

A Associação dos Estados do Caribe: Política Intrarregional e Cenários Prospectivos

Recebido 06.05.2016
Aprovado 09.07.2016

Carlos Federico Domínguez Avila¹

Resumo

O artigo explora a evolução recente da Associação dos Estados do Caribe, organização intergovernamental criada em 1994, pelos representantes de 25 Estados ribeirinhos da bacia caribenha. Trata-se de uma organização orientada a promover o desenvolvimento econômico, especialmente as trocas comerciais, a infraestrutura, e o turismo. Metodologicamente, a pesquisa é resultado de análise documental e de política comparada.

Palavras-chave: Associação dos Estados do Caribe; Integração regional; Desenvolvimento Econômico; América Latina.

The Association of Caribbean States: Intraregional Policy and Prospective Scenarios

Abstract

The paper explores the recent evolution of the Association of Caribbean States, an intergovernmental organization created in 1994, by delegates from 25 Caribbean states. The main goals of this international organization are oriented to promote economic development, especially trade, invests, infrastructure, and tourism. From a methodological perspective, the paper was made with documental analysis and comparative politics.

Key-words: Association of Caribbean States; Regional Integration; Economic Development; Latin America.

La Asociación de los Estados del Caribe: política intrarregional y escenarios prospectivos

Resumen

El artículo explora la evolución reciente de la Asociación de Estados del Caribe, una organización intergubernamental creada en 1994, por representantes de 25 Estados ribereños de la cuenca caribeña. La AEC es una organización orientada a promover el desarrollo económico, especialmente el intercambio comercial, la infraestructura y el turismo. Metodológicamente, la investigación es resulta de análisis documental y políticas comparadas.

Palabras-clave: Asociación de Estados del Caribe; Integración Regional; Desarrollo Económico; América Latina.

¹Doutor em História pela Universidade de Brasília. Docente e pesquisador do Mestrado em Ciência Política do Centro Universitário Euro-Americano – Unieuro. Contato: cdominguez_unieuro@yahoo.com.br

Introdução

A Associação dos Estados do Caribe – doravante AEC – é uma organização intergovernamental estabelecido em 24 de julho de 1994, pelos 25 Estados ribeirinhos e em desenvolvimento da bacia do Caribe, inclusive pela Guiana, o Suriname e El Salvador. Trata-se de um mecanismo de cooperação e concertação criado com intuito de maximizar as vantagens comparativas, impulsionar a criação de uma zona de livre comércio, desenvolver políticas de interesse comum no mar do Caribe, e melhorar a inserção internacional dos seus membros mediante a negociação conjunta com terceiros.

Ainda que com antecedentes desde a época colonial (Moya, 2001; Vidal, 2003), o agrupamento em questão surgiu no início da década de 1990, como resultado de conversações diretas entre lideranças da Comunidade Caribenha – Caricom – e os governos da Colômbia, México, Venezuela e dos países do istmo centro-americano. Desses contatos iniciais, nasceu o projeto de construção de uma organização intergovernamental inspirada no conceito do Grão Caribe – isto é, um espaço geopolítico compartilhado pelos países ribeirinhos da bacia caribenha (Girvan, 2000; Gaztambide, 2003). Mesmo em um contexto de consideráveis assimetrias culturais, político-ideológicas e socioeconômicas, os povos e os governos dessas nações entenderam que, no contexto das transformações globais e continentais, era necessário erigir um foro específico para tratar questões de interesse comum, principalmente de natureza econômica. Assim, em seus 22 anos de existência, a AEC tem conseguido alcançar alguns resultados positivos, pragmáticos e até significativos.

Desde a assinatura do Convênio Constitutivo da AEC na cidade colombiana de Cartagena, o agrupamento procura estabelecer o diálogo, a consulta e a cooperação entre seus membros, a partir de quatro grandes eixos temáticos: (a) o comércio, (b) o turismo, (c) o transporte, e (d) a redução dos riscos de desastres naturais. Nesse diapasão, o agrupamento caribenho há logrado promover a assinatura de acordos de relevância para seus membros e para outros atores com vínculos e interesses nessa macrorregião do continente.²

²“Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe”, Cartagena, 24 de julho de 1994, disponível em www.acs-aec.org, consulta em 17.6.2016.

Desde 1994 foram realizados sete encontros de chefes de Estado e de governo dos países caribenhos – isto é, de 25 dos 35 Estados soberanos do continente americano. Paralelamente, têm sido realizados numerosos encontros ministeriais, bem como encontros de entidades da sociedade civil organizada, do empresariado, de organizações sociais e políticas, e do mundo acadêmico, entre outras.

Atualmente o processo de institucionalização da AEC aparece como uma das prioridades e principais desafios. Nessa linha, vale adiantar que o convênio constitutivo da organização estabeleceu a criação de dois órgãos permanentes de direção: o Conselho de Ministros e uma Secretaria Geral. Esta última sediada em Porto Espanha – capital de Trindade e Tobago – e encabeçada, a partir de 1º de agosto de 2016, pela diplomata June Soomer, natural de Santa Lúcia, por um período de quatro anos.

A hipótese que orienta o presente trabalho sugere que, mesmo num contexto de grandes assimetrias, o desenvolvimento de um processo de integração é possível a partir de uma genuína vontade política, apoiada em uma bem definida vizinhança geográfica e na formação de uma identidade internacional compartilhada. Cumpre adiantar que nesse texto se enfatizam e valorizam as afinidades eletivas, bem como as convergências de interesses, visões e projetos comuns. Em consequência, se adota aqui um cauteloso otimismo e um apoio crítico diante de um processo complexo, dinâmico e construtivo. Essa opção teórico-metodológica não deve ser confundida com um simples voluntarismo ou idealismo (Domínguez, 2009).

A Associação dos Estados do Caribe: origem e evolução institucional

A bacia do Caribe é uma das três mais importantes macrorregiões geográficas da América Latina – junto com a bacia andino-amazônica e a bacia platina (Jaramillo, 2005). Trata-se de uma região com numerosas e conhecidas peculiaridades históricas, culturais, sociais, políticas e econômicas, assuntos que, por razões de espaço, não podem ser abordadas de forma detalhada neste artigo (Moya, 2001). Considerados conjuntamente, os 25 Estados membros da AEC apresentam indicadores significativos em termos de desenvolvimento humano (conferir Tabela 1).

Tabela 1: Desenvolvimento Humano nos países da Associação dos Estados do Caribe – 2014-2015

IDH	País	IDH	Expectativa de vida (anos)	Média de anos de estudo (anos)	Renda per capita (\$ PPP)
55	Bahamas	0,790	75,4	10,9	21.336
57	Barbados	0,785	75,6	10,5	12.488
58	Antiga e Barbuda	0,783	76,1	9,2	20.070
60	Panamá	0,780	77,6	9,3	18.192
64	Trindade e Tobago	0,772	70,4	10,9	26.090
67	Cuba	0,769	79,4	11,5	7.301
69	Costa Rica	0,766	79,4	8,4	13.413
71	Venezuela	0,762	74,2	8,9	16.159
74	México	0,756	76,8	8,5	16.056
77	São Kitts e Nevis	0,752	73,8	8,4	20.805
79	Granada	0,750	73,4	8,6	10.939
89	Santa Lúcia	0,729	75,1	9,3	9.765
94	Dominica	0,724	77,8	7,9	9.994
97	Colômbia	0,720	74,0	7,3	12.040
97	São Vicente e as Granadinas	0,720	72,9	8,6	9.937
99	Jamaica	0,719	75,7	9,7	7.415
101	Belize	0,715	70,0	10,5	7.614
101	República Dominicana	0,715	73,5	7,6	11.883

103	Suriname	0,714	71,1	7,7	15.617
116	El Salvador	0,666	73,0	6,5	7.349
124	Guiana	0,636	66,4	8,5	6.522
125	Nicarágua	0,631	74,9	6,0	4.457
128	Guatemala	0,627	71,8	5,6	6.929
131	Honduras	0,606	73,1	5,5	3.938
163	Haiti	0,483	62,8	4,9	1.669

Fonte: Pnud (2015).

Assim como acontece em outras partes do continente latino-americano e do mundo, na bacia do Caribe também interagem territórios e potências coloniais – eis os casos dos Estados Unidos, Holanda, França e o Reino Unido –, bem como atores não-estatais de diferente índole – desde instituições religiosas e ambientalistas internacionalmente reconhecidas, até carteis de narcotraficantes e guerrilhas, todos eles integrando um verdadeiro cadinho cultural, social e político-econômico (Serbin, 1996). A presença dos Estados Unidos na região caribenha e das diásporas de origem caribenha em território estadunidense geram conexões transnacionais sumamente significativas e complexas. Algo semelhante acontece com outras potências extrarregionais. Portanto, a Associação, desde a assinatura do convênio constitutivo, reconhece e interage com alguns desses territórios, potências e atores não-estatais, seja como membros associados, ou como observadores, ou como atores sociais do agrupamento, respectivamente (Moniz Bandeira, 1998; Bobea, 2005).

Destarte, na última reunião de chefes de Estado da AEC realizada em Havana, Cuba, entre 4 e 6 de junho de 2016, participaram representantes de 25 Estados membros plenos, além de 7 países e territórios associados, duas dezenas de observadores, e delegados de organizações internacionais e de atores sociais. Os membros plenos continuam sendo os mesmos que assinaram o convênio constitutivo, em julho de 1994. Trata-se dos 14 Estados do Caricom: Antiga e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, São Kitts e Nevis, Santa Lucia, São Vicente e as Granadinas, Suriname, e Trindade e Tobago; os sete Estados do Sistema de Integração Centro-americana: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, e República Dominicana; e Colômbia, Cuba, México, e Venezuela.

Teoricamente, esse agrupamento reúne mais de 250 milhões de pessoas, e um produto interno bruto per capita de EUA\$14.000. O México (51% da economia do agrupamento), a Venezuela (15%) e a Colômbia (15%) são as principais potências da associação. Entretanto, na prática as trocas comerciais intrarregionais – importação e exportação – são modestas, com exceção dos casos da Colômbia, da Guatemala, do México, e de Trindade e Tobago. Constatam-se assim as condições e possibilidades para aumentar gradualmente a interdependência comercial, financeira e de investimentos produtivos entre as economias da AEC, com intuito de consolidar a plataforma produtiva da organização. Esses, alias, são alguns dos principais eixos temáticos do agrupamento (Sela, 2015; Muñoz, 2006).

Com efeito, os países da AEC têm trabalhado na negociação de acordos que dinamizem o comércio e os investimentos intrarregionais. Procura-se também modernizar a legislação e os procedimentos administrativos, bem como eliminar barreiras alfandegárias e não-alfandegárias que acabam obstaculizando o comércio justo, equilibrado e mutuamente vantajoso. Outrossim, foram aprovadas tarifas preferenciais para as pequenas economias do Caribe ocidental. Contudo, a assinatura de um tratado de livre comércio entre as partes ainda precisa de muito trabalho – sem esquecer que quase todos os membros da AEC também participam de outros processos de integração regional, eis os casos da Caricom, do Sica, do Nafta, do Cafta, do Mercosul, da Alba, do acordo de Lomé de algumas antigas colônias caribenhas com a União Europeia, dentre outros (Jaramillo, 2008; Serrano, 2004).

A promoção do turismo e a construção de gigantescos empreendimentos em infraestrutura de transporte marítimo, aéreo e terrestre constituem outros dois importantíssimos eixos de ação da AEC. Em relação à indústria do turismo, cumpre lembrar que o Grão Caribe é um dos principais destinos do continente e do mundo. Mais de 40 milhões de turistas visitam anualmente os países caribenhos. E alguns países e sub-regiões são altamente dependentes dessa indústria turística. Observe-se que o turismo no Grão Caribe não se limita às zonas costeiras ou litorâneas. Existem importantes parques arqueológicos, sítios históricos, serviços financeiros, cruzeiros marítimos, serviços de turismo da saúde, e turismo de eventos, dentre outros, que acabam completando um setor muito dinâmico e de importante geração de empregos das economias caribenhas.

Em consequência, a AEC tem na promoção do turismo – principalmente do turismo sustentável – um dos quatro eixos fundamentais de atuação. E conjuntamente com a denominada Organização de Turismo do Caribe, a Associação procura estabelecer acordos de turismo multidestino – isto é, pacotes que incluam a vários países da região –, e também a promoção do turismo no Caribe tanto em mercados tradicionais (Estados Unidos, Canadá, Europa Ocidental) quanto em mercados emergentes (China, Brasil, Rússia, Japão).

Em relação à infraestrutura de transporte marítimo, aéreo e terrestre parece pertinente lembrar que a relativa proximidade da bacia do Caribe com o mercado dos Estados Unidos e de outros países do continente gera incentivos para importantes investimentos no setor. No momento de escrever estas linhas ressalta a modernização e ampliação do canal do Panamá – bem como outros projetos de conexão bi oceânicos na Nicarágua, Costa Rica, Guatemala e Honduras. A construção do porto de Mariel (Cuba) também se vislumbra como uma importante base logística para empreendimentos macrorregionais, principalmente com o mercado da principal economia do planeta, após a normalização das relações diplomáticas entre Washington e Havana (Ayerbe, 2016; Tulchin, 2005).

Numerosos aeroportos foram construídos e ampliados em diferentes países e territórios caribenhos. Igualmente, existe uma política de “céus abertos” que favorece uma conectividade aérea entre os países da região e outros mercados do continente e do mundo. Nesse contexto, algumas linhas aéreas de origem caribenha conseguiram um excelente posicionamento no mercado regional e continental – eis o caso, por exemplo, da empresa Avianca, de capital colombiano-brasileiro. Algo semelhante se pode afirmar dos projetos de infraestrutura terrestre no eixo Cidade do México-Bogotá – isto é, a modernização e ampliação da antiga estrada Pan-americana, construída na época da Segunda Guerra Mundial – e novas facilidades na conectividade terrestre entre Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname.

Em consequência, o comércio, os investimentos produtivos, o turismo e a infraestrutura logística são fatores sumamente importantes nas estratégias impulsionadas pela AEC e seus Estados membros.

O quarto eixo temático prioritário para a AEC está relacionado à redução de risco de desastres naturais. Acontece que a bacia do Caribe é particularmente vulnerável a fenômenos meteorológicos – furacões, enchentes, secas – e sísmicos. Com efeito, as mudanças climáticas globais têm provocado graves consequências no Grão Caribe,

ameaçando a biodiversidade não somente das regiões costeiras ou litorâneas, como também de florestas e da vida submarina. Algo semelhante pode ser afirmado em relação aos terremotos e erupções vulcânicas dos últimos anos que provocam gravíssimas perdas de vidas humanas e recursos materiais – eis o caso do pavoroso sismo no Haiti, em 2010, que causou a morte de mais de 200.000 pessoas, inclusive de muitos brasileiros que lá estavam em atividades de cooperação para o desenvolvimento.

Daí que a AEC tenha favorecido e impulsionado a instalação de programas de alerta e de rápida reação diante de fenômenos e desastres naturais, bem como auxiliado na coordenação de atividades de reconstrução após os acontecimentos em questão. Vale acrescentar que alguns Estados do Caribe oriental e a Costa Rica têm se destacado muito nos processos de negociação de acordos sobre mudanças climáticas, procurando reduzir o impacto dessas alterações ambientais na vida da região caribenha e do mundo (Schatán, 2002).

Alguns Desafios Operativos da Associação dos Estados do Caribe: Financiamento, Institucionalização e Agenda

Desde sua constituição, em 1994, a AEC teve uma persistente orientação pragmática e de cooperação intergovernamental. Não existem iniciativas muito ambiciosas no campo da política e da segurança intrarregionais. Trata-se, em consequência, de um foro de diálogo e concertação entre as partes. Isso também sugere que temas mais espinhosos ou polêmicos das relações entre as partes normalmente acabam sendo transferidos para outros foros, especialmente da Organização dos Estados Americanos, da Organização das Nações Unidas, da Comunidade dos Estados Latino-americanos, da União das Nações Sul-americanas, dentre outras.

Transferir esses tópicos polêmicos – geralmente de natureza política e de segurança – a outros foros gera consequências positivas e problemáticas para a AEC. De um lado, preserva a organização intergovernamental da polarização, das tensões e das divergências entre os Estados membros – ou com terceiros –, situação que poderia desaguar em uma certa paralisia e a eventual implosão do agrupamento. Nessa linha, a AEC tem logrado evitar a ‘importação’ desses conflitos no seio da entidade, ficando relativamente blindada, livre e isolada das referidas polêmicas. De outro lado, a ausência de beligerância nos conflitos e nas contradições mais significativas da

macrorregião também significa uma diminuição do prestígio internacional e da capacidade de articulação desse foro, que muitas vezes é visto como impróprio para abordar temas mais urgentes da alta política (Ardila, 2005).

O limitado prestígio internacional na resolução de conflitos também impacta negativamente na apropriação de recursos financeiros para o desenvolvimento autônomo de suas responsabilidades e projetos. Em geral, os Estados membros – particularmente os de menor desenvolvimento relativo – têm evitado assumir compromissos financeiros mais significativos com a AEC. Portanto, os recursos econômicos próprios da Associação são relativamente modestos incluindo um fundo especial e a sede da Secretaria Geral da entidade que fica em Porto Espanha.

Naturalmente, essa delicada realidade financeira redundando negativamente na capacidade operativa e nas atividades concretas de cooperação para o desenvolvimento impulsionado pelas autoridades do agrupamento. Em consequência, é bastante provável que os principais projetos de interesse coletivo impulsionados pela AEC terminem sendo financiados por outras entidades, especialmente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, pela Corporação Andina de Fomento ou pelo Banco da Alba.

A questão do financiamento também está ligada à própria institucionalização da AEC. Entende-se que o desenvolvimento institucional das organizações pode ser muito importante para o cumprimento de suas atribuições e responsabilidades. Entretanto, até agora, a Secretaria Geral da Associação não conseguiu ser proativa e continua dependendo fundamentalmente das decisões emanadas das reuniões dos chefes de Estado e do Conselho de Ministros – colegiado atualmente presidido pelo chanceler cubano Bruno Rodríguez. Daí que a Associação continue sendo fundamentalmente uma organização intergovernamental. Contudo, nos últimos anos – especialmente desde a reunião de Panamá, em 2005, e especialmente de Pétion-Ville, em 2013 – existem sugestões para aprimorar as capacidades de gestão organizacional da AEC. Assim, a recém-eleita Secretária-Geral e Embaixadora santa-lucense June Soomer aparentemente está formalmente habilitada para avançar nesse importante processo de gradual institucionalização da entidade (Sela, 2015).

Em relação à agenda da AEC é importante lembrar que o convênio constitutivo da entidade colocou os quatro eixos temáticos específicos de trabalho: comércio, turismo, transporte e riscos naturais. Em consequência, os principais projetos em andamento estão orientados à expansão dos vínculos econômicos entre os membros. Nessa linha

foram celebrados alguns acordos bilaterais e multilaterais de livre comércio entre o Caricom e países como México, Colômbia, e Costa Rica – esse último instrumento susceptível de ser extensivo a outros países do Sistema da Integração Centro-americana. Igualmente, é de grande relevância a cooperação energética e financeira das iniciativas venezuelano-cubanas de PetroCaribe e da Alba, lembrando que muitos Estados membros da AEC também participam nesses últimos processos de integração regional. E mais recentemente foram aceitas e impulsionadas algumas iniciativas de natureza cultural e social, principalmente na divulgação e aprimoramento das línguas oficiais do agrupamento – isto é, o espanhol, o inglês e o francês.

Para além daqueles eixos temáticos, a agenda da Associação poderia futuramente incluir novos tópicos de interesse comum e até agora pouco explorados, principalmente no que diz respeito à cooperação agrícola e pesqueira, à dinâmica migratória, à luta contra a fome, às indústrias culturais, e ao combate do crime organizado – inclusive do denominado turismo sexual, tão comum e espúrio em alguns locais da região. A aprovação de uma cláusula democrática, visando aprimorar a qualidade da democracia realmente existente na maioria dos países da região, é uma outra iniciativa importante para o futuro desenho institucional da AEC (Dilla, 2002; Lozano, 1998).

A Declaração de Havana, 2016: Conjuntura e Desafios Atuais da Associação dos Estados do Caribe

Em 4 de junho de 2016, os chefes de Estado dos países da AEC assinaram dois documentos altamente relevantes, a denominada Declaração de Havana e o chamado Plano de Ação para o Período 2016-2018. Assim, para os fins do presente artigo, é importante incluir uma breve análise interpretativa desses dois documentos político-diplomáticos.

Com efeito, a Declaração de Havana, de 44 parágrafos, identifica os consensos alcançados sobre muitos dos mais importantes tópicos conjunturais e desafios imediatos da agenda caribenha.³ Bem no início, o documento em apreço reitera a vigência do convênio constitutivo assinado em 1994, assim como a relevância atual da AEC. No

³“Declaración de La Habana, VII Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe”, Havana, 4 de junho de 2016, disponível em www.acs-aec.org, consulta em 17.6.2016.

parágrafo 4º, os Estados membros se comprometem “na construção de sociedades justas, equitativas, centradas no ser humano e inclusivas, bem como [reiteram] o compromisso com a promoção e a proteção de todos os direitos humanos”. A declaração reafirma seu apoio aos princípios e propósitos da Carta da Onu, e também condena o racismo, a escravatura, o terrorismo e o unilateralismo na política internacional.

No que diz respeito especificamente aos eixos temáticos prioritários da AEC, a declaração de Havana,

Reconhece a importância do Mar Caribe como ativo comum de nossos povos, segundo reza o marco do previsto no convênio constitutivo da AEC, e o papel que tem desempenhado na história e na identidade da região e seu potencial como elemento unificador de seu desenvolvimento, e ratifica nossa responsabilidade compartilhada na preservação de sua integridade ecológica.

Nesse sentido, as partes concordaram na necessidade de trabalhar pela sustentabilidade ambiental regional, continental e global. Outrossim, eles insistiram no imperativo de continuar avançando na redução dos riscos de desastres naturais. A esse respeito, as partes saudaram a iniciativa panamenha de criar um Centro Logístico de Assistência Humanitária, que foi colocado à disposição de todos os países e territórios do Grão Caribe.

A declaração de Havana também menciona explicitamente em diferentes parágrafos os outros três eixos prioritários da AEC, isto é, o comércio, o turismo sustentável, e os transportes. E convida os Estados membros a fomentar a cooperação cultural e educacional. Finalmente, no que tange às questões administrativas e institucionais da entidade, o documento, além de saudar a escolha da nova Secretaria Geral da Associação, embaixadora santa-lucense June Soomer, anuncia o início de “um processo de reflexão sobre os mecanismos de funcionamento da AEC com o objetivo de continuar aprofundando a eficácia de sua gestão”.

Esses tópicos supracitados aparecem ainda mais detalhados e explícitos no denominado Plano de Ação para o Período 2016-2018 da AEC.⁴ Também aprovado na reunião de Havana, em 4 de junho de 2016, esse documento aponta as prioridades operativas do

⁴ “Plan de Acción Para El Período 2016-2018, VII Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe”, Havana, 4 de junho de 2016, disponível em www.acs-aec.org, consulta em 17.6.2016.

Conselho de Ministros e da Secretaria Geral da Associação nos quatro eixos de trabalho.

No campo do turismo, por exemplo, as partes reiteram o reconhecimento da grande relevância dessa atividade nas economias e, conseqüentemente, advogam pela consolidação da denominada Zona de Turismo Sustentável do Grão Caribe. Especificamente as partes destacam a importância de trabalhar no desenvolvimento de uma oferta turística multideestino – isto é, que possa ser aproveitada conjuntamente por várias nações –, bem como oferecer melhores condições de segurança para a indústria turística, e promover o denominado turismo comunitário – com foco no artesanato.

No tocante ao eixo do comércio, dos investimentos e das relações económicas externas as partes coincidem na necessidade de desburocratizar e reduzir os obstáculos, às trocas comerciais e aos investimentos produtivos. Também, na urgência de impulsionar o desenvolvimento das pequenas e médias empresas, de organizar encontros empresariais, e na conveniência de promover uma gradual convergência dos diferentes esquemas de integração sub-regional que coexistem no Grão Caribe – isto é, Caricom, Sica, Alba, dentre outros.

No campo do transporte, o documento em apreço recomenda continuar trabalhando na conectividade aérea, marítima e terrestre. O aprimoramento da infraestrutura logística é considerado estratégico para o crescimento económico, em geral. No caso dos portos, o plano de ação observa, por exemplo, que eles acabarão sendo cruciais “para satisfazer as necessidades do comércio exterior na região que poderia sustentar com eficácia o aumento do tráfico que se espera como resultado, entre outros, da ampliação do Canal de Panamá, em 2006.” Ponderações semelhantes aparecem em relação ao transporte aéreo. Tratar-se-ia de propor:

Uma política geral da aviação para o Grão Caribe, estabelecendo um marco jurídico e de cooperação que ofereceria mais opções em quanto aos serviços aéreos, com a redução dos custos e dos preços, mais destinos, mais linhas aéreas e melhores serviços; ademais de lograr os mais altos níveis de segurança e proteção operativas na aviação civil internacional.

No eixo da redução do risco de desastres naturais, as partes se comprometem a continuar trabalhando na temática, incorporando, todavia, a mais avançada tecnologia disponível. Algo semelhante propõe o documento para a denominada Comissão do

Caribe, que tem o mandato de acompanhar os aspectos ecológicos e a biodiversidade daquela importante bacia do continente.

Vale acrescentar que o Plano de Ação avança no reconhecimento de um quinto eixo emergente de trabalho da AEC, neste caso vinculado à Cultura e Educação. Nesse tópico, as partes reivindicam uma alta e crescente convergência entre as instituições de ensino superior, inclusive com mobilidade acadêmica e com o fomento à instalação das denominadas Cátedras do Caribe em universidades de cada um dos 25 Estados membros do agrupamento. Algo semelhante se propõe no que tange à cooperação cultural e esportiva, que inclui festivais, carnavais e competições.

Finalmente, esse Plano de Ação destaca a necessidade de intensificar o esforço financeiro da Associação. Em tal sentido, o Conselho de Ministros e a Secretaria Geral têm mandato para procurar apoio da cooperação para o desenvolvimento e também entre os próprios Estados membros, particularmente daqueles de maior desenvolvimento humano relativo. Destarte, o desafio do financiamento do agrupamento deverá ser encarado sob uma perspectiva mais abrangente, e diretamente vinculada à institucionalização dessa exemplar e pragmática organização intergovernamental do continente.

Os Cenários Prospectivos: A Associação dos Estados do Caribe, 2016-2020

No contexto da VII reunião de chefes de Estado e de Governo da AEC, bem como no marco da aprovação da Declaração de Havana e do Plano de Ação trienal, parece plausível propor ao menos três cenários prospectivos para essa organização intergovernamental. Ainda que o curso final dos acontecimentos dependa de múltiplos fatores – tanto conjunturais quanto estruturais, regionais, e mesmo globais –, esses três cenários prospectivos poderiam ser denominados de: (a) inercial, (b) otimista, e (c) pessimista.

No cenário inercial, as relações intrarregionais, em geral, e a evolução da AEC, em particular, continuariam sendo dominadas pelas regularidades econômicas e políticas observadas no último triênio. No campo econômico, o comércio e os investimentos produtivos entre as partes continuariam sendo modestos e limitados. No campo do turismo a chegada de turistas ficaria entorno dos 50 milhões de visitantes por ano. E nos

transportes existiriam algumas novidades importantes, relacionadas ao impacto da abertura da nova fase do Canal de Panamá – e do porto de Mariel. A questão da prevenção de desastres naturais continuaria sendo dirigida basicamente em termos nacionais. E o processo de institucionalização da Secretaria Geral não apresentaria novidades de destaque. Consequentemente, a própria Associação continuaria existindo, porém com um baixo perfil e sem muito prestígio internacional.

No cenário otimista, se apresentaria uma sensível aproximação das relações econômicas e políticas entre os membros da AEC. No campo comercial poderia vir a ser negociado e aprovado um acordo de livre comércio, susceptível de se transformar em um bloco econômico mais consistente até 2030, semelhante ao observado nos países da Associação das Nações do Sudeste Asiático – Asean, pela sigla em inglês. A pacificação da Colômbia, a estabilização da Venezuela, e a normalização das relações entre Havana e Washington ajudariam muito na criação de um clima de confiança política ainda mais consistente. Destarte, o turismo, a infraestrutura logística e os programas de redução de risco de desastres naturais experimentariam um importante crescimento, que redundaria em claros e evidentes avanços em matéria de desenvolvimento humano, democracia, e promoção efetiva dos direitos humanos. De fato, um protocolo adicional com temas sociais e culturais – que deveriam incluir uma cláusula democrática mais efetiva – poderia ser assinado para complementar o convênio constitutivo. E no campo administrativo, a Secretaria Geral conseguiria alta e crescente autonomia em relação ao Conselho de Ministros, além de conseguir uma melhor apropriação de recursos financeiros e eventualmente poderia ser aprovado um banco de fomento específico para o Grão Caribe.

No cenário pessimista as relações econômicas intrarregionais – e particularmente o comércio e os investimentos – teriam uma rápida declinação. No marco da crise econômica global, os Estados se concentrariam em enfrentar os próprios desafios, e os próprios esquemas de integração preexistentes poderiam definharem. O colapso do modelo socialista venezuelano ou cubano poderia provocar graves consequências para esses países, em particular, e para a região, em geral, especialmente se estes regimes fossem substituídos por uma situação de caos ou de conflito armado interno. Veleidades imperiais ou subimperiais poderiam tentar abocanhar territórios e influência geopolítica espúria. Uma outra variante do cenário pessimista poderia estar relacionado a graves desastres naturais – especialmente furações e terremotos particularmente violentos e destrutivos – que acabassem provocando a completa desestruturação das economias e

das sociedades, tanto nas ilhas quanto nos países do continente. E diante uma AEC totalmente inoperante e isolada, o esgotamento e a extinção do próprio agrupamento poderia vir a ser cogitado. Certamente, tratar-se-ia de um cenário de conflito, incoerência, divergência, desarmonia e crescente desconfiança entre as partes.

Quer acreditar o autor deste artigo – após a análise da Declaração de Havana e do Plano de Ação – que a evolução futura da AEC acabará avançando por algum ponto intermediário entre o cenário inercial e o cenário otimista. Isto é, vislumbrar-se-ia um panorama de cauto otimismo. A liderança da embaixadora santa-lucense June Soomer é particularmente relevante para o devir do agrupamento. Nessa hipótese poder-se-ia trabalhar com uma agenda fundamentada tanto no pragmatismo imperante nos últimos anos, quanto nas afinidades eletivas, na solidariedade, na sensibilidade, e na comunidade de interesses e valores.

Considerações Finais

Após 22 anos de existência e sete reuniões de chefes de Estado e de governo, a Associação dos Estados Caribenhos pode ser considerada como um bom exemplo de organização intergovernamental atuante no continente latino-americano. Numericamente, esse agrupamento reúne a maioria dos Estados americanos. E tem demonstrado suficiente pragmatismo, flexibilidade e consistência para alcançar seus objetivos, programas e projetos, em benefício de milhões de caribenhos. Em consequência, pode-se concluir que a cooperação intrarregional tem sido bem sucedida, e confirma a relevância da vontade política, da construção de confiança entre vizinhos, e das afinidades eletivas entre as partes que convivem geograficamente.

A AEC também transforma em realidade o conceito de Grão Caribe, antiga aspiração de intelectuais e políticos, ao longo de décadas (Castillo, 2007; Domínguez, 2007). Mesmo reconhecendo a existência de profundas assimetrias econômicas, sociais, culturais e políticas, os países caribenhos aceitam, valorizam e constroem uma emergente identidade internacional compartilhada. Nesse diapasão muitos acordos foram assinados e estão em vigência com o propósito de usufruir de forma construtiva e racional da considerável riqueza humana e material da região, especialmente no campo do turismo, da sustentabilidade ambiental e da cooperação econômica.

Assim, após a sétima reunião de chefes de Estados, fica ainda mais evidente que esse agrupamento continuará trabalhando como um mecanismo de diálogo, de cooperação e de concertação para atender e enfrentar muitos dos principais desafios colocados pelas transformações globais nos primeiros anos do século XXI. Nesse sentido, entende-se que a hipótese apresentada na Introdução do artigo está confirmada.

Referências

a) Documentos primários

“Declaración de La Habana, VII Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe”, Havana, 4 de junho de 2016, disponível em www.acs-aec.org, consulta em 17.6.2016.

“Plan de Acción Para El Período 2016-2018, VII Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe”, Havana, 4 de junho de 2016, disponível em www.acs-aec.org, consulta em 17.6.2016.

“Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe”, Cartagena, 24 de julho de 1994, disponível em www.acs-aec.org, consulta em 17.6.2016.

b) Bibliografia

ARDILA, Martha (comp.). El Gran Caribe: Historia, cultura y política. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

AYERBE, Luis Fernando. “Cuba-Estados Unidos: Normalización diplomática e desdobramentos regionais”. In XAVIER, Lúcia, e DOMÍNGUEZ, Carlos (orgs.). Política, Cultura e Sociedade na América Latina: Estudos Interdisciplinares e Comparativos, v. 3, Curitiba: CRV, p. 135-154, 2016.

BOBEA, Lilian. “Soberanía inmaterial: el Caribe en el contexto actual de la seguridad hemisférica”. In: TULCHIN, Joseph, BENÍTEZ, Raúl, e DIAMINT, Rut (eds.). El Rompecabezas: Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI. Buenos Aires: Prometeo e Bononiae Libris, p. 275-298, 2005.

CASTILLO, Joaquín Santana. “Repensando el Caribe: valoraciones sobre el gran Caribe hispano”. Clío América, v. 1, n. 2, p. 303-333, 2007.

- DILLA, Haroldo (ed.). Los Recursos de la Gobernabilidad en la Cuenca del Caribe. Santo Domingo: Flacso e Nueva Sociedad, 2002.
- DOMÍNGUEZ, Carlos. “Brasil, el Gran Caribe y la reconfiguración de la agenda común: tendencias, desafíos y perspectivas en los primeros años del siglo XXI”. Foro Internacional, v. XLIX, n. 1 (195), p. 69-93, 2009.
- _____. “Brasil, Centroamérica-Caribe: Cien años de solidaridad y cooperación (1906-2006)”. Revista Brasileira do Caribe, v. VII, n. 14, p. 555-580, 2007.
- GAZTAMBIDE, Antonio. “La invención del Caribe a partir de 1898 (Las definiciones del Caribe, revisitada)”, Tierra Firme (Caracas), v. XXI, n. 82 (abril-junio), p. 165-186, 2003.
- GIRVAN, Norman. “Reinterpretar el Caribe”. Revista Mexicana del Caribe, n° 7, p. 6-34, 2000.
- JARAMILLO, Grace. Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo. Quito: Flacso, 2008.
- JARAMILLO, Isabel. “La Cuenca del Caribe: el entorno y los retos de la cooperación en el siglo XXI”. In: TULCHIN, Joseph, BENÍTEZ, Raúl, e DIAMINT, Rut (eds.). El Rompecabezas: Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI. Buenos Aires: Prometeo e Bononiae Libris, p. 331-355, 2005.
- LOZANO, Wilfredo (org.). Cambio Político en el Caribe. Santo Domingo: Flacso e Nueva Sociedad, 1998.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. De Martí a Fidel/ A Revolução Cubana e a América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- MOYA, Frank, e outros. Historia del Caribe. Barcelona: Crítica, 2001.
- MUÑOZ, Laura. “‘Actuar con sentido estratégico’: México en la Asociación de Estados del Caribe y la cooperación regional para el desarrollo”. Caribbean Studies, v. 34, n. 1, p. 85-109, 2006.
- PNUD. Human Development Report 2015. Nova York: Nações Unidas, 2015.

SCHATÁN, Claudia. “Desarrollo económico y medio ambiente”. In: BODEMER, Klaus, e GAMARRA, Eduardo (eds.). *Centroamérica 2020: Un nuevo modelo de desarrollo regional*, Caracas: Nueva Sociedad, p. 243-268, 2002.

SELA. *Evolution of the Association of Caribbean States (ACS)*. Caracas: Sela, 2015.

SERBIN, Andrés. *El Ocaso de las Islas: El Gran Caribe frente a los desafíos globales y locales*. Caracas: Invesp e Nueva Sociedad, 1996.

SERRANO, Enriqueta. “Relaciones de la Unión Europea con los Países y Territorios de Ultramar”. *Revista Mexicana del Caribe*, v. IX, n. 18, p. 7-56, 2004.

TULCHIN, Joseph, e outros. *Cambios en la Sociedad Cubana desde los Noventa*. Washington: WWC, 2005.

VIDAL, Antonino. “La región geohistórica del Caribe”. *Revista Mexicana del Caribe*, v. VIII, n. 15, p. 7-37, 2003.