

A CELAC, O SELA E A AGENDA DO BRASIL PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE

Felipe Teixeira Gonçalves*

1 INTRODUÇÃO

O artigo tem como objetivo analisar o papel do Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (Sela) no contexto da criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e do recente processo de redefinição do eixo a partir do qual a política externa brasileira pensa a integração regional, passando de uma ênfase apenas na América do Sul para uma ênfase que abrange também o restante dos países da América Latina e do Caribe.

Inicialmente, são analisados os principais pontos que indicam esse processo: a aproximação com a Comunidade do Caribe – Caribbean Community (CARICOM) – e com o Sistema de Integração Centro-Americana (Sica); a convocação pelo Brasil da Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) e a criação da CELAC; a disposição do Brasil de assumir a coordenação das forças de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) no Haiti; o envolvimento do Brasil na tentativa de resolução do golpe em Honduras; e os diversos acordos de cooperação com os países da região, entre outros.

A partir da análise desses processos, o artigo procura entender os motivos pelos quais o Sela parece ter perdido sua relevância no mesmo período. Para entender esse fenômeno, realiza-se uma breve análise da história do Sela e de suas atividades recentes.

Por fim, analisam-se as possibilidades de o Sela recuperar sua importância, com a constituição da CELAC, e o papel que o Sela pode ter para os interesses da política externa brasileira no sentido de promover a concepção brasileira de integração e desenvolvimento na América Central e no Caribe.

2 DA AMÉRICA DO SUL PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE

A América do Sul é uma das prioridades da política externa brasileira há mais de 20 anos. A partir da reaproximação com a Argentina, iniciada ainda na ditadura militar, o primeiro marco dessa orientação pode ser considerado a Declaração de Foz do Iguaçu, assinada em 1985 pelos presidentes José Sarney, do Brasil, e Raúl Afonsín, da Argentina. Esta declaração foi a base da integração do Cone Sul e da futura constituição do Mercado Comum do Sul (Mercosul) (PECEQUILO, 2008, p. 139).

* Bolsista do Programa de Cooperação Internacional (Proncin) do Ipea.

Na década de 1980, podem-se ressaltar, ainda, outras duas iniciativas importantes no âmbito da América do Sul. Em primeiro lugar, o Tratado de Montevideu deu origem à Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), reunindo a maioria dos países da América do Sul, além do México e do Panamá. Em segundo lugar, a criação do Grupo dos Oito (G8), unindo o Grupo de Contadora (formado por Colômbia, México, Panamá e Venezuela) e o Grupo de Apoio a Contadora (formado por Argentina, Brasil, Peru e Uruguai).

Em 1990, o G8 se torna o Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política da América Latina e do Caribe, mais conhecido como Grupo do Rio, incluindo Bolívia, Chile, Equador e Paraguai, além de passar a contar com um representante rotativo da América Central e um da CARICOM (ALEGRET, 2000, p. 28). O Grupo do Rio, portanto, também inclui apenas o México e o Panamá de fora da América do Sul.

A partir da década de 1990, com a criação do Mercosul em 1991, a América do Sul se tornou o eixo prioritário da política externa brasileira. Nesse período, as iniciativas em relação à América Central e ao Caribe foram pequenas e pouco expressivas. Os principais movimentos nesse sentido foram a incorporação de Cuba à Aladi, em 1999, e a incorporação plena dos países da América Central ao Grupo do Rio no ano 2000. O principal projeto de integração do qual o Brasil participava, que incluía os países da América Latina e do Caribe, eram as negociações relativas à criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), porém esta iniciativa derivava mais da política externa dos Estados Unidos do que do Brasil.

Também no ano de 2000, a prioridade dada à América do Sul foi reforçada com a iniciativa brasileira de criação do projeto de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (PECEQUILO, 2008, p. 141), na primeira reunião dos presidentes da América do Sul.¹ Todos esses processos de integração eram fortemente marcados pela ideia de regionalismo aberto, com ênfase na abertura dos mercados nacionais e promoção das exportações dos recursos produzidos na América do Sul.

A partir de 2003, no entanto, com o governo Luiz Inácio Lula da Silva, houve uma mudança de orientação na política externa brasileira. O Brasil procurou exercer um papel mais ativo no cenário internacional, buscando uma inserção internacional soberana (AMORIM, 2010). A América do Sul continuou sendo a máxima prioridade da política externa brasileira. O maior exemplo foi a iniciativa do governo brasileiro de criar a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) em 2004, que, em 2008, se converteria em União de Nações Sul-Americanas (Unasul). O projeto da Unasul vai muito além da integração comercial, prevendo a cooperação política entre os países em diversos âmbitos, como energia, infraestrutura, integração produtiva, saúde, defesa, desenvolvimento social, entre outros. Por sua vez, a proposta da Alca foi rejeitada em 2005.

Os acordos de cooperação com os vizinhos sul-americanos têm se multiplicado em diversas áreas. Os investimentos brasileiros nesses países também cresceram de forma bastante significativa. Em relação ao comércio, entre 2003 e 2009, as exportações brasileiras para a América

1. Este foi o primeiro encontro dos países da América do Sul em seu território sem a presença dos Estados Unidos e de países europeus.

do Sul cresceram de US\$ 10,1 bilhões para US\$ 27,0 bilhões, um aumento de 165,6%. A região representou 13,9% das exportações brasileiras em 2003 e 17,6% em 2009. No mesmo período, as importações cresceram de US\$ 7,6 bilhões para US\$ 19,1 bilhões, um aumento de 149%. O superávit comercial do Brasil com a América do Sul cresceu de US\$ 2,5 bilhões para US\$ 7,9 bilhões, no mesmo período, um aumento de 216,2% (BRASIL, 2010, p. 21).

Porém, uma das novidades importantes da política externa no governo Lula foi a utilização da integração sul-americana como uma base para a expansão das relações do Brasil com a América Central e o Caribe (AMORIM, 2010).

O Brasil se tornou, desde 2004, observador junto à CARICOM. Em 2005, o presidente Lula participou da Reunião de Cúpula do CARICOM, em Paramaribo. A aproximação se intensificou com a realização da I Cúpula Brasil-CARICOM, realizada em Brasília em abril de 2010. A Declaração de Brasília, resultante dessa cúpula, evidencia o comprometimento do Brasil com a integração da América Latina e o Caribe.

Em maio de 2008, o presidente Lula participou da Reunião de Cúpula dos países-membros do Sica, em El Salvador, para reforçar as relações com a América Central (CERVO, 2010). O Brasil se tornou observador regional do Sica.

A iniciativa mais importante no processo de aproximação do Brasil com a América Latina e o Caribe, no entanto, foi a convocação da I CALC. O encontro ocorreu em dezembro de 2008, em Salvador, e foi a primeira ocasião em que os chefes de Estado e de Governo da América Latina e do Caribe se encontraram sem o patrocínio dos Estados Unidos ou de países europeus (AMORIM, 2010). Na abertura do evento, o presidente Lula afirmou: “Esta Cúpula tem uma mensagem simples, mas fundamental: só superaremos os desafios da integração e desenvolvimento se assumirmos nossa vocação latino-americana e caribenha” (FUNAG, 2009). A vocação latino-americana e caribenha é, portanto, colocada pelo presidente do Brasil como condição *sine qua non* para a integração dos países da região. No mesmo período, Cuba foi incorporada ao Grupo do Rio. Em novembro de 2009, na Jamaica, houve uma reunião em nível ministerial entre os países da CALC, na qual foi aprovado o Plano de Ação de Montego Bay, avançando as discussões iniciadas na primeira cúpula.

Na II CALC, realizada em fevereiro de 2010 em Cancun, os países da região decidiram criar a CELAC, fundindo o Grupo do Rio com a CALC. A CELAC, que deverá ser formalizada na III CALC, em dezembro de 2011 em Caracas, será a primeira organização que reunirá todos os países da América Latina e do Caribe, sem a presença dos Estados Unidos e do Canadá.

Desde 2003, o Brasil abriu 15 novos postos diplomáticos na América Latina e no Caribe, possuindo, pela primeira vez, embaixadas residentes em todos os países da região. Essa ação é significativa, pois, de acordo com Amorim (2010), nenhum processo de integração pode ser bem-sucedido sem fortes ações bilaterais, especialmente quando há uma percepção ampla acerca da existência de assimetrias entre os países envolvidos.

O maior interesse da política externa brasileira em relação à América Latina e ao Caribe também pode ser evidenciado pelo aumento da participação do Brasil em questões e conflitos políticos importantes na região. O maior exemplo é a disposição do Brasil em assumir a coordenação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH).² O Brasil é o país com o maior contingente de tropas e o detentor do comando militar da Missão. Por outro lado, também se constituiu uma grande agenda de cooperação com o Haiti. Após o terremoto de janeiro de 2010, a cooperação se intensificou, com maior ajuda financeira e a duplicação do número de tropas. A cooperação com o Haiti na área da saúde é o eixo central da política externa brasileira para o Caribe. O Memorando de Entendimento Brasil-Haiti-Cuba, de 2010, tem permitido uma grande coordenação com Cuba na cooperação em saúde com o Haiti. Na área de educação, a educação básica é uma diretriz da atuação brasileira no Fundo de Reconstrução do Haiti. Também há importantes acordos de cooperação nas áreas agrícola; de energia e biocombustíveis; e desenvolvimento social (BRASIL, 2010).

Outro exemplo de atuação em crises políticas na região foi a participação do Brasil na crise política de Honduras. O Brasil condenou, desde o primeiro momento, o golpe de Estado e a deposição de Manuel Zelaya, um presidente democraticamente eleito. Pela primeira vez na história, a assembleia-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) invocou a Carta Democrática Interamericana para tratar da quebra da ordem constitucional em um Estado-membro (BRASIL, 2010, p. 31). O Brasil participou de forma ainda mais ativa na crise ao receber e proteger Zelaya, na condição de presidente constitucional de Honduras, na sua Embaixada em Tegucigalpa, quando este conseguiu retornar ao país (FUNAG, 2010, p. 59-60). Apesar de todos os esforços e do grande envolvimento do Brasil na questão, o presidente Zelaya não conseguiu retornar ao seu posto, e as eleições presidenciais não foram reconhecidas por diversos países, inclusive o Brasil, enquanto Zelaya não retornasse com segurança a Honduras. Estes dois envolvimento na região demonstram uma decisão por maior presença política na América Central e no Caribe. Este tipo de participação vai além das relações de cooperação bilateral Sul-Sul que o Brasil estabelece com outros países do mundo.

O Brasil realizou, ainda, uma série de acordos de cooperação tanto com países da América do Sul, quanto com países da América Central e do Caribe (BRASIL, 2010). Nestes últimos, destacam-se acordos nas áreas de ciência, tecnologia e inovação (em especial com o México); saúde (em especial com o Haiti); educação; agricultura (em especial com Cuba, Jamaica e Haiti); energia (em especial com Cuba, República Dominicana e Haiti); e desenvolvimento social (em especial com El Salvador, Nicarágua, Cuba e Haiti). Na área de educação destacam-se acordos para promover o intercâmbio acadêmico entre o Brasil e os países da América Central; acordos de cooperação técnica com Guatemala, Nicarágua e Belize; e criação de Centros de Estudos Brasileiros, para promover a língua portuguesa na Nicarágua, no México, no Panamá e em El Salvador. Na área de desenvolvimento social,

2. Para mais detalhes sobre a atuação do Brasil no Haiti, ver Filho (2007).

El Salvador é o principal parceiro na região, nas áreas de transferência de renda, segurança alimentar, assistência social e avaliação e monitoramento de políticas sociais. Além disso, há projetos de cooperação com a Nicarágua nas áreas de financiamento de moradias de baixa renda e Fome Zero.

Na área agrícola, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) tem desempenhado um papel fundamental. A Embrapa Américas, cujo processo de instalação no Panamá se iniciou em 2010, atua em três áreas: plataforma de pesquisa e desenvolvimento, transferência de tecnologia e negócios tecnológicos. Sua atuação é voltada para toda a região da América Central, México e Caribe, além da região Andina (BRASIL, 2010, p. 27).

O comércio com a América Central e o Caribe também teve um grande aumento, apesar de o montante ainda ser muito baixo, comparativamente à América do Sul. As relações comerciais do Brasil com a América Central e o México entre 2002 e 2009 passaram de US\$ 3,8 bilhões para US\$ 6,7 bilhões, um aumento de 74,5%. Já o intercâmbio comercial entre o Brasil e o Caribe, entre 2002 e 2009, passou de US\$ 933 milhões para US\$ 5,5 bilhões, um aumento de 495,4%. Por outro lado, a participação brasileira em grandes obras de infraestrutura na América Central e no Caribe também cresceu. O volume de financiamentos aprovados chegou a US\$ 2,8 bilhões (BRASIL, 2010, p. 21-22).

Recentemente, o Brasil também fez um pedido para ingressar no Banco Centro-Americano de Integração (assunto tratado na visita do presidente da Nicarágua ao Brasil em julho de 2010) (BIATO, 2009, p. 84), o que evidencia, novamente, um interesse que vai além das cooperações Sul-Sul que o país mantém com outros países.

Todos esses fatores permitem inferir que há um processo de redefinição das prioridades da política externa brasileira. A prioridade continua sendo a América do Sul. No entanto, a integração da América do Sul passa a ser uma plataforma para a expansão da atuação brasileira na América Central e no Caribe. Portanto, há uma mudança em relação ao eixo a partir do qual o Brasil pensa a integração regional. Na década de 1990, este eixo consistia, exclusivamente, na América do Sul. A partir da segunda metade da década de 2000, este eixo passa a incluir toda a região da América Latina e do Caribe. As evidências apresentadas a esse respeito são suficientes para demonstrar que se trata de um processo mais estrutural e de longo prazo, e não apenas devido a interesses específicos e pontuais do Brasil para obter legitimidade para algumas de suas ações. Também, ainda que em um nível inferior, demonstram que a atuação brasileira na América Central e no Caribe – com a constituição de um fórum multilateral para a integração regional, a CALC, e a futura criação de um organismo de integração, a CELAC – possuem um caráter mais central para a política externa brasileira do que as parcerias Sul-Sul com países da África, países árabes ou da Ásia.

3 O SELA

É necessário reconhecer que, muito antes do surgimento da proposta da CELAC, houve uma iniciativa similar por parte dos países da região. A primeira organização regional a incluir

quase todos os países da América Latina e uma boa parte do Caribe, sem a presença de países de fora da região, foi o Sela, criado em 1975, no Panamá, com a participação de 25 países da região. O objetivo do Sela é promover a cooperação intrarregional e criar um sistema permanente de consulta e coordenação entre os países da América Latina e do Caribe para a adoção de posições e estratégias conjuntas no âmbito internacional, nos temas econômicos e sociais (SELA, 2006, p. 4). Sua sede foi estabelecida em Caracas. Em sua análise da atuação do Sela, Estenssoro (1994, p. 144-145) afirma:

Como organismo multilateral da América Latina, o SELA significa um avanço da região na sua auto-organização, no sentido da convergência de suas políticas exteriores e do alinhamento político das estruturas diplomáticas e organizações interestatais. A mera existência de um organismo, pequeno mas eficaz, que se preocupa em estabelecer um sistema permanente de consulta e coordenação entre Estados, prestando-lhes assessoria, já é uma vitória da região, principalmente pela dimensão democrática que o SELA manifesta desde a sua constituição.

O Sela se propunha, portanto, a ser mais que uma instituição que realizasse estudos econômicos sobre a região, ou que promovesse sua integração, seu objetivo era se tornar um espaço de concertação das posições dos países-membros nos fóruns internacionais e frente a países de fora da região.

No entanto, durante toda a história do Sela houve sempre uma certa contradição entre estes objetivos (ALZAMORA, 2000, p. 17-18). Nas principais questões internacionais das décadas de 1970 e 1980, nas quais o Sela teve uma atuação ativa e relevante, o papel da instituição enquanto espaço de concertação foi incentivado pelos países-membros, mas em seguida foi esvaziado pelos mesmos. Tanto no caso do Comitê de Assistência à Reconstrução da Nicarágua (ALZAMORA, 2000, p. 19), em 1979, quanto no caso da crise da dívida da década de 1980 (ALEGRETT, 2000, p. 25-28) alguns países-membros do Sela acabaram fortalecendo mecanismos paralelos de concertação, mesmo após terem apoiado o Sela como espaço para esse esforço. Isso acabou enfraquecendo a posição do Sela.

A criação do G8, em 1986, significava a criação de um mecanismo permanente de consulta e cooperação políticas (ALEGRETT, 2000, p. 27). Este era justamente o principal mandato atribuído ao Sela. Em 1990, o G8 se torna Grupo do Rio. Com reuniões mais informais de chefes de Estado e com quase todos os países da América do Sul, o México e ainda um representante da América Central e um do Caribe, o Grupo do Rio acentuou a crise do Sela como espaço de concertação regional.

Apenas nas negociações relativas à Rodada do Uruguai do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) o Sela conseguiu exercer um papel significativo de coordenação da região. Como o Sela já atuava conjuntamente com o Grupo de Países Latino-Americanos e do Caribe (GRULAC) em Genebra, este aceitou o Sela e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento – *United Nations Conference on Trade and Development* – (UNCTAD) como apoiadores técnicos da região durante as negociações (CASTILLO, 2000, p. 37).

Em novembro de 1988, o Sela organizou uma Reunião de Consulta e Coordenação para chamar a atenção para as assimetrias existentes nas negociações. Em dezembro do mesmo ano, em Montreal, quatro países da América Latina conseguiram paralisar as negociações até que os temas de maior interesse da região fossem incorporados aos acordos. O Sela também apresentou uma proposta de estrutura e conteúdo para um enquadramento multilateral nos temas de comércio e serviços que, pela primeira vez, levava em conta os interesses da região. Este documento se tornou uma referência na negociação e conseguiu equilibrar um pouco mais as negociações. Por fim, na Reunião de Bruxelas, a América Latina foi a única região a levar uma avaliação detalhada do processo da negociação (CASTILLO, 2000, p. 37-38).

Ademais, a institucionalidade do Sela previa a criação de Comitês de Ação “para a realização de estudos, programas e projetos específicos e para a preparação e adoção de posições negociadoras conjuntas de interesse para mais de dois Estados Membros” (SELA, 2006, p. 8, tradução própria). Estes comitês podiam ser criados por mais de três Estados-membros sobre qualquer assunto de seu interesse e eram abertos para a participação dos outros membros. Seu financiamento ficava a cargo dos países participantes, e a Secretaria Permanente do Sela devia ser mantida informada e fornecia apoio em termos de estrutura burocrática, na medida de suas capacidades (SELA, 2006, p. 9). Diversos Comitês de Ação foram criados e alguns bem-sucedidos. Alguns deles deram origem a empresas multinacionais da região, como a Multifert S/A, assim como a outras organizações internacionais, como o Instituto Latino-Americano de Capacitação Turística (Ilcatur), a Organização Latino-Americana de Desenvolvimento Pesqueiro (Oldepesca), entre outras (ESTENSSORO, 1994, p. 84-91).

Na primeira metade da década de 1990, o Sela passou por uma crise financeira. Alguns países tinham grande dificuldade em se manter em dia com suas cotas, instituições multilaterais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) diminuíram suas contribuições e os bancos venezuelanos cancelaram as linhas de crédito oferecidas ao Sela. Isso fez com que o Sela precisasse reduzir sua estrutura burocrática, o que também afetou a capacidade de atuação da instituição (ARRIOLA, 2000, p. 48). Este pode ser um dos motivos pelos quais o Sela parece ter perdido sua relevância enquanto organização internacional da região no que diz respeito aos seus objetivos iniciais. O papel de concertação dos países da região se tornou cada vez menor e a instituição passou cada vez mais a se concentrar em realizar estudos e eventos de interesse dos países-membros.

Foi neste momento, também, que se deu a primeira renovação da organização. Em vez das duas frentes tradicionais de trabalho, Relações Econômicas e Desenvolvimento, foram criadas cinco áreas ou fóruns de trabalho: Políticas Econômicas; Políticas Sociais; Comércio; Financiamento do Desenvolvimento; e Inovação Tecnológica e o Setor Produtivo.

No final da década de 1990 e início dos anos 2000, o Sela passou por uma nova reestruturação. Novamente há uma iniciativa para reduzir os custos de sua estrutura burocrática, diminuindo o número de consultores internacionais e de salários em dólares. As áreas temáticas do Sela sofrem nova alteração, passando a ser três: relações intrarregionais; cooperação econômica e técnica; e relações extrarregionais (SELA, 2003, p. 11-16).

Esses processos de redução de custos e de redefinição das áreas de atuação do Sela sugerem, por um lado, uma menor capacidade própria do Sela de lidar com uma grande quantidade de temas de forma qualificada e, por outro, uma dispersão maior das áreas de atuação.

Essa avaliação é corroborada a partir de uma breve análise do Programa de Trabalho para a Secretaria Permanente do Sela para o ano de 2010 (SELA, 2009). Nele pode-se constatar que a instituição realiza uma ampla gama de estudos, relatórios, cursos, eventos e seminários, em áreas que vão desde integração da infraestrutura até proteção de conhecimentos tradicionais, passando pela prevenção de desastres naturais e tecnologia da informação. Mesmo o programa mais estruturado, o Programa Ibero-Americano de Cooperação Institucional para o Desenvolvimento da Pequena e Média Empresa (IBERPyme), possui atividades em uma multiplicidade de áreas.

Avalia-se que essa grande heterogeneidade e multiplicidade de iniciativas pode ser identificada como um dos principais fatores que explicam a perda de relevância do Sela enquanto um organismo que promova a integração o desenvolvimento regional e a coordenação das posições dos países no cenário internacional. Verifica-se, ainda, uma duplicidade de esforços em boa parte dos assuntos tratados pelo Sela, que já são vistos por outras organizações internacionais de forma mais qualificada e mais reconhecida.

4 O SELA E A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

No contexto da América Latina, a região da América Central e do Caribe historicamente tem estado sob a influência do México, o principal líder da região. No entanto, a Venezuela, junto com Cuba, tem aumentado sua influência na região, com iniciativas como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP) e a Petrocaribe. A ALBA-TCP é um processo de cooperação iniciado em 2004 pela Venezuela e por Cuba. Posteriormente incorporaram-se: a Bolívia; a Nicarágua; a Dominica; o Equador; Antígua e Barbuda; e São Vicente e Granadinas. A Petrocaribe é uma iniciativa da Venezuela na área de cooperação energética, com o objetivo de fornecer petróleo a preços baixos para os países da América Central e do Caribe. Apesar de ter começado ainda na década de 1980, foi a partir dos anos 2000 que ela ganhou mais força e importância na região.

A pretensão do Brasil de aumentar sua influência sobre a região não pode deixar de considerar esses fatores. Porém, o país tem algumas vantagens em relação a esses países nas suas possibilidades de inserção. Em primeiro lugar, a pauta da política externa mexicana está muito influenciada pela sua participação no Tratado Norte-Americano de Livre Comércio – *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) – e sua aproximação com os Estados Unidos. Em segundo lugar, a Venezuela possui significativamente menos recursos para oferecer na área de cooperação técnica do que o Brasil. Em terceiro lugar, os países latino-americanos que mais atuam na América Central e no Caribe privilegiam as relações bilaterais como principal meio de atuação.

O Brasil, por sua vez, tem consolidado uma política externa independente e soberana, na qual a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento é uma prioridade (AMORIM, 2010). Tem também adotado políticas de desenvolvimento que permitiram uma retomada do crescimento econômico, combinado com a redução da desigualdade e com políticas sociais que diminuiriam significativamente a pobreza. Os diversos acordos de cooperação mencionados anteriormente – em especial nas áreas agrícola, de saúde, de educação e de desenvolvimento social – demonstram que o Brasil tem muito a oferecer aos países da América Central e do Caribe, por meio da cooperação técnica para promover o desenvolvimento econômico e social.

Por outro lado, um dos princípios fundamentais da política externa brasileira é a defesa do multilateralismo. A ênfase do Brasil em utilizar os fóruns multilaterais como principal instrumento para promover o entendimento entre os países é um grande diferencial brasileiro e deve ser usado como principal instrumento para definir a política externa brasileira para a região. Para tornar essa política mais consistente, o que o Brasil precisaria fazer seria definir com mais precisão quais são seus objetivos e sua estratégia de atuação na América Latina e no Caribe, consolidando, dessa forma, a região como prioridade da política externa.

É nesse contexto que se pode considerar que o Sela tem o potencial de cumprir um papel importante na política externa do Brasil. Em primeiro lugar, porque é um fórum multilateral, do qual participa a maioria dos países da região e nenhum país de fora dela, o que coincide com os tipos de instrumentos preferenciais da atuação brasileira. Em segundo lugar, porque é uma organização voltada para a concertação entre os países em temas econômicos, mecanismo central para a promoção do desenvolvimento, que é uma área central para o Brasil. Assim, o Sela poderia se constituir como um espaço relevante da atuação brasileira numa região que vem ganhando importância na política externa do país.

Tendo em vista os processos recentes de redefinição da política externa brasileira e o diagnóstico acerca do papel do Sela, é possível sugerir algumas possibilidades para que o Sela possa recuperar sua importância, tanto para a integração e o desenvolvimento da América Latina e do Caribe, quanto para a política externa do Brasil na região.

A criação da CELAC parece oferecer uma grande oportunidade para o Sela. Se por um lado a CELAC cumpre de forma mais efetiva o objetivo central do Sela de ser um espaço de concertação entre os países da região, por outro, o Sela poderia se fortalecer com esse processo, tornando-se um órgão consultivo da CELAC em uma ou mais áreas que sejam apropriadas. Dessa forma, o peso político da CELAC seria um instrumento importante para aumentar a importância e a relevância dos estudos do Sela. Essa possibilidade já está sendo discutida nos âmbitos do Sela e da CALC (SELA, 2010). De fato, o Plano de Ação de Montego Bay (BRASIL, 2009) adota, como primeira iniciativa:

Promover o diálogo e a cooperação entre os mecanismos regionais e sub-regionais de integração com o objetivo de aprofundar o conhecimento mútuo, identificar possíveis sinergias e oportunidades de iniciativas conjuntas, assim como avaliar a possibilidade de iniciar um processo de convergência em áreas prioritárias.

Evidencia-se, portanto, que a CELAC procurará coordenar a atuação dos diversos mecanismos já existentes, o que vai ao encontro da necessidade de se definir com mais especificidade o papel do Sela nos processos de integração da região.

No entanto, entrando na CELAC ou não, nos parece que o Sela precisa realizar uma reformulação de suas atividades. Essa reformulação deveria se dar em dois sentidos. Primeiro, escolhendo algumas áreas prioritárias e focando seus esforços. A pulverização de esforços em um grande número de áreas acaba tornando esses esforços menos relevantes. Segundo, seria importante que o Sela definisse uma linha de pensamento própria e coerente – levando em conta a pluralidade de visões, mas consolidando um tipo específico de abordagem teórica – sobre os assuntos de que trata, de tal forma a constituir uma interpretação consistente e estruturada acerca dos temas escolhidos. Isso contribuiria para o reconhecimento internacional da posição própria do Sela sobre essas assuntos.

Tanto a decisão de se tornar órgão da CELAC quanto a reformulação proposta fariam com que, inevitavelmente, o Sela tivesse de priorizar algumas áreas, ou temas, para se especializar e desenvolver uma interpretação própria e qualificada. Apenas como sugestões, é possível se pensar em alguns caminhos que poderiam ser seguidos.

Tendo em vista as trajetórias recentes de desenvolvimento dos países da América Latina, identifica-se a necessidade de que a retomada dos processos de crescimento econômico nos últimos anos não se limite a políticas macroeconômicas mais heterodoxas, mas que possam estabelecer-se políticas mais concretas de transformação estrutural das economias latino-americanas (MEDEIROS, 2011). Nesse sentido, o Sela poderia ser o órgão responsável por analisar e identificar as possibilidades de constituição de cadeias produtivas integradas entre os países da região e ainda atuar na concertação das políticas industriais dos países, de forma a garantir a implementação dessas cadeias produtivas. Poderia, ainda, fazer o mesmo papel com relação à integração financeira regional. O diferencial do Sela em relação a outras instituições – das Nações Unidas, por exemplo – com sede na região consiste no fato de o Sela ser uma instituição formada apenas por países da América Latina e do Caribe (ALZAMORA, 2000, p. 17), além de ser um mecanismo de concertação entre os países – tendo, portanto, uma dimensão prática de implementação de políticas, e não apenas uma instituição que realiza estudos acadêmicos, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), por exemplo.

Uma outra possibilidade seria que o Sela pudesse estabelecer cooperações com órgãos nacionais de planejamento e de políticas públicas, contribuindo, assim, com a disseminação de políticas de desenvolvimento de longo prazo na região. A América Latina já teve uma série de órgãos nacionais desse tipo, mas nas décadas de 1980 e 1990 a maioria deles perdeu relevância. O Ipea é um dos poucos que se manteve e pode servir como exemplo nesse processo. Nesse sentido, o Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o Ipea e o Sela, assinado no dia 28 de junho de 2011, oferece uma grande oportunidade (IPEA; SELA, 2011).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A América do Sul tem sido a prioridade da política externa brasileira desde a década de 1980. A partir do início dos anos 2000, no entanto, essa prioridade tem passado por um processo de deslocamento, englobando a América Latina e o Caribe. A iniciativa brasileira de convocação da CALC e a constituição da CELAC são as evidências mais concretas desse movimento.

A primeira organização internacional multilateral a incluir a maioria dos países da América Latina e do Caribe, no entanto, tem tido pouca relevância ao longo de todo esse período. O Sela tem realizado uma grande quantidade de estudos e eventos em uma multiplicidade de áreas, mas sua importância para a integração regional tem sido reduzida.

O Sela, no entanto, tem o potencial de cumprir um papel de relevo na política externa do Brasil para a promoção da integração e do desenvolvimento da região. Para isso, é necessário que o Sela defina uma agenda mais específica e uma abordagem mais consistente e coerente. A integração do Sela como órgão da CELAC oferece uma boa oportunidade para que esse processo se realize.

REFERÊNCIAS

- ALEGRETT, S. SELA must recover it's political role. **Twenty-five years of SELA: an assessment**, Caracas: SELA, n. 60, Sept./Dec. 2000.
- ALZAMORA, C. Our responsibility before history. **Twenty-five years of SELA: an assessment**, Caracas: SELA, n. 60, Sept./Dec. 2000.
- AMORIM, C. Brazilian foreign policy under president Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, número especial, p. 214-240, dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300013&lang=pt>
- ARRIOLA, S. Latin America and the Caribbean vis-à-vis regional coordination. **Twenty-five years of Sela: an assessment**, Caracas: SELA, n. 60, Sept./Dec. 2000.
- BIATO, M. América Latina e Caribe: nova fronteira da política externa brasileira. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL – CNPEPI, 3. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Plano de Ação de Montego Bay**. Brasília, DF, 2009.
- _____. Política externa. **Balanco de Governo 2003/2010**. Livro 6, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<https://i3gov.planejamento.gov.br/>>
- CASTILLO, C. P. Lessons from an experience. **Twenty-five years of SELA: an assessment**, Caracas: SELA, n. 60, Sept./Dec. 2000.
- CERVO, A. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, número especial, p. 214-240, dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300002&lang=pt>
- ESTENSSORO, L. **O Sistema Econômico Latino-Americano (Sela): integração e relações internacionais (1975-1991)**. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

FILHO, W. V. **O Brasil e a crise haitiana** – a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

FUNAG. Cúpula da América Latina e do Caribe sobre integração e desenvolvimento – CALC, 2008, Salvador. **Anais...** Brasília, 2009.

_____. **Repertório de política externa: posições do Brasil (2008-2009)**. Brasília, 2010.

IPEA; SELA. **Acordo de Cooperação Técnica que entre si celebram o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea – e o Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe – SELA**. Brasília, 2011.

MEDEIROS, C. A. The political economy of the rise and decline of developmental states. **Panoeconomicus**, v. 58, issue 1, 2011.

PECEQUILO, C. A política externa do Brasil no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 136-156, jul./dez. 2008.

SELA. **Informe final de la XXVIII Reunión Ordinária del Consejo Latinoamericano**. Caracas. 2003. Disponível em: <[http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2008/05/T023600000338-0-XXVIII_Reuni%C3%B3n_Ordinaria_\(2003\)_del_CL_-_Informe_final.pdf](http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2008/05/T023600000338-0-XXVIII_Reuni%C3%B3n_Ordinaria_(2003)_del_CL_-_Informe_final.pdf)>

_____. **Convenio de Panamá Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)**. Caracas. 2006. Disponível em: <[http://216.122.62.22/attach/258/default/T023600000397-0-Convenio_de_Panama_\(enero_2006\).pdf](http://216.122.62.22/attach/258/default/T023600000397-0-Convenio_de_Panama_(enero_2006).pdf)>

_____. **Informe final de la XXXV Reunión Ordinária del Consejo Latinoamericano**. Caracas. 2009. Disponível em: <http://216.122.62.22/attach/258/EDOCS/SRed/2009/11/T023600003913-0-Informe_Final_de_la_XXXV_Reuni%C3%B3n_Ordinaria_del_Consejo_Latinoamericano.pdf>

_____. **Informe final de la XXXVI Reunión Ordinária del Consejo Latinoamericano**. Caracas. 2010. Disponível em: <http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/11/T023600004496-0-Informe_Final_-_XXXVI_RO_del_CL_del_SELA_-_Caracas,_27_al_29_de_octubre_de_2010.pdf>