

7º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG)

Belo Horizonte, MG

Área Temática: Economia Política Internacional

ANÁLISE DO PROCESSO DE REGIONALISMO DA AMÉRICA LATINA

EM UM “MUNDO MULTIPLEX”

Patrícia Nasser de Carvalho

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Resumo: A partir da discussão sobre o fim da ordem mundial liderada pelos EUA, desenvolvido pelo professor Amitav Acharya e inicialmente apresentada em seu livro *The End of American Order* (2014), para explicar a ordem mundial emergente, que neste início de século substitui a ordem internacional hegemônica liberal liderada pelos EUA desde o final da Segunda Guerra, o objetivo deste artigo é responder às seguintes perguntas: de que forma o regionalismo na América Latina (AL) é uma estratégia de inserção internacional dos países da região no “Mundo Multiplex”? Como ele influencia e auxilia no redesenho das instituições e regras de governança global? O “Mundo Multiplex” baseia-se na ideia de que o poder dos EUA está em declínio, há múltiplos e importantes atores, cultural e politicamente diversos, a interdependência global alcança níveis sem precedentes e a ordem emergente é descentralizada e pluralista. Frente aos desafios colocados à hegemonia dos EUA nas primeiras décadas do Século XXI, a descentralização da nova ordem implica em que o processo de regionalismo seja importante tendência, resultando na sua fragmentação, mas não na sua instabilidade. Esta pesquisa qualitativa identifica como o processo regionalista marca o sistema fragmentado de governança regional. A análise mostra ainda que esses países veem o regionalismo como forma de reagir aos privilégios das grandes potências ocidentais, as quais, na sua percepção, abusavam das normas e regras existentes em favor dos seus interesses, e resistiam às reformas das instituições multilaterais. Além disso, nas últimas décadas, o regionalismo é percebido pelos governos latino-americanos como oportunidade para promover seu desenvolvimento, fortalecer o poder regional, a posição na economia global e na política internacional e superar os desafios transnacionais e as novas ameaças.

Palavras-chave: ordem mundial, América Latina, regionalismo, Mundo Multiplex.

Introdução

No seu último livro, *The End of American Order* (2014), o professor de Relações Internacionais de origem indiana da American University, que foi consultor de grandes instituições financeiras, como o Banco Mundial e o Banco de Desenvolvimento da Ásia e atualmente é o titular da Cátedra da UNESCO para estudos sobre Desafios Transnacionais e Governança Global, Amitav Acharya, apresentou a tese de que a ordem global liberal sob a hegemonia norte-americana chegou ao fim. Importante especialista em regionalismo asiático no âmbito dos estudos de área e pensador de novas perspectivas teóricas para o campo das Relações Internacionais¹, seu objetivo nessa obra e em artigos publicados posteriormente é pensar a ordem global e suas transformações de modo mais amplo em termos de atores, e menos centrado em teorias generalizadoras, aplicadas a qualquer tempo e espaço.

Segundo Acharya, para isso, é preciso expandir o entendimento sobre essa ordem a partir de um olhar menos enfático sobre as ideias, as experiências e os modelos ocidentais. Ao longo dos seis capítulos do livro, ele defende a tese de que, com o declínio do Sistema Internacional unipolar, a ordem global liberal norte-americana findou-se, embora ainda seja percebida por importantes analistas do campo, como Joseph Nye e John Ikenberry. O autor afirma também que a ordem global emergente não é multipolar, como pensam muitos analistas, mas “multiplex”, porque consiste em múltiplos “mundos” de regiões, atores, regras e características que o tornam mais plural e multidimensional. Sendo assim, o sistema de governança é fragmentado e essa fragmentação é resultado de dúvidas dos atores sobre a eficiência de várias instituições internacionais multilaterais existentes desde a Segunda Guerra Mundial. Por um lado, as mudanças de poder global e a ascensão de novas potências demandam instituições renovadas e novas e mecanismos paralelos de tomadas de decisão e de barganha. Também exige que se leve em consideração as necessidades de Estados mais fracos, as experiências regionais e o contexto regional. Por outro lado, quase sempre resistentes às reformas das instituições internacionais multilaterais, no início do século XXI as grandes potências se encontram diante do “mundo multiplex”, que implica em um modelo híbrido de governança global, que é híbrido: está entre o concerto global (estabelecido pelas grandes potências e as emergentes) e uma rede de ordens regionais.

Em uma ordem com essas características, todos os atores agem de acordo com suas possibilidades no cenário de redistribuição de poder mundial e buscam seus próprios interesses, sobretudo a partir de alianças cooperativas. Essas duas premissas – o fim da

¹ Ver Acharya; Buzan, 2010.

ordem global liberal e o conceito de “Mundo Multiplex” – serão discutidos na parte teórica deste artigo para embasar seu argumento principal.

Admitindo-se tal contexto, este trabalho, que é fruto de uma pesquisa ainda em curso, tem por objetivo responder às seguintes perguntas: qual papel a região latino-americana desempenha em relação à estratégia de inserção de seus diferentes países em um “Mundo Multiplex”? De que forma o regionalismo na América Latina (AL) é uma estratégia de inserção internacional dos países da região no “Mundo Multiplex”? Como ele influencia e auxilia no redesenho das instituições e regras de governança global?

Considera-se que as principais teses de Acharya são apropriadas para pensar essas questões porque enfatizam a importância das regiões e de suas peculiaridades em um mundo em transformação. Neste sentido, o regionalismo compõe uma das estratégias de inserção internacional no rol de possibilidades dos atores no Sistema Internacional. As regiões, onde eles estão localizados, encontram-se diante da necessidade de traçar estratégias de curto e de longo prazo que as permitam se adaptar às contínuas mudanças em relação a variações de poder relativo global, às características socioculturais de outras potências não-ocidentais em ascensão no Sistema Internacional e a forma como interpretam a dinâmica das relações internacionais. Essa dinâmica de soluções próprias se reflete em demandas dos vários atores por novas normas e regras internacionais, na forma de fazer política, nas diretrizes de política econômica, na corrida tecnológica e nos planos de intervenção militar de Estados e outros *players* globais. Da mesma forma, as explicações não devem se dar partir da visão da hegemonia, mas precisam expandir o significado de poder, de instituições e de ideias de um modo mais amplo e inclusivo.

Na esteira desse processo, nas primeiras décadas do século XXI, os países da AL tomaram as novas iniciativas regionalistas como formas próprias de reagir à ordem global norte-americana, que privilegiava os interesses das grandes potências ocidentais a partir de suas normas e regras. De modo geral, o regionalismo latino-americano se firmou como um processo que não é mais guiado por princípios universalistas ou é moldado pelos interesses e experiências das grandes potências globais. Ao contrário, ele é a expressão de mecanismos próprios de governança regional com o fim de promover renovada concertação política, novas formas de cooperação econômica e social e lograr maior autonomia regional, tanto na política exterior, como em termos de estratégias de desenvolvimento (CAETANO & SANAHUJA, 2019). Assim sendo, mesmo que grande parte das condições que tornaram possível este giro regionalista estejam se desfazendo nos últimos anos, ainda é possível examinar como o regionalismo na AL promoveu inovações institucionais, novas configurações regionais e incorporaram diferentes temas à agenda regionalista latino-americana neste início de século considerando o “Mundo Multiplex”. Por conseguinte, o regionalismo da AL deve ser analisado a partir de sua própria dinâmica e de suas

peculiaridades. Para este fim, realiza-se uma pesquisa explicativa, a partir de análise bibliográfica. Ela está dividida em quatro seções, além desta introdução e da conclusão: na primeira seção é discutido o fim da ordem global liberal e na segunda o conceito de “Mundo Multiplex”. A terceira trata do regionalismo no “Mundo Multiplex” e a última do regionalismo na AL nele.

1. O fim da ordem global liberal

Uma das principais ideias apresentadas por Acharya em *The End of American Order* (2014) é o fim da ordem global liberal estabelecida no final da Segunda Guerra Mundial sob a hegemonia norte-americana. Da ótica do autor, o que está em declínio desde o final da Guerra Fria não é exatamente o poder dos Estados Unidos, mas seu *status*, sua legitimidade, sua influência e capacidade de gerenciamento da ordem liberal global, elementos fundamentais para sustentar o que ele denomina de multilateralismo hegemônico. O multilateralismo hegemônico é o resultado da associação entre multilateralismo e hegemonia e foi elemento-chave para apoiar os Estados Unidos para se colocar como a grande potência hegemônica global por mais de cinquenta anos. De outra forma, na interpretação do autor, a ordem liberal global, pautada no multilateralismo hegemônico, não estava sustentada principalmente nos recursos materiais de poder dos Estados Unidos, mas em sua capacidade de administrá-la, especialmente por meio das instituições internacionais as quais os Estados Unidos criaram junto aos seus aliados no pós-Segunda Guerra Mundial. Se o poder global norte-americano está em declínio, continua Acharya, essa é outra questão, sobre a qual ainda não é possível ter certeza, mas muitas vezes confundida com a primeira. O que é certo é que a ordem global não é mais a mesma que aquela do período do pós-Segunda Guerra: ela não é mais liberal e tampouco está sob a hegemonia dos norte-americanos. Isso fica bem explícito na seguinte passagem: “...a ordem global norte-americana está chegando ao fim, esteja o poder dos Estados Unidos em declínio ou não” (ACHARYA, 2014, p. 2).

Aliás, da perspectiva de Acharya, a ordem liberal estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial não era exatamente global porque cobria essencialmente o poder dos Estados euro-atlânticos que a compreendiam a partir de uma ótica ocidental. Além disso, as percepções sobre capitalismo e liberalismo em outras regiões do mundo não-Ocidental não eram as mesmas do Ocidente e a hegemonia dos Estados Unidos nunca foi, de fato, inclusiva ou benigna (ACHARYA, 2017a). Ele argumenta ainda que, por um lado, os Estados Unidos apoiaram seletivamente a cooperação regional. Deram suporte à integração regional da Europa, na figura de instituições como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou das Comunidades Europeias (CE), quando as metas delas coincidiram

com sua própria agenda política. Por outro, os norte-americanos se opuseram à cooperação regional na Ásia e na África no mesmo período. Isso aconteceu porque durante a Guerra Fria, a ordem global excluiu nações não-ocidentais importantes do jogo do poder, como a China e a Índia, e funcionou principalmente como uma provedora de bens ao “clube” dos aliados, isto é, dos Estados Unidos e de seus parceiros (ACHARYA, 2016). Essas nações, para além de não-ocidentais, pertencem à categoria de pós-colonial. Como escreveu Robert Keohane em *After Hegemony*, “a hegemonia deve contribuir para manter a ordem na política mundial, mas não é condição suficiente e há poucas razões para ser considerada necessária” (KEOHANE, 1984, p. 46). Desse ponto de vista, esta proposição também nunca foi tão colocada à prova. Acharya chama a atenção para o fato de que a ordem liberal – embora não tenha sido global – existiu nas décadas pós-Segunda Guerra, mas depois do final da Guerra Fria, tornou-se um mito. No século XXI, mais do que nunca, essa definição não reflete as complexidades dessa ordem (ACHARYA, 2014, p. 17).

O principal argumento explicativo do autor para essas mudanças está no fato de que, sobretudo neste século, os Estados Unidos têm menor capacidade de lograr consensos sobre normas e regras internacionais e menos recursos materiais relativos do que no período após o final da Guerra. Neste sentido, há erosão e crise estrutural da ordem liberal, que eles construíram e mantiveram por décadas sob seu domínio. Essa crise tem raízes profundas e está ligada às transformações políticas e econômicas globais. O autor cita três pontos que corroboram sua tese: economia, poder militar e *soft power*. Na economia, estudos prospectivos mostram que em 2030 a economia norte-americana será ultrapassada pela chinesa. Déficits orçamentários, enfraquecimento do dólar como moeda de reserva internacional e instabilidades no crescimento do PIB são elementos que causam instabilidade na economia norte-americana (ACHARYA, 2014, p. 21). O poder militar dos Estados Unidos, embora ainda seja muito superior a de todas as nações do mundo, é cada vez mais desafiado, especialmente pelos avanços tecnológicos chineses mostrados em suas incursões estratégicas no Mar do Sul da China nos últimos anos. Os chineses, por seu turno, parecem gradualmente tentados a usar a força, deixando de lado sua política declarada de não interferência. Além disso, o mundo não parece que tenha se tornado mais seguro desde a década que coroou o final da Guerra Fria, quando o mundo era unipolar, uma vez que houve mais agressões, ameaças e conflitos regionais. São exemplos disso os confrontos nos Balcãs, no Afeganistão e no Timor Leste (p. 19). Por fim, o *soft power* norte-americano, a despeito de ser mais difícil de medir do que os outros elementos que compõem a capacidade material dos Estados Unidos, também parece dar sinais de certa fragilidade. À medida que esses fatores considerados elementares da ordem liberal continuarem sendo corroídos, argumenta Acharya, a influência dos Estados Unidos na ordem liberal seguirá diminuindo.

Em suas pesquisas mais recentes, Acharya (2017a; 2017b) ressalta que após a eleição de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos, em 2016, também foram enfraquecidos os interesses domésticos de manter o país como hegemonia global, os quais tradicionalmente se refletiram na forma como ele se colocou como feroz protetor da ordem liberal e dos valores ocidentais, como liberdade e democracia. Assim como nos Estados Unidos, as frustrações com as consequências da globalização, do globalismo e a sensação de fracasso do multilateralismo alimentaram as percepções de parte dos cidadãos de várias partes do mundo ocidental, que se sentem descontentes e apoiam a eleição de políticos populistas (ACHARYA, 2017b) que e colocam em xeque a democracia. A vitória de Trump para o governo dos Estados Unidos parece encorajar o autoritarismo em todo o mundo, inclusive no Ocidente, onde foram comemoradas vitórias de partidos de extrema direita em vários países.

Em trabalhos publicados mais recentemente, Acharya discute que o atual presidente norte-americano dá sinais dessa percepção ao conferir pouca credibilidade às instituições internacionais multilaterais criadas e moldadas pelos Estados Unidos e seus aliados nos anos 1940, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, ou mesmo em fóruns internacionais de discussão de política internacional, como o G-7. Acharya alega que, isso, na prática, ajuda a deslegitimá-las. O autor cita que o Relatório do *National Intelligence Council*², ainda na era Barack Obama, publicado em novembro de 2012, o próprio governo norte-americano aponta que a autoridade das grandes instituições internacionais multilaterais está em rápido ritmo de esgotamento.

No caso da Organização Mundial do Comércio (OMC), provavelmente a mais icônica das instituições criadas para defender o livre comércio internacional e cujas raízes estão no pós-Segunda Guerra, quando houve a aprovação do Acordo Geral de Tarifas de Comércio (GATT), em 1947, Trump chegou a desqualificá-la após eleito. Acharya lembra que no período de campanha, o atual presidente norte-americano afirmou que as estratégias comerciais bilaterais foram proclamadas como as preferidas pelos Estados Unidos durante seu governo, uma vez que as normas multilaterais não conseguiam promover comércio internacional transparente e vantajoso para seu país. Ainda hoje, o presidente reforça o entendimento que seu objetivo máximo do comércio deve ser criar empregos, aumentar salários nos Estados Unidos e reduzir o déficit comercial norte-americano. O mesmo pensamento aplicou para as negociações dos mega-acordos regionais, pois, em 2017, deixou a Parceria Transpacífica, dizendo que não era um acordo interessante os norte-americanos, e em 2018 pressionou para a reformulação do Acordo de Livre Comércio da

² Ver: <https://globaltrends2030.files.wordpress.com/2012/11/global-trends-2030-november2012.pdf>

América do Norte (NAFTA), alegando que precisava alinhá-lo aos interesses do seu país. Na administração Trump, ao menos, não é de se esperar que os norte-americanos voltem a apoiar radicalmente o multilateralismo, como em outras épocas.

Trump também parece não acreditar na utilidade estratégica e normativa das tradicionais alianças norte-americanas, embora não seja o primeiro presidente dos Estados Unidos a dizer que seus aliados europeus deveriam contribuir mais para financiar a sua própria segurança e não se “aproveitarem dos Estados Unidos”, como fez em 2018 na cúpula da OTAN. Mesmo assim, ele foi o primeiro presidente dos Estados Unidos a explicitamente alertar os europeus sobre a retirada da ajuda em defesa dos Estados Unidos, caso seus aliados não cumpram com as exigências do país. De alguma forma, essas declarações foram prejudiciais à credibilidade dessa organização.

Outras posições políticas declaradas por Trump sugerem que a política externa norte-americana tem natureza mais nacionalista do que nos governos anteriores. Ao mesmo tempo, as relações transatlânticas são menos estáveis do que foram nas décadas anteriores. Em contrapartida, a simpatia de Trump com a Rússia demonstra que a sua postura em relação às alianças norte-americanas não pode ser facilmente descartada como tentativa de compartilhamento de responsabilidades, mas é motivada por um cálculo geopolítico diferente do que aquele do período imediato quando a Guerra Fria cessou (ACHARYA, 2017b).

Para além de minar a legitimidade das instituições internacionais multilaterais que ajudaram a criar, os norte-americanos estão dificultando as negociações internacionais em assuntos internacionais de interesse coletivo, como sobre o acordo sobre mudanças climáticas. Também em 2017, por decisão do governo Trump, os Estados Unidos deixaram o Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas, alegando que pensariam em um acordo mais justo com o povo do seu país.

De acordo com Acharya (2016), o *Brexit*, aprovado em 2016 no Reino Unido, e a crescente onda de nacionalismo e protecionismo representam a erosão da democracia liberal no Ocidente e sinalizam o declínio não apenas da ideologia liberal, mas da ordem global liberal. Neste âmbito, a eleição de Trump pode ser interpretada como uma consequência e não uma causa da implosão dessa ordem liderada pelos Estados Unidos, em curso desde antes de sua eleição, mas reforçada por ela à medida que vem ocorrendo mudanças explícitas na posição do país como o grande defensor dos valores liberais ocidentais (ACHARYA, 2017c). Em sua opinião, o mundo mudou demais nas últimas décadas para manter a ordem e a estrutura construída nas décadas imediatamente após os anos 1940. Ameaças a essa ordem e à democracia das nações, tanto externas quanto internas, a ascensão de novos pólos de poder, de ideias, de sistemas e de alianças diversas configuram, do ponto de vista de Acharya, a nova ordem e a “nova globalização”

(ACHARYA, 2017b), que inclui guerras comerciais, protecionismo, nacionalismo ações unilaterais de muitos governos, ameaças transnacionais, embora também cooperação e novas formas de interpretar as relações internacionais.

Nas projeções do autor, essas mudanças implicarão em que o sistema de governança global centre-se ainda menos nos Estados Unidos e no Ocidente no futuro próximo. No livro, publicado em 2014, ele lembra que há algum tempo as potências emergentes, as quais se apoiavam, sobretudo no crescimento franco de suas economias, clamam por maior espaço e liderança nas instituições internacionais, ao mesmo tempo em procuram criar novos mecanismos globais e regionais de governança. Apesar de alertar para o fato de que sozinhas elas não podem preencher o vazio criado pelo fim da ordem mundial sob a hegemonia dos Estados Unidos, Acharya confirma o quão elas são importantes. Fóruns como o IBSA, o BRICS, o Novo Banco de Desenvolvimento, criado em 2014, e o *Contingent Reserve Arrangement*, aprovado em 2015 para apoiar desequilíbrios no balanço de pagamentos de seus membros, o Banco Asiático de Desenvolvimento e Infra-estrutura, também acreditado em 2015, e o *One Belt, One Road*, grande projeto de infraestrutura da China para a Ásia, Europa, Oriente Médio, América Latina e África, além dos planos da própria Índia para o desenvolvimento de infra-estrutura no Sul da Ásia, são apenas algumas das iniciativas propostas e levadas a cabo pelos Países em Desenvolvimento (PEDs) considerados potências emergentes e potências regionais.

Sem embargo, é preciso essas potências emergentes ora cooperam em um determinado tema ou temas e mostram posições alinhadas, ora ameaçam-se mutuamente quando perseguem objetivos regionais e globais conflitantes (ACHARYA, 2016). Por exemplo, apesar de ser um pólo de poder relevante, atualmente, o BRICS enfrenta grandes incertezas econômicas e políticas. Por um lado, especialmente Índia e China, as duas maiores potências emergentes, defendem a ordem liberal até o ponto em que podem se beneficiar dela. Por outro, problemas políticos internos (no Brasil e na África do Sul) e a dependência do comércio global e disputas territoriais (especialmente da China e Índia) garantem que supostos desafiantes da ordem liberal possam até mesmo oferecer maior apoio a ela, pelo menos no curto prazo. Foi isso o que fez que Xi Jinping, presidente chinês, no Fórum de Davos, em 2017, na sua primeira participação (NOSSEL, 2016). Ele defendeu a globalização e o livre comércio com o intuito de chamar a atenção para o discurso e as práticas protecionistas de Trump, enfatizando a guerra comercial declarada pelos Estados Unidos à China.

Em suma, em *The End of American Order* Acharya se mostra mais preocupado em entender a complexidade dos temas e a ordem global emergente do que efetivamente explicar o declínio do poder norte-americano. Sua principal hipótese, melhor desenvolvida adiante, é de que os norte-americanos são cada vez menos capazes de conseguir o que

querem da comunidade internacional e controlar a estrutura institucional que eles mesmos construíram. Sendo assim, da ótica de Acharya, Trump não conseguirá reconstruir a posição dos Estados Unidos como ela era no pós-Segunda Guerra, mesmo tentando “fazer a América grande novamente”, sobretudo por meio do unilateralismo, do protecionismo e do nacionalismo. Por isso, ressalta que não se pode ignorar as variedades de atores internacionais e a vastidão de suas experiências na construção da nova ordem (ACHARYA, 2016).

2. O “Mundo Multiplex”

Para responder o que está emergindo para além da ordem liberal global, isto é, do que constitui a ordem global emergente, e quais são as forças a caracterizam, Acharya apresentou o conceito “Mundo Multiplex”. O termo “multiplex” é muito usado na área de telecomunicações e se refere ao envio de múltiplos sinais ou fluxos de informação separadamente, mas transmitidos concomitante para uma unidade captadora. Por seu turno, o conceito “Mundo Multiplex” é uma metáfora relacionada a um teatro ou cinema multiplex onde o público pode escolher e desfrutar de uma variedade de shows, interpretações e atrações de diversos artistas, produtores e diretores, ao invés de um único espetáculo (ACHARYA, 2014, p. 113).

Ao usar essa imagem para comparar à ordem emergente, Acharya tem a intenção de que essa interpretação, ligada à nova ordem em ascensão, não seja vista como uma teoria, mas como uma abordagem explicativa alternativa ao termo “multipolar”, o qual, embora amplamente empregado, considera um conceito inadequado para caracterizar a realidade. Ele prefere conferir sentido metafórico a sua explicação chamando a atenção para o fato de que nessa nova ordem mundial emergente, não são apenas as grandes potências que têm importância, mas os diversos atores que tomam decisões e apresentam condições de influenciá-la. No “Mundo Multiplex”, o poder e a liderança são cada vez mais difusos e compartilhados entre atores estatais e não-estatais, formais e informais, grandes e pequenos, são cultural e politicamente diversos e expõem ideias diversas. Potências médias e pólos regionais de poder, organizações internacionais regionais e globais e grandes corporações também têm seu lugar, mantendo uma relação de grande interdependência (ACHARYA, 2015). Essa ordem ainda agrega sistemas de regras, instituições, blocos regionais, redes e movimentos sociais, formados tanto por membros do Norte quanto do Sul (ACHARYA, 2017a), que estão dispostos em uma relação interativa e hierárquica, a qual continua sendo assimétrica e mantém uma ampla divisão de poderes. Nela os atores não são orientados exclusivamente pelos valores de uma única potência porque não há apenas um único poder ou hegemonia com valores universalistas (ACHARYA, 2014; 2017b).

Dessa forma, ao transferir o conceito metafórico para análise das relações internacionais, o conceito “Mundo Multiplex” transmite a ideia de que a ordem mundial emergente é mais descentralizada, plural e multidimensional em termos de suas principais ideias, poderes, sistemas, atores e abordagens para alcançar estabilidade, desenvolvimento e cooperação, os quais têm várias origens que se cruzam e interagem (ACHARYA, 2014, p. 108) formando uma estrutura de poder muito mais dispersa do que a ordem bipolar ou a unipolar e seus atores têm interesses comuns, cujas soluções entendem que precisam ser compartilhadas.

Conseqüentemente, no “Mundo Multiplex” há diversas camadas de governança, fóruns de discussão e de tomada de decisão de grandes temas da agenda internacional, os quais caracterizam uma ordem de poder fragmentada, em grande medida em face à ascensão das potências emergentes. Por exemplo, na área de comércio internacional, existe um crescente caleidoscópio de APCs minilaterais, regionais e plurilaterais, os quais têm suas próprias regras, disciplinas e calendário de liberalização. Grande parte dos APCs aprovados recentemente foi negociada por países do Sul. O G-20, criado em 1999 e representando 80% da população mundial e 90% do PIB mundial (p. 65), exemplifica o questionamento de países emergentes acerca das regras do Sistema Financeiro Internacional e demonstra o seu potencial de cooperação na área. O sistema decisório do FMI também foi reformado em função do pleito por sua maior representatividade por parte dos países emergentes. Acharya compara os modelos de governança global do G-20 e do FMI com a da Conferência de Bandung (1955) e seu sucessor, o Movimento dos Países Não-Alinhados, interpretando que os primeiros os integram com mais sucesso que os movimentos dos países do Terceiro Mundo (ACHARYA, 2014, p. 71), composta por PEDs e PMDs. Como resultado, ele argumenta que, apesar dos progressos, essas estruturas, em última análise, ainda falham em responder adequadamente aos desafios que as potências emergentes representam, bem como as desigualdades entre as nações em ascensão e as do Ocidente. Ou seja, embora as reformas dessas instituições tenham sido prometidas com a finalidade de refletir as transformações da ordem global, elas acontecem lentamente, quando acontecem.

Além da diversidade, outra importante característica do “Mundo Multiplex” é o grau de interdependência global entre seus atores, atingindo profundo nível como nunca antes havia sido alcançado, que se manifesta, sobretudo nas finanças, nas redes de produção internacionais e nas diversas ameaças e desafios transnacionais globais, como o terrorismo, as guerras civis e o aquecimento global (ACHARYA, 2017b). Esses desafios suplantam os tradicionais à ordem mundial, como os conflitos interestatais. Desde o final da Guerra Fria, eles têm menor importância relativa *vis-à-vis* os não-estatais regionais. Indiscutivelmente, as maiores ameaças à segurança internacional de muitos países hoje não advêm de outro

Estado, mas de redes terroristas e de poderes locais e regionais, geralmente bancados com capital privado. Questões globais, como mudanças climáticas, tráfico de seres humanos, de armas e de drogas e pandemias não respeitam as fronteiras nacionais e suas consequências são ampliadas pelos processos de interdependência e de globalização, complexificando ainda mais o mosaico de desafios transnacionais na área de segurança enfrentados pelos países do mundo no início do século XXI.

Na perspectiva de Acharya, a “nova globalização” provavelmente está mais pautada em questões econômicas e ancoradas nas relações Sul-Sul e menos política ou ideológica (especialmente em comparação com a promoção da democracia e dos direitos humanos no Ocidente) e centralizada nas relações Norte-Sul (ACHARYA, 2017c). A ordem em renovação ainda é considerada mais complexa que a liberal porque opera fora do controle dos governos ou das organizações intergovernamentais. As instituições liberais têm, portanto, sua autoridade desafiada por outras organizações e atores. Como consequência disso, as potências ocidentais tradicionais têm muito mais trabalho para negociar a acomodação dos princípios e valores da ordem liberal no intuito de resgatá-la. Essa interação entre potências e atores na ordem emergente tem uma lógica inexorável que define o “Mundo Multiplex”.

No que se refere às ideias, o autor faz questão de recordar que atores não ocidentais também contribuíram para elas e com a cooperação internacional. Segundo ele, os países latino-americanos defenderam os direitos humanos antes da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos e desenvolveram uma tradição de normas regionais e de criação de instituições antes mesmo de a União Europeia (UE) ser concebida. Os países do Leste Asiático foram pioneiros no processo de independência pós-colonial e planos bem sucedidos de superação da sua condição de subdesenvolvimento econômico. A Convenção da ONU sobre Direito do Mar tem fortes ligações com a liderança de diplomatas do Sudeste Asiático. As ideias de desenvolvimento humano e segurança humana foram concebidas pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq, enquanto o conceito de Responsabilidade de Proteger foi, em grande medida, uma contribuição africana. (ACHARYA, 2017c).

O regionalismo também é outro traço característico dessa nova ordem global, uma vez que diversos atores se mostram mais abertos à cooperação e às trocas econômicas regionais. No caso específico do regionalismo asiático, a China faz com que esses processos reflitam seus próprios interesses. O Projeto *One Belt One Road* é uma iniciativa que liga seus interesses aos da Ásia, embora não sejam idênticos aos grandes players asiáticos, como a Índia e o Japão. Mais recentemente, o Projeto “*Made in China 2025*” é outro exemplo do plano dos chineses de tornar seu país uma potência tecnológica.

Em síntese, o ponto central do argumento de Acharya, ao apresentar o conceito “Mundo Multiplex” é que nenhum poder individual está em condições de exercer influência

ou hegemonia sem o consentimento e a participação das potências regionais em ascensão. Por conseguinte, os Estados Unidos e as potências emergentes não têm potencial de moldar a governança global sozinhos, de acordo com seus próprios interesses, pois o “Mundo Multiplex” presume a abertura e o compartilhamento de poder à medida que nenhum deles têm poder suficiente para impor, de maneira contínua e autônoma, uma ordem global com regras e instituições particulares. Acharya afirma que três fatores têm impacto no novo cenário. O primeiro deles é o crescimento demográfico e a estrutura da pirâmide etária, os quais geram um mapa populacional com diferenças marcantes em relação ao passado. O outro é a conectividade de nações e mercados. E o terceiro é que os protagonistas das nações, regiões, consumidores ou produtores, empresas e cidadãos percebem que existem múltiplas opções nessa nova ordem para alcançar seus objetivos.

Dessa forma, o “Mundo Multiplex” é um mundo onde as aspirações hegemônicas têm efeitos limitados e pouco sustentáveis. Dessa forma, é difícil identificar quais potências poderão criar as regras do jogo no âmbito internacional, pois há uma pluralidade de atores – regiões com graus diferentes de institucionalização, Estados, empresas transnacionais, organizações não-governamentais e da sociedade civil –, que estão em contínua interação e negociação que refletem a ampla gama de diversidade cultural e de poder relativo, que podem cooperar e competir de forma simultânea (ACHARYA, 2014). Nenhuma das potências tem poder suficiente para aspirar a se colocar de forma sustentável às demais.

No que se refere à estabilidade da ordem global, Acharya (2017b) reitera que se for confirmado o declínio do poder dos Estados Unidos, esse fato não levará necessariamente a mais instabilidade da ordem internacional, embora o autor afirme que o “Mundo Multiplex” não é pacífico, uma vez que a paz absoluta é ilusória. Diante disso, o objetivo dessa nova ordem, caracterizada pela descentralização e pela liderança compartilhada, deve procurar manter sua relativa estabilidade, evitando grandes guerras, genocídios e conflitos regionais. Essas, por sua vez, dependerão de múltiplos fatores em um “Mundo Multiplex” e não da liderança dominante de um único poder.

3. O Regionalismo no “Mundo Multiplex”

Dois pontos discutidos por Acharya são o ponto inicial da análise do regionalismo. O primeiro deles é que a fragmentação da governança global é causada por dúvidas sobre a eficiência de várias instituições internacionais multilaterais, especialmente na área comercial. No caso da OMC, a falta de liderança e de vontade política dos Estados Unidos e de outros países ocidentais se reflete nos fracos resultados das negociações comerciais na Rodada Doha, iniciadas em 2001 e ainda não concluídas (BHAGWATI, 2008). Diversos

outros impasses impedem o avanço da Rodada Doha, mas, certamente, no início do século XXI, a redistribuição de poder no Sistema Econômico Internacional em transformação têm impactos na OMC e em diversas outras organizações internacionais multilaterais institucionalizadas no fim da Segunda Guerra Mundial, as quais nasceram sob a égide do poder norte-americano.

Há algumas décadas, os PEDs e PMDs demandam mais justiça nas regras do comércio internacional e participação nessa ordem, além de um espaço mais democrático no sistema de governança global. Na OMC, é indiscutível a crescente resistência por parte deles às decisões do *Quad* – formado pelas principais representações, Estados Unidos, UE, Japão e Canadá – e o aumento do poder de barganha das economias emergentes nas últimas décadas. Muitos desses países só ingressaram recentemente na OMC, como a Rússia (2012), embora tão logo tenham formado coalizões vitais para dificultar o avanço das negociações quando as maiores potências insistiram em acordos desequilibrados. A OMC é uma organização internacional intergovernamental e suas decisões sobre a redução ou a eliminação das barreiras ao comércio são políticas e inevitavelmente repercute no processo de barganha o poder dos seus Estados membros. De fato, Estados Unidos e UE continuam sendo os dois maiores e mais influentes membros da OMC, mas têm relativamente menos poder na formulação das suas regras do que tinham no período do GATT (VANGRASSTEK, 2013; ACHARYA, 2017a).

O segundo ponto é que as instituições e fóruns internacionais, que são diversos em seu caráter (organizações, regimes e normas), escopo espacial (local a internacional), nos temas de agenda (de campos específicos de políticas para temas globais transnacionais), níveis (bilaterais, regionais, globais) e na diversidade de atores (públicos e privados), ganham importância paralelamente às instituições que continuam existindo. Por isso, a OMC é citada como um dos maiores exemplos de instituição em crise de legitimidade, onde a influência dos Estados está diminuindo em relação às potências emergentes. Certamente a proliferação de APCs bilaterais, regionais e plurilaterais desafia a primazia da OMC como a principal organização internacional para a promoção do livre comércio (ACHARYA, 2017a).

Face às tantas dificuldades enfrentadas pela OMC nas últimas duas décadas, seus membros vêm buscando outras instâncias de negociações. Os APCs, cujo processo de proliferação se acentuou a partir dos anos 1990 (MESSERLIN, 2007), embora não componham a principal instância das negociações de liberalização e de regulação do comércio internacional, ocupam no início do século XXI um espaço cada vez maior, desafiando as normas e regras multilaterais aprovadas na OMC, e têm consequências para a sua legitimidade no Sistema de Comércio Internacional, ou seja, a organização já não tem a mesma centralidade como quando foi criada. A OMC define os APCs como acordos de caráter preferencial e de natureza recíproca (WTO, s.d.), que oferecem potencial para

ampliação do acesso a mercados aos seus membros e contam com suas próprias regras, normas e agenda de negociações. Aliás, os Estados Unidos foram um dos países a iniciar a negociação de diversos APCs, ainda nos anos 1990, assim que perceberam que suas demandas na OMC não estavam sendo atendidas a contento.

Os APCs fazem parte do processo de regionalismo econômico-comercial, pois buscam facilitar o comércio de bens e de serviços. Existem várias definições conceituais de regionalismo. Neste trabalho, considera-se que ele é um processo que engloba fenômenos distintos, abrangentes e diversos, ligados a uma determinada região, onde diferentes atores, processos e variáveis internas e externas se relacionam (FAWCETT, 2005). Por isso, o regionalismo compreende várias áreas (econômica, política, geopolítica, social, cultural, etc.), está associado a situações de interação entre atores que podem ou não ser Estados Nacionais que cooperam e se integram em diferentes níveis, além de que é possível de que esteja ligado à identidade e à coesão de uma determinada região (HURRELL, 1995).

Embora na maioria das vezes se manifeste como um fenômeno econômico (MANSFELD; MILNER, 1999), quando o regionalismo se apresenta como um processo essencialmente político, ele deriva-se de diálogos intergovernamentais e pode resultar na realização de tratados jurídicos (BIANCULLI, 2018). Além disso, de modo geral, é um processo não-linear, complexo e moldado pela interação de variáveis internas (ideias, grupos de interesses, tipo de sistema político-decisório dos seus membros, das instituições, das condições econômicas e sociais dos atores envolvidos, etc.) e externas (sistêmicas, ou seja, referidas ao Sistema Internacional) (MANSFELD; MILNER, 1999; FAWCETT, 2013), as quais ocorrem em função de forças nacionais, locais e regionais (HETTNE; SÖDERBAUM, 2000). O regionalismo também pode ser visto como um projeto político e uma tendência internacional, que determina um mundo composto “por regiões”.

Integração regional, por sua vez, é um conceito anterior ao regionalismo, e por muito tempo foi associado à racionalidade do mercado (HETTNE, 2005). Ele pode ser definido como um processo dinâmico, parte do regionalismo, e, portanto, menos amplo do que o primeiro, porque implica em que os Estados compartilhem interesses comuns, tenham compromissos políticos de longo prazo no sentido da busca pela integração – e não apenas pela cooperação – cada vez mais convergente e aprofundada, e geralmente resulta na formação de organizações regionais.

Ambos os conceitos estão ligados à ideia de região, cuja definição vai além do conceito puramente geográfico, uma vez que as fronteiras estão em constante mudança, e pode ser conceituada como um sistema social, que agrupa unidades e é regida por normas e regras (HETTNE, 2005). As regiões entre os níveis nacional e global de análise (BIANCULLI, 2018), e suas fronteiras estão em constante mudança, assim como as suas capacidades como atores. Elas estabelecem contatos com outras regiões do mundo, que se

tornam cada vez mais interdependentes, onde regras e normas são decididas (HETTNE, 2005), pois elas estão em um ambiente de disputas pelo poder (VIVARES; CALDERÓN, 2014).

Neste ponto, retoma-se novamente a ideia de Acharya, para quem a manutenção da ordem global depende das ordens regionais. Na verdade, o autor se refere à construção em curso de um “mundo regional”³, uma metáfora que ele apresenta com a intenção de mostrar que esse é um fenômeno que caminha na direção contrária à universalidade da ordem liberal. A formação de APCs e outras iniciativas regionais fazem parte da construção dos processos de regionalismo. Regionalismo, ascensão de potências regionais e ordem regional são características importantes do multilateralismo pós-hegemônico (ACHARYA, 2017a; 2017c) e da construção de um “mundo regional”. Além do “mundo regional” (ACHARYA, 2014), há diversas denominações que caracterizam o regionalismo contemporâneo: regionalismo pós-hegemônico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012), “regionalismo heterodoxo” (VIVARES, 2013), “regionalismo em rede” (BALDELSHEIM et al., 2011), “regiões em convergência” (LENZE; SCHIWER, 2014), etc. Elas evidenciam a crescente diversidade e complexidade desse processo, que é moldado pela ordem global caracterizada por novas e diversas tendências contraditórias e é uma característica estrutural da política internacional (SÖDERBAUM, 2016).

Como mencionado, neste contexto, as regiões também ganharam maior relevância no “Mundo Multiplex”. Muitas delas deram amplo sentido ao regionalismo, processo que já vinha acontecendo desde o final da Guerra Fria. Ademais, as regiões demonstraram condições de organizar as suas interações econômicas, políticas, culturais e sua identidade para construir uma ordem regional voltada à segurança e à defesa da região e para se colocar no espaço global, configurando “um mundo regional” (ACHARYA, 2009). É possível reconhecer não somente a maior importância das economias emergentes como pólos de poder no Sistema Internacional no início do século XXI, que as regiões também alcançaram papel central nas relações internacionais. Elas adquiriram “autonomia” substancial em relação às potências globais tradicionais após o fim do conflito bipolar e no início do século ganharam mais espaço para conferir respostas aos desafios da globalização.

Em cada uma das regiões se destacaram países com capacidade para se tornar potência regional, dado seu poder superior em relação aos seus vizinhos. As potências regionais são aquelas que possuem recursos materiais, econômicos, demográficos, organizacionais e ideológicos para projeção de seu poder regional, visto que influenciam uma determinada delimitação geográfica e a construção política e ideacional da região de forma significativa, exercem influência por meio de estruturas de governança regional,

³ Tradução de *regional worlds*, que é diferente de *world of regions*, de Katzenstein (2005).

proveem bens coletivos para a região e têm uma posição de liderança reconhecida pelos demais atores regionais e extrarregionais. Ao buscar influenciar a ordem mundial e tornar as instituições internacionais mais “previsíveis” em nível global, as potências regionais procuram primeiramente o seu espaço de influência na região. Dessa forma, a estabilidade da hierarquia de poder e as instituições de governança regionais são influenciadas por elas.

4. O Regionalismo na AL em um “Mundo Multiplex”

A partir da relação entre os conceitos discutidos por Acharya e a definição de regionalismo, pode-se pensar AL, onde, a ascensão de vários governos progressistas no início dos anos 2000, implicou na sua busca por superar a ideologia neoliberal quando assumiram mandatos executivos nos países da região, uma vez que percebiam as consequências da globalização de forma pessimista em temas relacionados ao desenvolvimento e às clivagens entre os hemisférios Norte e Sul (VEIGA; RÍOS, 2007). Especificamente na América do Sul, esses governos questionaram a ordem internacional assimétrica na qual os países desenvolvidos e as potências mundiais tradicionais buscavam consolidar seu poder por meio de tratados e pela difusão de ideologias que lhes eram favoráveis e estruturas de governança global através das quais almejavam preservar o seu *status quo* (ACHARYA, 2017a). Portanto, nessa terceira “onda” regionalista, o foco de suas políticas se afastou da economia e do comércio ao criticar as reformas neoliberais adotadas entre o fim dos anos 1980 e nos anos 1990 na região (MALAMUD, 2013) e, por conseguinte, o regionalismo foi amplamente interpretado como um instrumento de reação a elas.

Dessa forma, o regionalismo sul-americano do início do século XXI se voltou à cooperação e ao diálogo político (SANAHUJA, 2017) procurando revitalizar a capacidade de ação coletiva e a soberania dos países da região. Em grande medida, o regionalismo decorreu da proeminência de novas ideias de um modelo de desenvolvimento econômico e social dito alternativo, pautado no retorno da coordenação econômica estatal e na perspectiva desenvolvimentista ajustada às restrições do capitalismo globalizado, na cidadania e na legitimidade social. A estrutura de governança regional construída teve como resultado um mosaico de acordos, políticas, instituições, identidades e formas de cooperação e concorrência à medida que a subregião experimentou um intenso ativismo regional.

Em grande medida, o regionalismo decorreu da proeminência de novas ideias de um modelo de desenvolvimento econômico e social dito alternativo, pautado no retorno da coordenação econômica estatal e na perspectiva desenvolvimentista ajustada às restrições do capitalismo globalizado (LIMA, 2013), na cidadania e na legitimidade social (SANAHUJA, 2017). A estrutura de governança regional construída teve como resultado um mosaico de

acordos, políticas, instituições, identidades e formas de cooperação e concorrência à medida que a subregião experimentou um intenso ativismo regional.

O objetivo desses governos era fortalecer a região como espaço geopolítico (PECEQUILO, 2013) e não apenas geoeconômico, como havia acontecido anteriormente, quando houve certa homogeneização das experiências nacionais dos países latino-americanos (LIMA, 2014). Para isso, os líderes políticos também reviram as suas estratégias de política externa (SERBIN; VIGEVANI; HERSHBERG, 2014), tendo em vista as mudanças globais em curso: a configuração de um sistema multipolar com a ascensão de novas potências e sua aspiração de construir uma nova ordem mundial (BIZZOZERO, 2017). Em certa medida, é possível dizer que foi edificado um novo consenso na América do Sul, chamado Consenso de Buenos Aires, em contrapartida ao Consenso de Washington (BIANCULLI, 2018), embora alguns países latino-americanos tenham continuado apoiando o “regionalismo aberto”.

Os novos esquemas regionalistas e inovações institucionais envolveram cooperação setorial de áreas como infraestrutura, energia, saúde, segurança, defesa, bem como o diálogo político e gestão de crises. Essas iniciativas procuraram garantir a provisão de bens públicos regionais, como democracia, direitos humanos e alcançar metas relacionadas à erradicação da pobreza, redistribuição de renda e provimento de serviços sociais (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015) a fim de garantir maior autonomia do bloco em relação às forças de mercado, à política externa dos Estados Unidos e aos demais atores hegemônicos (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012).

Exemplo disso foi o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Além do seu alargamento, o MERCOSUL buscou a integração voltada para a complementação produtiva e a criação de instituições para compensar e/ou diminuir as desigualdades entre os países membros do bloco (BOTTO, 2015). Neste sentido, o Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) foi concebido em 2004 com o objetivo de financiar programas destinados a reduzir as assimetrias socioeconômicas dos parceiros menores e menos desenvolvidas em relação aos maiores e mais desenvolvidos, devendo ser um passo imprescindível para responder à diversidade territorial e econômica entre os membros do bloco. A inclusão de temas sociais na agenda de negociações do MERCOSUL também se tornou um traço dessa nova fase: o MERCOSUL Social procurou conferir maior aproximação com a sociedade civil, criando mecanismos para ampliar a participação e a coordenação dos parceiros em temas como direitos humanos, meio ambiente, previdência, saúde, cultura, educação, combate à pobreza e à exclusão social. Ficou clara a ideia de que o comércio era insuficiente para promover a integração regional (BIANCULLI, 2018).

Desde 2007, o bloco passou a contar com o Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL), criado um ano antes, com o objetivo de estabelecer regras, procedimentos

decisórios e atividades que condicionassem o comportamento de seus participantes no âmbito regional. O compromisso com a democracia também foi uma preocupação que levou à consolidação de novas condicionalidades de caráter mais dissuasivo no MERCOSUL. O Protocolo de Montevideo, concluído em 2011, reafirmou o conteúdo do Protocolo de Ushuaia, de 1998 e expandiu os casos nos quais a cláusula democrática do MERCOSUL poderia ser aplicada.

A Aliança Bolivariana para os Povos das Américas (ALBA), instituída em 2004, foi uma das primeiras iniciativas que caracterizaram a nova dinâmica geopolítica da região. Esse projeto tinha caráter anti-hegemônico e forte viés ideológico. Em seu discurso, ficou evidente a abordagem sobre o desenvolvimento no processo regionalista, no qual o Estado deveria agir contra as forças de mercado e ao modelo de regionalismo aberto, uma vez que o neoliberalismo era interpretado como uma expressão máxima de ameaça imperialista e/ou de intervenção estrangeira (SANAHUJA, 2017). Criada como uma organização para pensar alternativas para a subregião, a ALBA procurou indicar maneiras de reduzir assimetrias através de projetos que ofereciam benefícios mútuos aos seus integrantes.

Assim como a ALBA, a constituição da União Sul-Americana de Nações (UNASUL), em 2008, em substituição à Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN), foi o resultado da estratégia de contenção da influência dos Estados Unidos na região, uma grande inovação regional. Até aquele momento, a América do Sul ainda não contava com uma organização que abrangesse os 12 Estados da região e que fosse um fórum privilegiado para discussão e mediação dos problemas regionais (LIMA, 2013). Assim, com a pretensão de ser um espaço para o diálogo político (NOLTE; COMINI, 2016), a UNASUL nasceu especificamente voltada à promoção do desenvolvimento e de identidade política e diretamente preocupada com a democracia na região, vinculando esforços na formulação de políticas baseadas em direitos relacionados às necessidades dos cidadãos mais vulneráveis (RIGGIROZZI; GRUGEL, 2015). A organização, de caráter estritamente intergovernamental, reconheceu ainda a pluralidade dos modelos econômicos, políticos e institucionais da subregião, além de suas diversas conformações culturais, étnicas e linguísticas e abriu a possibilidade de uma arquitetura institucional de geometria variável (NOLTE; COMINI, 2016).

Foram criados ainda importantes órgãos para tratar da cooperação em diferentes áreas na UNASUL, como o Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD), uma iniciativa pragmática de contestação da participação dos Estados Unidos nos assuntos de defesa regional. Primando pelo diálogo político e pela cooperação em defesa, o CSD foi pensado para permitir aos governantes sul-americanos resolver suas situações de crises de segurança sem intervenções extrarregionais e avançar nas discussões para formar adiante uma comunidade de segurança regional. Além do CSD, foram criados no âmbito da

UNASUL os Conselhos de Saúde, Luta contra o Narcotráfico, Infraestrutura e Planejamento, Desenvolvimento Social, de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação, que agregam Estados e outros atores não-estatais, além de representações da sociedade civil.

Por esse motivo, seria o Banco do Sul o responsável, em um primeiro momento, por dar respaldo à criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, o COSIPLAN, criado em 2009 durante reunião da UNASUL. Aproveitando o capital institucional acumulado em dez anos de experiência da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), fundada em 2000, como órgão técnico, o COSIPLAN tinha como função conferir um caráter político-estratégico para a infraestrutura na região agregando o maior número de atores possíveis (PADULA, 2014). Por ser uma grande economia, ter ampla capacidade material e ter sido protagonista de vários desses projetos regionais na América do Sul, segundo algumas análises, ele foi o país que melhor se encaixava como potência regional, embora tenham sido levantadas inúmeras controvérsias a respeito.

Na contramão dos esquemas regionalistas sul-americanos voltados prioritariamente à promoção da cooperação, do desenvolvimento e do aprimoramento do diálogo político subregional, a Aliança do Pacífico, concebida em 2012, procurou garantir a inserção internacional dos seus membros através de acordos comerciais com os Estados Unidos, a UE e outros parceiros comerciais na região da Ásia-Pacífico (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012). Formada por três países sul-americanos (Colômbia, Peru, Chile) mais México – que continuou membro do NAFTA desde 1994 –, os propósitos da Aliança são a construção de uma área de livre-comércio e de uma plataforma de cooperação política, econômica e comercial, que auxiliasse a projeção desses países no plano internacional, mas, sobretudo na Ásia e no Pacífico, regiões com crescente importância geoeconômica e geopolítica global (PADULA, 2014), embora também tivesse potencial de fazer um contrapeso político na região ao MERCOSUL e/ou à UNASUL. Os membros da Aliança do Pacífico mantêm maior proximidade com os Estados Unidos se comparados aos demais integrantes dos esquemas sul-americanos anteriormente citados, não somente em termos comerciais senão também em termos de diálogo político-diplomático (LIMA, 2013). A criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), instituída em 2010, merece ser citada como uma organização regional concebida na contramão da integração fragmentada, pois teve como finalidade reunir 33 países da AL e do Caribe para a cooperação para o desenvolvimento e a concertação política.

Essa fase do regionalismo na AL foi chamada de “regionalismo estratégico” (BRICEÑO-RUIZ, 2007); “pós-liberal” (VEIGA; RÍOS, 2007; SANAHUJA, 2012; ROJAS; ALTMANN; BEIRUTE, 2012; VIVARES, 2013); “pós-hegemônico” (RIGGIROZZI; TUSSIE,

2012), “segmentado” (MALAMUD, 2013), “fragmentado” (BIZZOZERO, 2011), entre outros, evidenciando a heterogeneidade dos processos envolvidos.

No que se refere especificamente aos APCs, dados oficiais da OMC mostram que os países da AL seguem a tendência de realizar acordos comerciais, sobretudo áreas de livre comércio no âmbito das relações Sul-Sul, isto é, com parcerias do Sul Global, e não fica em desvantagem em relação à outra região do mundo em termos de números de acordos assinados e/ou em negociação. Juntamente as outras iniciativas regionais discutidas, isso demonstra que o regionalismo é uma estratégia de inserção internacional dos países latino-americanos, que construíram uma estrutura de governança regional no “Mundo Multiplex”.

Conclusão

Como conclusão preliminar dessa investigação em andamento, é possível afirmar que as iniciativas regionais realizados pelos países da AL vêm sendo instrumentalizadas como sua estratégia de inserção internacional no “Mundo Multiplex”. Decerto, esse aumento está ligado à crise de legitimidade da OMC e, antes disso, da ordem global liberal sob a hegemonia norte-americana, que, segundo as pesquisas de Amitav Acharya, as quais serviram de base teórica para este trabalho, alcançou ao fim. A formulação dessas iniciativas e de acordos comerciais de diversos tipos, que contemplam uma vasta agenda e atores, configura parte de sua estratégia de inserção a atuação na esteira de uma ordem global em transformação. Assim, a AL participa do “mundo regional” e do redesenho das instituições regionais e das regras de governança global cada vez mais fragmentada, onde PEDs e PMDs clamam por maior espaço e liderança nas instituições internacionais, ao mesmo tempo em que procuram criar novos mecanismos globais e regionais de governança. Como a AL é uma região ampla, que abriga projetos regionais em diversas áreas, há atores que podem ser considerados pólos de poder. Por várias razões, em consonância com aquelas apontadas por Acharya, buscam a cooperação como soluções próprias e anti-hegemônicas dentro desta ordem.

Referências Bibliográficas

ACHARYA, A. *The End of American Order*, NY, Polity Books, 2014.

ACHARYA, A. Global Governance in a Multiplex World, *EUI RSCAS Working Paper*, Florence, n. 29, 2017a.

ACHARYA, A. After Liberal Hegemony: the advent of a Multiplex World Order. *Ethics & International Affairs*, Cambridge, v. 31, n.3, p. 271-285, 2017b.

ACHARYA, A. Donald Trump as President: does it mark a rise of illiberal Globalism? *YaleGlobal On line*, 22nd, January, 2017c.

- ACHARYA, A. How to win over neighbours & influence a Multiplex World. *Times of India*, 25th January, 2015.
- ACHARYA, A. A "Multiplex" World will follow US Hegemony. Central European University, *Interview*, 15th March, 2015.
- ACHARYA, A., The Emerging Regional Architecture of World Politics, *World Politics*, v. 59, n.4, 2009.
- ACHARYA, A.; BUZAN, B. *Non-Western International Relations Theory*, London: Routledge, 2010.
- ROJAS, F.; ALTMANN, J.; BEIRUTE, T. Integración Política: un camino hacia la integración latino-americana, In: ALTMANN, J (Org.). *América Latina: Camiños de la integración regional*, San José: FLACSO, 2012, p. 11-48.
- BHAGWATI, J. *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*, Oxford University Press, 2008.
- BALDERSHEIM et. al. *The Rise of Networking Region: the challenges of Regional Collaboration in a Globalized World*, Aldershot: Ashgate, 2011.
- BIANCULLI, A. Latin America and the Study of Regions: From International Political Economy to Comparative Regionalism and Back? *Paper presented at FLACSO-ISA Joint International Conference*, Quito, 25-28 July, 2018.
- BIZZOZERO, L. America Latina a inicios de la segunda decada del siglo XXI: Entre el regionalismo estrategico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 54, n. 1, p. 29-43, 2011.
- BOTTO, M. America Latina y la integración regional: ¿quo vadis? Del MERCOSUR a la UNASUR: un análisis sobre los alcances de la cooperación regional. *Confines*, Monterrey, v. 11, p. 1-38, 2015.
- BRICEÑO-RUIZ, J. Strategic Regionalism and Regional Social Policy in the FTAA Process. *Global Social Policy*, v. 7, p. 294-315, 2007.
- CAETANO, G.; SANAHUJA, J. A. Integración Regional Y Regionalismo. Introducción al Número Temático: (des)construyendo los procesos regionales de América Latina. El regionalismo em cuéston. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 28, n. 1, 2019, p. 1-14.
- FAWCETT, L. Regionalism in Historical Perspective. In: FAWCETT, Louise. HURRELL, Andrew (Orgs.). *Regionalism in World Politics*, 2000, p. 21-37.
- HETTNE, B; SÖDERBAUM, F. Theorising the Rise of Regionness. *New Political Economy*, Abington, v. 5, n. 3, p. 457-473, 2000.
- KEOHANE, R. *After Hegemony: cooperation and discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- LENZE, N.; SCHRIWER, C. *Converging Regions: global perspectives on Asia and the Middle East*. London: Routledge, 2014.
- LIMA, Maria Regina Soares de. *Relações Interamericas: a Nova Agenda Sul-americana e o Brasil*. *Lua Nova*, São Paulo, v. 90, p. 167-201, 2013.
- MALAMUD, A. Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences. *EUI RSCAS*, Florence, n. 20, p. 1-11, 2013.
- MANSFELD, E; MILNER, H, V. *International Organization*. Cambridge, v. 53, n° 3, 1999.

MESSERLIN, P. How Much Further Can the WTO Go? Developed Countries Issues. *GEMWP Working Paper*, Paris, n° 3, 2007.

NOLTE, D.; COMINI, N. M. UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, p. 545–565, 2016.

PADULA, R. Da IIRSA ao Cosiplan da UNASUL: a integração da infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. A. (org.) *O Brasil e as novas dimensões da Integração Regional*, Brasília: IPEA, p. 292-352, 2014.

RIGGIROZZI, P.; GRUGEL, J., Regional Governance and legitimacy in South America: the meaning of UNASUR. *International Affairs*, London, v. 91, n. 4, 2015, p. 781-797, 2015.

RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America. In: RIGGIROZZI, P.; TUSSIE, D. (Orgs.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the case of Latin America*, London: Springer, 2012, p. 167-182.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo post-liberal y multilateralismo em Sudamérica: El caso de UNASUR. In: SERBIN, A.; MARTÍNEZ, L.; RAMANZINI JÚNIOR, H (Orgs.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*. Buenos Aires: CRIES, 2012, p. 9-72.

SANAHUJA, J. A. Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización em crisis. *Pensamiento Propio*, Buenos Aires, n. 44, p. 29-76, 2017.

SÖDERBAUM, F. Old, New and Comparative Regionalism. In: BÖRZEL, T.; RISSE, T. (Orgs.). *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

VANGRASSTEK, Craig. *The History and Future of the World Trade Organization*. World Trade Organization: Geneve, 2013.

VEIGA, P. M.; RÍOS, S. P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *CEPAL Serie Comercio internacional*, Santiago, n. 82, p. 1-48, 2007.

VIVARES, E. Toward a Political Economy of the New South American Regionalism”, In: Vivares, E. (Org.). *Exploring the New South American Regionalism*. Surrey: Ashgate, p. 9-28, 2013.