

37 Encontro Anual da ANPOCS

Seminário Temático: ST-32 Teoria e prática das relações Sul-Sul

Título do Trabalho: A Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos – Celac: política intra-regional e cenários prospectivos

Nome do Autor: Carlos Federico Domínguez Avila

Introdução

Em dezembro de 2011, representantes de 33 Estados latino-americanos e caribenhos formalizaram a criação da denominada Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos – doravante Celac. O novo agrupamento é sucessor direto do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política – ou Grupo do Rio, criado em 1986 –, e da chamada Conferência da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento – Calc (Vaz, 2011; Rojas Aravena, 2011). Em pouco menos de dois anos de existência a Celac logrou erigir-se em importante mecanismo de diálogo político e social intra-regional. Lembre-se que se trata da principal instância de diálogo e concertação macro-regional. Ela inclui representantes de todas as sub-regiões do continente, isto é, amazônicos, andinos, mercosulinos, caribenhos, centro-americanos, meso-americanos, dentre outros. Com efeito, trata-se de um agrupamento onde convergem povos e governos de um continente de mais de 600 milhões de habitantes, distribuídos em 20 milhões de quilômetros quadrados, com significativas riquezas culturais e ambientais, e que paradoxalmente carecia de um eficaz mecanismo próprio de discussão, sem a interferência direta de potências extra-continentais (Guardiola-Rivera, 2010).

Cumprir adiantar que a Celac pretende também ser reconhecida e aceita como interlocutor válido do continente no cenário internacional, particularmente em temas inter-continentais e globais. Eis o caso, por exemplo, da Cúpula de Santiago (janeiro de 2013), entre governantes da Celac e da União Europeia, ou dos contatos da denominada troica do agrupamento com o governo da Rússia (julho de 2013) e o próximo encontro da Celac com os membros da União Africana.

Como quer que seja, também é evidente que, sob uma perspectiva de estudos multilaterais e de política internacional, a Celac ainda apresenta algumas sensíveis limitações, com destaque para sua baixa institucionalidade operativa, ausência de burocracia comunitária e de recursos financeiros próprios, considerável preponderância das lideranças políticas nacionais – reflexo do modelo presidencialista e personalista que predomina em nosso continente –, bem como certas resistências endógenas e exógenas.

Sob a perspectiva do autor deste artigo, a Celac atende a uma evidente necessidade macro-regional (Domínguez Avila, 2013). Nessa linha, o agrupamento merece um acompanhamento e

eventualmente contribuições do mundo acadêmico e da sociedade civil organizada procurando seu gradual amadurecimento e consolidação (Silva e Silveira, 2012).

Breves considerações teórico-metodológicas sobre os estudos do multilateralismo

A Celac, em quanto mecanismo multilateral, pode ser estudada sob diferentes perspectivas teóricas. Para os fins deste artigo parece importante lembrar os enfoques institucionalistas, realistas, marxistas e construtivistas (Legler e Santa-Cruz, 2011).

Na opinião dos autores de orientação institucionalista os agrupamentos e mecanismos multilaterais são muito importantes no cenário internacional, particularmente no que tange à inserção coletiva; à integração regional; à construção de confiança, estabilidade e paz; e ao processo de entendimento e cooperação. Todas elas colocações altamente relevantes na história das relações internacionais da América Latina e Caribe. Os institucionalistas apostam em uma gradual convergência política, social, econômica e cultural, bem como na superação de rivalidades, da fragmentação e de eventuais disputas territoriais ou de outra índole.

No pensamento realista, subsiste bastante ceticismo com relação às efetivas contribuições do multilateralismo. Lembre-se que a teoria realista das relações internacionais destaca a relevância das assimetrias de poder, da segurança nacional ou Estado-cêntrica, da política de potência, e da paz negativa, entre outras ponderações. Seja como for, certos autores realistas reconhecem que algumas instituições internacionais poderiam contribuir à segurança, desde que atendam os interesses estratégicos fundamentais das principais potências do sistema. No interlúdio, as pequenas e médias potências tentariam “amarrar” ou “balançar” o poderio das grandes potências – isto é, construir coalizões anti-hegemônicas –, com vistas a garantir a soberania, a supervivência e a paz. Cabe acrescentar que no caso da Celac não faltam autores que ponderam sobre a necessidade de balançar o poderio norte-americano no hemisfério ocidental, e também em termos intra-regionais contrarrestar certas veleidades sub-imperiais.

Os autores de orientação marxistas, bem como alguns economistas-políticos críticos, observam com preocupação os desdobramentos do capitalismo, a questão do conflito Norte-Sul, e a constante recomposição das relações centro-periferia, tudo isso no contexto geral das transformações globais e hemisféricas dos últimos anos. Ao interior da Celac, essa temática poderia ter importantes reflexos nas relações entre governos mais liberais – especialmente os membros da Aliança do Pacífico (México, Colômbia, Chile, Peru) –, os mais reformistas – isto é, do Mercosul –, e os mais revolucionários – basicamente os membros plenos da Alba.

Paralelamente, os autores de orientação construtivista reconhecem a relevância da “construção das identidades internacionais”, bem como a ressignificação das idéias, dos valores e

das tradições. Nessa linha, para a maioria dos analistas e também no sentido comum, a Celac atenderia a uma necessidade histórica e objetiva de um continente com quase duzentos anos de vida independente (Guardiola-Rivera, 2010). A esse respeito, parece pertinente registrar que na exposição de motivos da própria Declaração de Caracas, documento que formalizou a criação da Celac, se toma nota do seguinte: “a comemoração do Bicentenário dos processos de Independência da América Latina e no Caribe oferece o contexto propício para a consolidação e o início de nossa Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC)” (parágrafo 8).¹

No contexto deste breve panorama teórico-metodológico vale reconhecer a influência particularmente do pensamento institucionalista e construtivista no momento da redigir o presente trabalho. Essa opção teórica surge do entendimento de que aqueles paradigmas apresentam maior aderência no estudo da origem, da evolução, e das perspectivas da Celac.

A Declaração de Caracas e a formalização do agrupamento da Celac

A denominada Declaração de Caracas, assinada em 3 de dezembro de 2011, é considerada como o verdadeiro documento fundacional da Celac (Morán Rosado, 2012).² Integrada por 41 parágrafos, o referido instrumento anuncia que as partes contratantes concordaram em “Dar andamento à CELAC como um mecanismo representativo de concertação política, cooperação e integração dos Estados latino-americanos e caribenhos e como um espaço comum que garanta a unidade e a integração de nossa região” (parágrafo 32). No parágrafo seguinte se coloca que o referido mecanismo multilateral é natural sucessor do Grupo do Rio e da Calc. E em um outro parágrafo central do documento as partes sugerem o seguinte:

Que, de acordo ao mandato originário de nossos libertadores, a CELAC deve avançar no processo de integração política, econômica, social e cultural com um sábio equilíbrio entre a unidade e a diversidade de nossos povos, com o objetivo de que o mecanismo regional de integração seja o espaço idôneo para a expressão da nossa rica diversidade cultural e, por sua vez, seja o espaço adequado para reafirmar a identidade da América Latina e do Caribe, sua história comum e suas lutas contínuas pela justiça e pela liberdade [parágrafo 21];

O tema da identidade latino-americana apresenta conotações construtivistas bastante evidentes. O reconhecimento da considerável diversidade sócio-cultural do continente parece ser elemento singularmente positivo e construtivo da plataforma político-filosófica deste agrupamento e mecanismo multilateral (Llambías, 2013).

A Declaração de Caracas também reconhece a relevância de certos princípios, valores e doutrinas de direito internacional, dentre eles: a solução pacífica das controvérsias, a proibição do

1 “Declaração de Caracas 'No Bicentenário da Luta pela Independência, Percorrendo o Caminho de Nossos Libertadores’”, Caracas, 3.12.2011, disponível em: www.itamaraty.gov.br, consultada em 16.8.2013.

2 Ibid.

uso e da ameaça do uso da força, o respeito à autodeterminação, o respeito à soberania, o respeito à integridade territorial, a não-ingerência nos assuntos internos de cada país e a proteção e promoção de todos os Direitos Humanos e da democracia (parágrafo 23).

A Declaração de Caracas também adota como partes integrante dois documentos adicionais: o Plano de Ação de Caracas 2012 (parágrafo 34) e o Estatuto de Procedimentos da Celac (parágrafo 35). Paralelamente as partes assinaram uma Declaração Especial sobre a Defesa da Democracia e da Ordem Constitucional, que inclui uma cláusula democrática. Mesmo que tecnicamente esse último documento não forma parte da Declaração de Caracas, normalmente é considerado como instrumento consubstancial ao mecanismo da Celac.

Segundo o Plano de Ação os tópicos prioritários de trabalho da Celac nos primeiros anos de existência devem incluir o desenvolvimento humano, a energia, a assistência humanitária, a proteção do meio ambiente, a cooperação intra-regional e o diálogo Sul-Sul.³

O Estatuto de Procedimentos identifica as instâncias e processos formais disponíveis para avançar na construção da Celac. A esse respeito vale destacar as seis instâncias participantes nos processos de tomada de decisões: (a) a Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, (b) a Reunião dos Ministros de Relações Exteriores, (c) a Presidência Pro Tempore, (d) a Reunião de Coordenadores Nacionais, (e) as Reuniões Especializadas, e (f) a Troica. O Estatuto de Procedimentos também fornece valiosas informações sobre os processos de tomada de decisão, sobre a formação de consensos (unanimidade, quase-unanimidade e maioria qualificada), sobre os mecanismos de consulta urgente, sobre a vinculação da Celac com outras regiões – particularmente com a União Europeia –, sobre as línguas oficiais (português, inglês, espanhol, francês e holandês), sobre a modificação de procedimentos, e sobre o reconhecimento aos foros predecessores – Grupo de Rio e Calc.

Paralelamente, segundo a Declaração Especial sobre a Defesa da Democracia e da Ordem Constitucional os princípios e valores democráticos são “conquistas dos povos latino-americanos e caribenhos que não admitem retrocesso.” Igualmente as partes concordaram em que “toda ruptura ou ameaça de ruptura da ordem constitucional e do Estado de Direito em um dos Estados Membros da Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos põe em risco seu normal desenvolvimento e constitui um fato grave que amerita a ação enérgica da comunidade latino-americana e caribenha.” A Declaração Especial sobre a Defesa da Democracia e da Ordem Constitucional também menciona a adoção de uma cláusula democrática, os mecanismos e

³ Em janeiro de 2013, a partir da cúpula de Santiago, os membros da Celac aprovaram um Plano de Ação ampliado, que inclui os seguintes temas: (a) assistência humanitária diante de situações de desastres e outras emergências complexas, (b) cultura, (c) desenvolvimento produtivo e industrial, (d) desenvolvimento social, (e) educação, (f) energia, (g) finanças, (h) cooperação, (i) preferência alfandegária latino-americana e caribenha, (j) infra-estrutura, (k) meio ambiente, (l) migrações, (m) problema mundial das drogas, (n) ciência e tecnologia, (o) mecanismos de integração, (p) indicadores de integração, e (q) política internacional.

procedimentos para sua implementação, e uma virtual salvaguarda nos seguintes termos: “As medidas que se adotem em relação aos fatos objeto desta Declaração, deverão ser compatíveis com o Direito Internacional e a legislação interna do Estado atingido.”

Luzes e sombras no funcionamento da Celac

Dois anos após a assinatura dos documentos constitutivos da Celac é possível verificar luzes e sombras no devir deste importantíssimo mecanismo de concertação política e diplomática (Rojas Aravena, 2012). Do lado positivo é possível constatar as seguintes virtudes:

- A Celac se constitui no processo de integração mais amplo, abrangente e inclusivo do continente ao estar integrado pelos 33 Estados – sendo que algumas lideranças nacionais reivindicam a eventual incorporação de Porto Rico, atualmente administrado pelos Estados Unidos, como membro do agrupamento.
- Teoricamente a Celac se erige na instância mais elevada de diálogo macro-regional independentemente dos numerosos sistemas sub-regionais de integração e das entidades especializadas.
- A Celac reivindica com singular legitimidade a interlocução macro-regional com outros países, blocos e atores do cenário internacional. A esse respeito vale reiterar a relevância da Cúpula de Santiago, de janeiro de 2013, que reuniu representantes de 60 Estados latino-americanos, caribenhos e europeus (Zabalgaitia Trejo, 2012). Igualmente estão programados encontros ministeriais e/ou da troica da Celac com a Rússia, China, Índia, Coreia, União Africana, Liga de Estados Árabes, Movimento de Países Não-alinhados, Asean, Japão, dentre outros. Assim, não parece incorreto sublinhar que as reivindicações de interlocução da Celac têm alta e crescente ressonância global.
- A manutenção da cláusula democrática da Celac, entendida como *conquista histórica dos povos latino-americanos e caribenhos que não admite retrocesso* é significativa.
- O pragmatismo das autoridades dos Estados membros – mesmo reconhecendo eventuais divergências político-ideológicas internas – há permitido uma virtual alternância na Presidência Pro Tempore entre governantes de centro-direita (Sebastián Piñera em 2012) e centro-esquerda (Raúl Castro em 2013).

Ao mesmo tempo é plausível constatar algumas sombras ou fraquezas da Celac, especialmente no que diz respeito aos seguintes tópicos:

- Institucionalidade pouco desenvolvida e carência de recursos humanos e materiais comunitários ou supranacionais. Observe-se que a Celac não tem uma Secretaria Geral,

autonomia funcional, nem financiamento permanente. Em consequência, predomina a vontade e o entendimento dos governantes – lembrando-se que os governantes têm suas peculiares e muitas vezes paroquiais agendas e interesses (Álvarez, 2012).

- Aparentemente os governantes latino-americanos confiam e preferem o diálogo direto pela via da denominada “diplomacia presidencial” e das freqüentes cúpulas e reuniões ministeriais.
- Algumas vozes sugerem que a Celac deveria focar suas atividades em questões ligadas ao desenvolvimento social (erradicação da pobreza e da fome), porém sem pretender assumir os espinhosos assuntos da política intra-regional – que continuariam sendo abordados pelos sistemas sub-regionais preexistentes (Unasul, Sica, Caricom). Essa perspectiva colocaria a Celac em uma situação de esgotamento político e eventual irrelevância macro-regional.
- A Celac ainda não conseguiu uma eficiente sincronia com a sociedade civil organizada nem com as entidades especializadas – Parlamento Latino-americano, Sistema Econômico Latino-americano, Associação Latino-americana de Integração, Organização para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e Caribe, Organização Latino-americana de Energia, dentre outras.
- Também é importante evitar a duplicação de esforços e o desperdício de recursos entre a Celac e outros mecanismos semelhantes (Organização dos Estados Americanos, Comunidade Ibero-americana de Nações).
- Em ausência de uma institucionalidade mais consistente, a Celac depende da vontade de lideranças comprometidas com esses projeto. Lamentavelmente, após a morte do Hugo Chávez (em mar de 2013), a Celac parece não ter novas lideranças dispostas a assumir os correspondentes custos, riscos, desafios, oportunidades e benefícios. Salvo melhor interpretação, atualmente os governos do Brasil e da Venezuela apostam mais na consolidação da Unasul. Os governos do México, da Colômbia e da Argentina pareceriam estar melhor posicionados para enriquecer a Celac. O assunto é urgente, e caso não exista uma liderança mais consistente, o referido mecanismo poderia perder rapidamente sua capacidade de convocatória e ser relegado ao ostracismo.

Considerações finais: propondo cenários prospectivos

A próxima Cúpula de governantes da Celac será realizada em Havana, no primeiro semestre de 2014. A Presidência Pro Tempore do mecanismo está a cargo de Cuba, e os resultados operativos do próximo encontro será altamente significativos tanto para os próprios cubanos quanto para o resto dos países e povos do continente. A esse respeito, parece pertinente lembrar que o governo cubano

tem considerável experiência de coordenação, de mobilização e de construção de consensos estratégicos entre atores internacionais acumulada especialmente no marco do Movimento dos Países Não-alinhados.

Como quer que seja, também é plausível propor ou pressupor ao menos três cenários prospectivos para a Celac nos próximos 5 anos. Esses cenários prospectivos poderiam ser chamados de inercial, otimista e pessimista.

No cenário inercial, a Celac continuaria sendo um mecanismo de concertação política e diplomática com alguma relevância, especialmente no diálogo com outras potências e agrupamentos de países. As instâncias e procedimentos existentes continuariam funcionando de forma mais ou menos satisfatória. Contudo, sem grandes perspectivas de desenvolvimento futuro e de consolidação.

No cenário otimista a Celac lograria avançar nos desafios institucionais, criando, por exemplo, uma Secretaria Geral permanente, autonomia funcional, burocracia comunitária e credibilidade testada. Sua pretensão de tornar-se guarda-chuva de todos os outros esquemas sub-regionais e de organismos especializados também acabariam sendo confirmados e ratificados. Uma sede regional, localizada no Panamá, acabaria sendo construída com recursos que atualmente são destinados a outras instâncias e foros multilaterais. E em 2025 a Celac poderia reivindicar como contribuições fundamentais a consolidação da democracia, avanços na construção da cidadania integral e da proteção dos direitos humanos, e a difusão de melhores práticas no campo do desenvolvimento humano – particularmente no tocante à erradicação da fome e da miséria extrema.

O cenário pessimista colocaria a Celac em uma situação de irrelevância, degradação e virtual ostracismo. Sua fraca institucionalidade atingiria negativamente a eficácia das suas iniciativas. A falta de lideranças qualificadas geraria um colapso em poucos anos, e interesses particularistas – bem como desígnios de potências extra-continentais com vínculos e interesses em nossa macro-região – continuariam agindo negativamente na América Latina e Caribe.

Quer crer o autor deste trabalho que o cenário mais plausível para a Celac em 2018 esteja situado perto do modelo inercial. Um cauto optimismo somente seria possível no contexto de uma forte pressão da sociedade civil organizada transnacional originária dos diferentes países do continente e convergente com a plataforma político-filosófica do agrupamento. Nessa linha, as últimas palavras do trabalho são para incentivar os movimentos sociais, o empresariado, os partidos políticos, o mundo acadêmico e outros atores semelhantes. Uma coalizão de atores da sociedade civil organizada transnacional latino-americana e caribenha em favor da consolidação da Celac conseguiria “encorpar” o mecanismo e melhorar significativamente suas perspectivas nos primeiros anos do século XXI.

Referências

- Álvarez Figueroa, Oneida, “La CELAC: Nuevo actor regional en América Latina y el Caribe. Avals y obstáculos para lograr su consolidación”, *Anuário de Investigación*, n. 9, 2012, p. 177-204.
- Domínguez Avila, Carlos Federico (org.), *Política, Cultura e Sociedade na América Latina: Estudos interdisciplinares e comparativos*, Curitiba: Editora CRV, 2013.
- Guardiola-Rivera, Oscar, *What if Latin America ruled the World?* Londres: Bloomsbury, 2010.
- Legler, Thomas, e Arturo Santa-Cruz, “El patrón contemporáneo del multilateralismo latinoamericano”, *Pensamiento Propio*, n. 33, 2011, p. 11-34.
- Llambías, Jaime (org.), *América Latina: Interrogantes y perspectivas*, Toronto: York University Bookstore, 2013.
- Morán Rosado, Manuel Jesús, “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Algunas considerações sobre el nuevo foro latinoamericano”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 23, 2012, p. 1-23.
- Rojas Aravena, Francisco, “La Celac y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos”, *Nueva Sociedad*, n. 240, 2012, p. 16-27.
- _____, “Potencialidades y desafíos de la CELAC en el contexto de un nuevo regionalismo”, *Pensamiento Propio*, n. 33, 2011, p. 217-236.
- Silva, André Luiz e Isadora Loreto da Silveira, “Da ALCA à CELAC: o Brasil e os desafios da integração continental”, *Brazilian Journal of International Relations*, v. 1, n. 3, 2012, p. 425-447.
- Vaz, Alcides, “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. La factibilidad y necesidad de un nuevo organismo regional”, *Nueva Sociedad*, n. 227, 2010, p. 4-8.
- Zabalgotia Trejo, José Antonio, “La importancia de la CELAC y su proyecto de integración con la UE”. In: *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. San José: Flacso, Segib e Aecid, 2012, p. 133-140.