, à parte da OEA, pode-se verificar a existência da intenção de se colocar como alternativa às iniciativas lideradas pelos países desenvolvidos, sobretudo os EUA, apoiando-se na união dos países latino-americanos para ganhar espaço no Sistema Internacional e impulsionar, de alguma maneira, a inserção internacional de cada um dos seus membros, bem como a projeção internacional da região como um todo. No que se refere a tais esforços, a CELAC tem apresentado resultados positivos ao promover múltiplos foros de diálogo entre seus membros e terceiros, como União Europeia, China, Rússia, Coreia do Sul, Estados Árabes do Golfo, Turquia, Japão, dentre outros.

Tendo em vista o apresentado, qual a análise e as perspectivas futuras para as instituições citadas e para a governança política na América?

A estratégia de constituir alternativas regionais para ponderar a atuação estadunidense no continente americano através da formação de novas instituições pode ser considerada um êxito da concertação política latino-americana na primeira década do século XXI. Entretanto, apesar dos logros de cada iniciativa, o aprofundamento dos ganhos regionais e nacionais ainda é limitado, não somente pelo histórico de instabilidade política e econômica que paira sobre o continente, mas também pela falta de interesse dos países em aprofundar a institucionalidade e a autonomia dos mecanismos regionais, o que resulta em instituições cuja atuação, robustez e efetividade estão intimamente atreladas aos interesses individuais de seus Estados-membros, estando altamente suscetíveis às mudanças governamentais em cada país.

Assim, da mesma forma que no início dos anos 2000, as mudanças ocorridas no contexto político-econômico do continente americano na década de 2010 impactaram de maneira decisiva nas instituições regionais. Por um lado, a composição dos governos que possibilitou a criação da CASA, da UNASUL, da ALBA-TCP e da CELAC fragilizou-se, sobretudo devido ao dramático impacto da diminuição dos preços das commodities - elemento que anteriormente havia sido responsável pelo relativo período de crescimento econômico e estabilidade política da região -, levando os partidos então eleitos a deixarem o governo (caso, dentre outros, da Argentina e do Brasil) ou a profundas crises políticas (caso extremo da Venezuela). Soma-se a isso a eleição de Donald Trump para o governo dos EUA, em 2016, cuja política externa para a região é uma incógnita ainda a ser decifrada.

Diante disso, o cenário que se apresenta é de retração das instituições americanas, tanto pela incapacidade dos governos latino-americanos em manter quaisquer propostas de cooperação e/ou concertação no âmbito político, quanto pelo aparente abandono do multilateralismo enquanto paradigma e estratégia de política externa, em especial por parte da administração Trump. Portanto, o futuro da governança política no continente americano aponta para um horizonte de incertezas, que demandará dos governos da região altos graus de inventividade, de modo a não permitir que o isolacionismo e o caos se instaurem no continente.

**Bárbara Carvalho Neves**

Mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Pesquisadora do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI), da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e do Observatório de Regionalismo (ODR). E-mail: barbara.brazolin@gmail.com.

**Guilherme Augusto Guimarães Ferreira**

Doutorando e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). É pesquisador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPS - UNESP), da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI) e do Observatório de Regionalismo (ODR). E-mail: guilhermegferreira@outlook.com

## REFERÊNCIAS

- DE LA ROSA, F. La Alianza Bolivariana para las Américas - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP): análisis de un proyecto de integración regional latinoamericana con una fuerte dimensión altermundista. 2011. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos. Estudios Políticos núm. 25 (enero-abril, 2012): 131-170. México, D.F. ISSN: 0185-1616.
- FIORI, J. L. A virada à esquerda na América do Sul. Valor Econômico, São Paulo, 09 jan. 2006. Disponível em: <<http://www.cnmcut.org.br/conteudo/a-virada-a-esquerda-na-america-do-sul>>. Acesso em: 13 out. 2017.
- MARIANO, Marcelo. Estrutura Socioeconômica e Políticas para a Integração da América do Sul. Integração da Infraestrutura Sul-Americana. IPEA, São Paulo, p.4, 2012.
- MARIANO, M. P., RAMANZINI Jr. H. e ALMEIDA, R. A. R. O Brasil e a Integração na América do Sul: Uma análise dos últimos dez anos (2003-2013). Revista Relações Internacionais, 2014.
- PEREIRA DA SILVA, F. Quinze anos da onda rosa latino-americana: balanço e perspectivas. Observador on-line, v. 9, p. 1, 2014.
- RIGGIROZZI, P; TUSSIE, D. The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin America. Springer, 2012.
- SARAIVA, M. G. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. Análise de Conjuntura OPSA, n.7, 2010.
- VEIGA, P; RÍOS, S. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. CEPAL – Série Comércio Internacional, n.82, Santiago do Chile, 2007.