

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**RAFAEL CESAR ILHA PINTO**

**A ASCENSÃO E O DEFINHAMENTO DA UNASUL:**

Contingência, trajetória e o protagonismo presidencial

**Porto Alegre, 2019**

**RAFAEL CESAR ILHA PINTO**

**A ASCENSÃO E O DEFINHAMENTO DA UNASUL: Contingência, trajetória e o  
protagonismo presidencial**

Tese apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González

Porto Alegre, 2019

## CIP - Catalogação na Publicação

Pinto, Rafael Cesar Ilha  
A ASCENSÃO E O DEFINHAMENTO DA UNASUL:  
Contingência, trajetória e o protagonismo presidencial  
/ Rafael Cesar Ilha Pinto. -- 2019.  
315 f.  
Orientador: Rodrigo Stumpf González.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência  
Política, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. UNASUL. 2. Integração regional. 3. Estabilidade  
Democrática. 4. Soberania. 5. Dependência de  
trajetória. I. González, Rodrigo Stumpf, orient. II.  
Título.

## **RAFAEL CESAR ILHA PINTO**

### **A ASCENSÃO E O DEFINHAMENTO DA UNASUL: Contingência, trajetória e o protagonismo presidencial**

Tese apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Rodrigo Stumpf González – Orientador

UFRGS

---

Prof. Dr. Romério Jair Kunrath

UFPel

---

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

UFRGS

---

Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann

UFRGS

---

Prof. Dra. Jennifer Azambuja de Moraes

UFRGS

Nos momentos em que esta pesquisa e todo o trabalho demandado pareciam barreiras intransponíveis de serem vencidas, sempre pude contar com o apoio fundamental de minha companheira Martha Zancan Godoy, minha mãe Tânia Regina dos Anjos Ilha e de meu pai Juvenal Tadeu Del Valle Pinto, assim como, o incentivo e a confiança de meu orientador Rodrigo Stumpf González.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais Juvenal Tadeu Del Valle Pinto e Tânia Regina dos Anjos Ilha, pelo permanente apoio, suporte e incentivo em fazer com que eu sempre procurasse na educação um meio de superar as adversidades, ampliar meus horizontes e me tornar uma pessoa melhor. Um agradecimento especial também às minhas avós, Alaídes dos Anjos Ilha e Júlia Del Valle Pinto, mulheres extraordinárias e em quem eu sempre encontrei carinho e ternura.

À minha companheira de vida, Martha Zancan Godoy pelo amor e compreensão nas minhas horas de ausência, angústia e ansiedade, por ser sempre minha parceira e iluminar os meus momentos mais sombrios com seu carinho e luz própria.

À todos os meus familiares que ao longo dos anos me apoiaram e incentivaram minha trajetória. Em especial às educadoras de minha família, exemplos de profissionalismo e dedicação a um ofício às vezes tão exigente e ao mesmo tempo pouco valorizado.

Ao meu orientador Rodrigo Stumpf González, um profissional extremamente competente que será sempre uma referência como docente e pesquisador, mas também, como uma pessoa extraordinária, que sempre acreditou em mim, até quando eu mesmo duvidava, e que quero ter pelo resto da vida não apenas em uma relação profissional, mas como um querido amigo.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com quem sempre pude contar, buscar ajuda e suporte intelectual para compreender mais sobre essa ciência que é, pelas próprias características do objeto, um desafio humano permanente.

Aos meus caros colegas discentes em Ciência Política, destacando especialmente o companheirismo e amizade dos colegas Rodolfo Marques, Arcénio Cuco, Isis Bastos, Luciana Papi, Jamile Tarja, João Gilberto Lima, Adriana Lameirão, Junior Bourscheid, Maria do Rosário Nunes, Rafael Lameira, Vinícius Ribas, Márcio Rodrigues, Michele Dias, Tiago Nunes, Priscila Rodrigues, Camila Vasconcelos, Bruno Conceição, de uma forma especial todos e cada um foram importantes na minha jornada.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, universidade pública, gratuita, de qualidade, um centro acadêmico de excelência e de luta por um país mais justo, civilizado, democrático.

“No dia em que iam matá-lo, Santiago Nasar levantou-se às 5 e 30 da manhã para esperar o barco em que chegava o bispo. Tinha sonhado que atravessava uma mata de figueiras-bravas, onde caía uma chuva miúda e branda, e por instantes foi feliz no sono, mas ao acordar sentiu-se todo borrado de caca de pássaros. "Sonhava sempre com árvores", disse-me a mãe, Plácida Linero, recordando vinte e sete anos depois os pormenores daquela segunda-feira ingrata. "Na semana anterior tinha sonhado que ia sozinho num avião de papel de estanho que voava sem tropeçar por entre as amendoeiras", disse-me. Tinha uma reputação bastante bem ganha de intérprete certa dos sonhos alheios, desde que lhos contassem em jejum, mas não descobrira qualquer augúrio aziago nesses dois sonhos do filho, nem nos restantes sonhos com árvores que ele lhe contara nas manhãs que precederam a sua morte.”

CRÔNICA DE UMA MORTE ANUNCIADA - Gabriel García Márquez

NÓS, LATINO-AMERICANOS

Ferreira Goulart

Somos todos irmãos  
Mas não porque tenhamos  
a mesma mãe e o mesmo pai:  
temos é o mesmo parceiro que nos trai.

Somos todos irmãos  
Não porque dividamos  
O mesmo teto e a mesma mesa:  
Dividamos a mesma espada  
Sobre nossa cabeça.

Somos todos irmãos  
Não porque tenhamos  
O mesmo berço, o mesmo sobrenome:  
Temos um mesmo trajeto  
De sanha e fome.

Somos todos irmãos  
Não porque seja o mesmo o sangue  
Que no corpo levamos:  
O que é o mesmo é o modo  
Como o derramamos

## RESUMO

Esta tese trata da integração regional sul americana através da União de Nações Sul Americanas, e descreve o processo que teve início progressivamente da virada do novo milênio até meados de 2019. O objetivo geral consiste em demonstrar como circunstâncias contingentes ensejaram a criação da UNASUL e como em circunstâncias diversas das da sua origem ela teria grandes dificuldades de continuar seu desenvolvimento. O método empregado é o histórico e tipológico, subsidiado por uma perspectiva hipotético-dedutiva, com uma abordagem analítico-descritiva dos dados, pautada por uma pesquisa teórico-empírica com perfil qualitativo. O problema central questiona porque o processo constituído institucionalmente através da UNASUL apresentou rapidamente um esgotamento como projeto de integração. A hipótese sugerida é a de que a instituição da UNASUL é consequência de momentos críticos e contingências históricas, interpretadas por um conjunto de lideranças políticas e materializada pela vontade pessoal das mesmas. Todavia, essa conjunção de vontades não durou o suficiente para criar uma estrutura suficientemente capaz de sobreviver às mudanças políticas nacionais pela precipitação de novos momentos críticos e circunstâncias contingentes. Em termos estruturais a tese é dividida em quatro partes: introdução, capítulo teórico, capítulo analítico e considerações finais. O capítulo teórico é dividido em seis: teoria dos sistemas; instituições internacionais; globalização, multilateralismo e regionalismo; teorias da integração; estabilidade democrática e; dependência de trajetória. Nos capítulos analíticos se apresenta os antecedentes do processo; a constituição da UNASUL, organismos criados e normas produzidas; os posicionamentos políticos da instituição e; o papel de Argentina, Brasil e Venezuela e como alterações na política interna impactaram a UNASUL. Nas considerações finais se apresenta uma caracterização final da pesquisa e a confirmação da hipótese sugerida apontando no presente um esgotamento do projeto integrativo preconizado pela UNASUL.

Palavras-chave: UNASUL. Integração regional. Estabilidade Democrática. Soberania. Dependência de trajetória



## ABSTRACT

This thesis deals with South American regional integration through the Union of South American Nations, describing the process that begins progressively from the turn of the new millennium until mid-2019. The general objective is to demonstrate how contingent circumstances led to the creation of UNASUR and how in circumstances other than those of her origin she would have great difficulty in continuing her development. The method used is the historical and typological, subsidized by a hypothetical-deductive perspective, with an analytical-descriptive approach of data, guided by a theoretical-empirical research with qualitative profile. The central problem is why the institutionally constituted process through UNASUR has rapidly exhaustion as an integration project. The hypothesis suggested is that the institution of UNASUR is a consequence of critical moments and historical contingencies, interpreted by a set of political leaders and materialized by their personal will. However, this conjunction of wills did not last long enough to create a sufficiently sufficient structure. able to survive national political changes by precipitating new critical moments and contingent circumstances. In structural terms the thesis is divided into four parts: introduction, theoretical chapter, analytical chapter and final considerations. The theoretical chapter is divided into six: systems theory; international institutions; globalization, multilateralism and regionalism; integration theories; democratic stability and; path dependence. In the analytical chapters the antecedents of the process are presented; the constitution of UNASUR, created bodies and produced norms; the political positions of the institution and; Argentina, Brazil and Venezuela's role and as changes in domestic policy impacted UNASUR. The final considerations present a final characterization of the research and the confirmation of the suggested hypothesis, pointing at present an exhaustion of the integrative project recommended by UNASUR.

Keywords: UNASUR. Regional Integration Democratic Stability. Sovereignty. Path Dependency

## Lista de tabelas

<u>TABELA 1: PRODUÇÃO DE DIRETRIZES DA UNASUL</u>	153
<u>TABELA 2: DECLARAÇÕES E COMUNICADOS DO CONSELHO DE CHEFES E CHEFAS DE ESTADO</u>	156
<u>TABELA 3: DECLARAÇÕES E COMUNICADOS DO CONSELHO DE MINISTROS E MINISTRAS DE RELAÇÕES EXTERIORES</u>	158

## Lista de Gráficos

<u>Gráfico 1: Emissão de diretrizes</u>	154
<u>GRÁFICO 2: DECLARAÇÕES E COMUNICADOS – CHEFES E CHEFAS DE ESTADO</u>	161
<u>Gráfico 3: Declarações e Comunicados: Ministros e Ministras de Relações Exteriores</u>	162

# Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>1. O SISTEMA INTERNACIONAL E O SISTEMA UNASUL</b>	<b>18</b>
<b>2. INSTITUIÇÕES NO CONTEXTO INTERNACIONAL</b>	<b>34</b>
<b>3. GLOBALIZAÇÃO, MULTILATERALISMO E REGIONALIZAÇÃO - CAMINHOS E DESCAMINHOS DA UNIDADE INTERESTATAL</b>	<b>51</b>
<b>4. INTEGRAÇÃO REGIONAL: UM ÚNICO CAMINHO?</b>	<b>63</b>
<b>5. A INSTABILIDADE DEMOCRÁTICA NA AMÉRICA DO SUL</b>	<b>81</b>
<b>6. DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA – MOMENTOS CRÍTICOS, CONTINGÊNCIAS, RETORNOS CRESCENTES E FEEDBACKS NEGATIVOS</b>	<b>96</b>
<b>7. O ADVENTO DA UNASUL: O CONTEXTO HISTÓRICO, A CONSTRUÇÃO E OS DILEMAS INSTITUCIONAIS E AS POSIÇÕES POLÍTICAS DA ORGANIZAÇÃO</b>	<b>112</b>
<b>7.1. A UNASUL EM CONTEXTO HISTÓRICO - ANTECEDENTES</b>	<b>116</b>
<b>7.2. O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL: O TRATADO FUNDACIONAL, O DESENHO INSTITUCIONAL E OS PRINCIPAIS ORGANISMOS.</b>	<b>135</b>
7.2.1. O TRATADO FUNDACIONAL E O DESENHO INSTITUCIONAL	136
7.2.2. OS PRINCIPAIS ORGANISMOS E AS DELIBERAÇÕES TOMADAS	148
<b>8. O POSICIONAMENTO POLÍTICO DA UNASUL: A ESTABILIDADE DEMOCRÁTICA E A SOBERANIA REGIONAL</b>	<b>165</b>
<b>9. CRISE E (POSSÍVEL) OCASO DA UNASUL – OU A CRÔNICA DE UM DESTINO PREVISÍVEL</b>	<b>211</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>242</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>255</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>268</b>

# Introdução

A tese aqui apresentada versa sobre a integração regional sul americana, desenvolvida nas últimas duas décadas, caracterizada por um processo subsequente e cumulativo de aproximação regional e materializado na constituição da União das Nações Sul Americanas. Esta por sua vez se caracterizou como uma experiência institucional renovada de integracionismo que se buscou desenvolver na região, marcada por uma ação política coordenada relevante no que concerne a negociação e concertação entre os Estados nacionais do continente e partícipes do projeto. Contudo, embora tenha conquistado certa influência, representatividade e reconhecimento enquanto instituição regional intergovernamental, os últimos anos da organização têm sido marcados por uma diminuição constante das suas atividades, retração da sua institucionalização, contestação do seu desempenho e, por fim, a denúncia do seu Tratado Constitutivo por boa parte de seus membros, dentre eles dois dos Estados que foram os responsáveis diretos pela sua constituição através de governo anteriores.

Esta tese se deteve em analisar o advento e o desenvolvimento político da União de Nações Sul Americanas (UNASUL). Esse processo tem seus antecedentes no limiar do novo milênio nas primeiras Cúpulas de Chefes de Estado da América do Sul. Posteriormente, há um ponto de inflexão em meados da década dos anos 2000 na criação da Comunidade Sul Americana de Nações (CASA) e, no mesmo sentido, se aprofunda uma perspectiva diversa do tradicional modelo integracionista, que vai do comércio à política, com a firma e advento da própria UNASUL. Se busca também analisar os aspectos políticos de seu desenvolvimento institucional como reflexo dos seus próprios princípios fundadores, o impacto que os mesmos têm na constituição e afirmação do bloco, além dos limites e das consequências dos mesmos para o

desenvolvimento e manutenção do próprio projeto de unidade sul americana a partir desta organização criada. Esses princípios fundadores são, sem dúvidas, consequência de um processo histórico que se nutre, tanto do integracionismo histórico constituído no período colonial, passando pelo modelo de integração de meados do século XX prescritos pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), até o modelo estritamente comercialista de cariz neoliberal de meados dos anos 1990 até o início do novo milênio.

A UNASUL, portanto, se originou a partir da experiência de um conjunto prático de ações e de trajetórias já percorridas e que, em alguma medida, condicionaram as próprias circunstâncias de sua idealização e de seu surgimento. Todavia ainda, se estabeleceu como um projeto ousado que tanto buscava ampliar as perspectivas integracionistas em termos geográficos, ao unir os doze países do subcontinente<sup>1</sup>, assim como, os principais projetos de integração já em andamento - o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade Andina de Nações (CAN) - sob um único marco de poder regional. Além disso buscava, de maneira qualitativamente diversa aos modelos anteriores, colocar em um mesmo patamar principiológico a necessidade da negociação e coordenação política juntamente com o comércio intra-regional. Desta forma, estes seriam os dois pilares que ensejariam a integração, objetivando não só o desenvolvimento econômico regional, mas este como potencializador do desenvolvimento social que mitigasse iniquidades, tendo a negociação política regional como meio para tanto. É exatamente nesse sentido então que a UNASUL se caracteriza: como uma organização internacional intergovernamental, que é fruto de contingências históricas específicas, que condicionam as circunstâncias de sua assunção ao plano da integração e que busca estabelecer uma institucionalidade calcada na negociação política regional como forma de afirmação do bloco e, que tem no comércio um meio de desenvolvimento econômico mas também socialmente referenciado. Essa característica se dá em um plano superior de busca da concertação política entre chefes de Estado, chanceleres e governos regionais de maneira geral, porquanto, por sua própria característica principiológica, busca estender isso ao conjunto da institucionalidade e organismos internos criados na estrutura da organização, tanto para seus conselhos de

---

<sup>1</sup> Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela

delegados, quanto conselhos temáticos, a participação da sociedade civil na formulação de políticas de integração e a expectativa de construção de uma cidadania sul americana.

Entretanto, a ousadia do projeto foi uma aposta política de determinadas lideranças regionais que contou com uma 'janela de oportunidade' histórica específica, contingente e mediada exatamente por uma correlação geopolítica de forças favorável. O desenvolvimento posterior do projeto integrativo sul americano se deu na medida exata da afirmação das características desenhadas em sua idealização inicial. Além disso, trazer a política regional para um plano inicial de consolidação de um projeto integrativo além de ousado, é atípico para o tradicional modelo integrativo e, que pode também, por sua vez, trazer consequências para a manutenção do próprio processo. Nesse sentido, portanto, essa característica fundacional da UNASUL implicou exatamente no questionamento das possibilidades de desenvolvimento do projeto em condições diferentes das de seu surgimento. Assim como, o perfil politicamente proativo da organização produziu um questionamento quanto às consequências e às possibilidades de identificação automática do projeto UNASUL como apenas um mecanismo de afirmação política referente ao conjunto de posições políticas que lhe deram origem.

Nas páginas seguintes, se apresentarão as partes que integram esta tese, partindo das origens que ensejaram sua idealização como projeto de pesquisa através de um tema central inicial que motivou a pesquisa, a construção temática como problema de pesquisa e a hipótese que poderia responder ao questionamento central da investigação, o objetivo geral e os específicos e a metodologia utilizada. Se faz uma discussão inicial sobre a centralidade de analisar os pronunciamentos políticos emitidos pelos conselhos superiores da organização e a relevância que a manutenção de uma correlação de forças políticas alinhada entre Argentina, Brasil e Venezuela tiveram para a criação e manutenção da UNASUL como projeto de integração sul americano. Por fim se faz uma apresentação da estrutura desta tese, identificando seus capítulos e a relevância de cada um no que concerne à dimensão problema/tese.

O tema central desta tese é o advento da União de Nações Sul Americanas, seu desenvolvimento organizativo e o posterior desenvolvimento político e institucional sentido nos últimos anos. A relevância da pesquisa se dá pela

necessidade de se compreender cientificamente as circunstâncias de sua instituição e – possível – esgotamento enquanto projeto de integração sul americano.

De maneira mais objetiva o questionamento que subsidiou as investigações referentes ao tema foi: por que o processo constituído institucionalmente através da UNASUL apresentou rapidamente um esgotamento como projeto de integração?. A tese construída para esse questionamento é a de que: o advento da UNASUL se deu apenas em função de uma contingência histórica; essa contingência foi explorada, traduzida e instrumentalizada pela vontade pessoal de um conjunto de governantes – em especial entre Argentina, Brasil e Venezuela; esses governantes, buscando uma modelo de integração regional que não dependesse e/ou superasse o estrito comercialismo, acabaram por fazer da organização apenas uma plataforma política regional sem sustentação real nas sociedades nacionais. Assim, por mais que se tenha elaborado e constituído uma organização internacional com um desenho institucional bem definido, a conjunção de vontades de governantes alinhados politicamente não durou o suficiente para se criar uma estrutura capaz de sobreviver às mudanças políticas nacionais que se sucederiam progressivamente no último período e, como a organização criada se projetou como uma plataforma política, essa própria projeção a identificou como circunscrita aos governos que lhe deram origem.

A institucionalização da UNASUL foi em certa medida já tratada por algumas pesquisas produzidas no último período (LUIGI, 2017; VITÓRIA, 2016; RUBIATTI, 2014), o papel da organização na consolidação democrática regional (FORTI NETO, 2019), assim como, sua caracterização como uma instituição que prima por ser um sujeito político ativo regional (BARNABÉ, 2011; VEIGA E RÍOS, 2011; SORJ E FAUSTO, 2011). Contudo, a literatura não previu - ou pelo menos ainda não contou com o tempo necessário para analisar - o definhamento institucional atual do projeto de integração gestado pela UNASUL, a contestação direta de sua fundamentação principiológica e razão de existência e, por fim, a denúncia de seu tratado constitutivo e a construção de explicações alternativas concorrentes à trajetória da integração regional sul-americana. Desta forma, a pesquisa e tese aqui apresentada busca suprir assim uma lacuna explicativa quanto a própria (des)institucionalização da UNASUL, mas, mais significativamente, o processo cíclico que a integração assume permanentemente na região.



Nesse sentido, portanto, o objetivo geral dessa tese é demonstrar como circunstâncias contingentes ensejaram a criação da UNASUL, contando, todavia, com o protagonismo dirigente de um conjunto de lideranças políticas que interpretaram o seu tempo e deram, através da ação política, os 'contornos' e desenho institucional do processo integrativo posterior. Contudo também, busca-se demonstrar como em condições diversas das da sua origem essa perspectiva do processo integrativo teria grandes dificuldades de continuar seu desenvolvimento nos moldes condicionados na sua idealização. Como objetivos específicos se buscou demonstrar historicamente as condições de surgimento, os movimentos de mudança e a construção de trajetórias específicas quanto à integração, tanto antes como depois da firma do Tratado Constitutivo da organização. Se buscou também demonstrar como o desenvolvimento institucional da UNASUL correspondeu aos princípios firmados em seu tratado de origem, além das possibilidades e dos limites dessa perspectiva integrativa. Por fim, buscou-se apresentar e discutir a relevância de Argentina, Brasil e Venezuela para a criação e manutenção da UNASUL e como uma alteração política substancial nesse tripé impactou diretamente a continuidade do processo institucional e normativo da UNASUL.

Para se alcançar, tratar e apresentar esse conjunto de objetivos liminares e geral se optou por uma abordagem analítico-descritiva dos dados, pautada por uma pesquisa teórico-empírica com perfil qualitativo para, através do método histórico e tipológico, subsidiado por uma perspectiva hipotético-dedutiva, analisar de maneira mais apropriada o problema de pesquisa. Como técnicas de pesquisa se utilizou de uma revisão da bibliografia científica jornalística concernente: livros, artigos científicos e reportagens; de documentos disponibilizados principalmente nos sites da UNASUL e do Ministério de Relações Exteriores do Brasil: documentação indireta composta de fontes primárias como tratados e outros documentos internacionais relevantes e; especificamente Decisões, Declarações e Comunicados UNASUL. Por fim, se optou por uma apresentação mediada pela cronologia, entretanto, pontuando de maneira mais específica pontos nodais que poderiam ser classificados como momentos críticos de constituição de uma trajetória da integração.

Em termos estruturais a tese é dividida em quatro partes: esta concisa introdução, um capítulo teórico, um capítulo analítico e outro com as considerações

finais. O capítulo teórico é dividido em seis capítulos que, de maneira geral, perfazem os elementos conceituais:

No primeiro capítulo se procura compreender arranjos cooperativos internacionais a partir da teorização sobre sistemas, que por sua vez podem conformar arranjos jurídicos como instituições em geral e sociedades de Estados em particular. Se destacam também as diferentes perspectivas constituídas ao longo dos anos para caracterizar e interpretar a constituição do sistema internacional e como os Estados nacionais se enquadram e atuam por dentro dele.

O segundo capítulo faz uma reflexão ampla a respeito das instituições, suas possíveis classificações segundo um conjunto de contribuições teóricas para, assim, compreender o papel e desempenho das mesmas no âmbito e contexto internacional. Nessa perspectiva, o sentido do capítulo é o de contextualizar o ambiente por onde a integração regional sul americana se situa e se desenvolve, através de um projeto institucional.

No terceiro capítulo se faz uma categorização sobre os conceitos de multilateralismo e regionalismo, os inserindo em aspectos mais amplos referentes à globalização e, como essa característica contemporânea do sistema internacional influencia as disputas políticas nacionais e regionais quanto aos meios e formatos de inserção dos Estados nacionais nas relações internacionais mais gerais.

No quarto capítulo se apresenta uma descrição e análise dos modelos e formatos de integração regional historicamente construídos, posteriormente, se apresenta e se discute diferentes abordagens teóricas que buscaram interpretar o fenômeno e os meios pelos quais ele se desenvolve.

O quinto capítulo é dedicado discutir a recorrente instabilidade política, institucional e democrática dos países sul americanos. Nesse sentido, se busca identificar conceitos que se referem tanto à características estruturantes institucionais próprias dos países da região, como à ação direta de atores políticos específicos que, em situações determinadas de fragilidade, agem com claro intento golpista não só em relação aos poderes constituídos, como também contra as próprias instituições e o rito democrático

Por fim, o capítulo sexto faz uma discussão teórico metodológica referente à carga impressa pela história, pelas circunstâncias objetivas e pelas experiências já desenvolvidas na trajetória política sul americana. A intenção do capítulo é delimitar o processo integrativo constituído através da UNASUL como um projeto contingenciado por circunstâncias históricas, ensejado e cadenciado por momentos críticos, que levam a um conjunto de eventos subsequentes de autorreforço e de *feedbacks* negativos em um movimento cíclico continuado. Movimento que é, todavia, marcado e pontuado pela interpretação conjuntural de atores políticos específicos, que conduzem o processo através da ação política, que produz efeitos práticos e que estabelecem legados interpretativos à trajetória, assim como, geram explicações concorrentes que dão, em alguma medida, o impulso anverso produzindo a própria dinâmica cíclica da trajetória.

Já nos capítulos de análise, se buscou no sétimo capítulo contar a história de constituição da UNASUL, seus antecedentes históricos que projetaram o perfil de integração constituído durante os anos 2000, as reuniões que se sucederam no período, o adensamento crescente das relações regionais e de seus atores estatais e protagonistas chefes de Estado. Esse processo se condensa na crescente cooperação regional e, por sua vez, em uma também crescente institucionalização do processo integrativo que por fim se materializa no Tratado Constitutivo da UNASUL que é o objeto de apresentação e análise de um subcapítulo. Além da análise do tratado em si, um outro subcapítulo se dedica em analisar o desenho institucional da organização, os seus principais organismos, o conjunto das normativas emanadas destes fóruns e, em especial, se dedica em analisar os pronunciamentos dos organismos superiores através de suas Declarações e Comunicados. Estas últimas serão o objeto de análise mais detida por ser nesses dispositivos declaratórios onde se pode verificar a atuação e posicionamento político da organização de maneira mais específica.

No oitavo capítulo se faz uma descrição e análise qualitativa de eventos significativos regionais onde a UNASUL cumpriu uma papel político protagonista, particularmente no que se refere a mediação de conflitos regionais buscando: estabilizar politicamente a região, manter a estabilidade democrática, resguardar as instituições nacionais e preservar o poder conferido pelo sufrágio e pelo rito constitucional e; defender e promover a soberania dos países sul americanos no que

se refere às suas disputas políticas internas, como também, os direitos dos mesmos frente a outros Estados que vieram a, de alguma forma, questionar, atentar ou restringir as soberanias nacionais dos Estados membros da organização.

Por fim, o nono capítulo se deteve em descrever e verificar a relevância que atores políticos como governos e os Chefes de Estado imprimem à constituição da iniciativa integrativa conformada através da UNASUL. Nesse sentido, o capítulo se dedica a descrever e analisar o papel desempenhado por Argentina, Brasil e Venezuela na criação e condução da UNASUL e, de maneira mais aprofundada, como as circunstâncias contingentes nacionais e regionais que perpassam esses países levaram à ascensão e declínio do processo integrativo através da instituição.

Por fim, nas considerações finais, se faz uma retomada das partes componentes desta tese e uma reflexão que pontue exatamente a questão central e problema de pesquisa deste trabalho como consequência de toda pesquisa desenvolvida e apresentada, buscando destacar exatamente como a tese pode responder, subsidiada pelos dados, o sucessivo desenrolar de contingências e opções políticas derivadas que levaram ao atual estado do projeto de integração construído através da institucionalização da UNASUL.

# 1. O sistema internacional e o sistema UNASUL

Para compreender a UNASUL como um processo em curso, que busca integrar seus doze países signatários é necessário contextualizá-la no espectro mais amplo do Sistema Internacional. Na proposta aqui pretendida isso é necessário pois é no âmbito do Sistema Internacional que os processos de integração e regionalismo se desenvolvem, angariam legitimidade para atuar e se constituem como instituições legítimas de direito internacional<sup>2</sup> pleno.

Para tanto, se busca neste capítulo constituir uma definição, calcada de maneira intercalada na história e na teoria, que nos instrumentalize a compreender o que é o Sistema Internacional, como se constituiu ao longo dos anos e quais as implicações da existência do mesmo na constituição de um espaço integrativo sul-americano.

Em um primeiro momento a definição de Sistema Internacional pode ser compreendida dentro da noção mais ampla de Sistema desenvolvida como mediação entre as ciências físicas e naturais e as ciências sociais pela Teoria Geral dos Sistemas. Essa proposta teórica tem sua primeira formulação feita em 1937 pelo biólogo austríaco Ludwig von Bertalanffy, e alcança seu auge entre os anos de 1950 e 1968 quando o trabalho deste autor é também apropriado para o campo da administração e negócios, computação e cibernética e da ciência política e sociologia. Na teoria desenvolvida por Bertalanffy (1975), o sistema não é apenas o conjunto somado das partes que o compõem, mas sim o resultado da fricção constante entre

---

<sup>2</sup> Aqui se toma o termo a partir da forma inicial que foi cunhada por Jeremy Bentham

as diversas partes que compõem o todo e, esta interação por sua vez, constitui um conjunto qualitativamente diferente de suas partes somadas o que, como reflexo, reconstitui as características iniciais das partes integrantes do sistema. Dito de outra forma, as partes que compõem o todo imprimem através de suas interações uma dinâmica própria que corporificam, dão conteúdo e significam o sistema, por outro lado, o sistema reconstituído influi numa reconfiguração das partes integrantes.

A Teoria Geral dos Sistemas absorve conceitos próprios das ciências naturais e físicas como Homeostase (capacidade do sistema em manter o equilíbrio), Sintropia (resistência à deterioração do sistema), Entropia (tendência à deterioração do sistema). Essas noções fundacionais são relevantes pois explicitam o paradigma sob o qual se assenta a compreensão das modernas relações internacionais, tendo o sistema internacional como pano de fundo, os Estados, as organizações e instituições internacionais (que veremos mais a frente) como atores.

Uma perspectiva mais concisa e adequada para caracterizar os sistemas é a noção de que o todo é mais do que a soma das partes, sendo que a interação não necessariamente acontece apenas entre si em um sistema fechado, como também das unidades que o compõem com o ambiente externo. Dito de outra forma, nesta perspectiva as instituições são compreendidas como sistemas abertos que mantêm uma permanente interação com o meio exterior. Assim, além das mútuas influências que sofrem das interações contidas no interior dos sistemas, as partes integrantes, e o próprio sistema, sofrem constante influência do ambiente exterior ao seu *locus* imediato de coesão.

Antes de passar a um enquadramento da noção de sistema ao contexto próprio das teorias e conceitos do campo das relações e política internacional, necessita-se ainda identificar um outro elemento fundamental para a compressão de funcionamento dos sistemas, qual seja, a necessidade de um objetivo que una e dê horizonte para a manutenção de funcionamento do sistema. Segundo Rosini e Palmisano (2011) sistema é um conjunto de elementos interdependentes em interação, visando atingir um objetivo comum, ou seja, sistema é um conjunto coordenado com fins específicos que contemplam as expectativas compartilhadas pelas partes. Sistemas seriam "um conjunto de partes coordenadas para realizar um conjunto de finalidades" (CHURCBMAN, 1971), ou também, "um conjunto de partes interdependentes que,

conjuntamente, formam um todo unitário, efetuando uma dada função" (O'SHAUGHNESSY, 1976).

Outra definição adequada quanto aos fins é a de que o,

Sistema é um conjunto de partes interagentes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuam determinada função (OLIVEIRA, 2002)

Ainda uma outra definição de sistema relacionado a seus fins pode ser tomada de Alvarez (1990):

Sistema pode ser definido como um conjunto de elementos interdependentes que interagem com objetivos comuns formando um todo, e onde cada um dos elementos componentes comporta-se, por sua vez, como um sistema cujo resultado é maior do que o resultado que as unidades poderiam ter se funcionassem independentemente. Qualquer conjunto de partes unidas entre si pode ser considerado um sistema, desde que as relações entre as partes e o comportamento do todo sejam o foco de atenção.

Apresentado assim os pressupostos de definição do conceito mais geral de sistema acima caracterizado, é possível a partir de agora apresentá-lo de maneira mais sucinta: um sistema é formado por partes que interagem entre si; essas interações conferem características qualitativamente diferentes ao sistema do que apenas a soma de suas unidades; o sistema reconstituído pelas interações reconfigura suas unidades; os sistemas tendem a um ciclo de deterioração, resistência e equilíbrio que podem mudar ou mesmo extinguir o próprio sistema; todo conjunto pode ser considerado um sistema desde que mantenha como foco a permanente interação entre as partes e um objetivo comum.

A Teoria Geral dos Sistemas, como mencionado mais acima, foi ao longo dos anos apropriada por diversas áreas do conhecimento, incluindo as ciências humanas e sociais e, em particular ao campo da política e relações internacionais. Mais do que apenas uma classificação teórica, a noção de Sistema Internacional, formulada no âmbito dessas ciências, coloca em perspectiva dinâmica a atuação de unidades políticas e societárias em todo o globo. Entende-se assim o Sistema Internacional como a relação dinâmica entre diversos atores internacionais que coordenam seus

objetivos e influencia-se mutuamente neste processo. É possível ainda apontar que, como mostra a teoria, sistemas tendem a um processo cíclico de deterioração, resistência e equilíbrio, disso deriva a possibilidade de sua extinção ou reconfiguração segundo as circunstâncias com as quais se defrontam.

Contudo, mais do que essa singela formulação expressa aqui, o campo de estudos da política e relações internacionais é proficiente em análises diversas sobre a compreensão e configuração do sistema internacional, seus atores, interações, regras, etc. Sem o intuito de fazer um exaustivo inventário de teorias, a intenção aqui é destacar as correntes teóricas que nos possibilitam uma compreensão de sistema adequada às necessidades desta pesquisa, pelo potencial explicativo e pela relevância epistemológica na área. Nesse sentido, destaca-se por ordem cronológica o Liberalismo Clássico, a escola Realista, a Neoliberal (subdividida em Interdependente e Institucional), a Sociedade Internacional e uma contribuição da Economia Política Internacional.

A primeira tentativa de formular uma compreensão adequada das relações internacionais e do sistema internacional vem da escola liberal clássica. Uma escola que aposta na cooperação e interdependência (ANGEL, 2005) como elemento de estabilidade e que tem suas origens na perspectiva filosófica kantiana da 'paz perpétua' e da necessidade de governos civis liberais lockiana<sup>3</sup>. Essa reflexão foi ensejada pelos horrores da Primeira Guerra Mundial e a tentativa de construir mecanismos multilaterais que evitassem ou detivessem conflitos armados na escala que foi experimentada entre 1914 a 1918. Essa escola de pensamento e as tentativas de criar instituições liberais que cumprissem esse papel teve forte influência dos Estados Unidos da América na figura de seu presidente Woodrow Wilson<sup>4</sup>, um ex-professor universitário que acreditava que a ampliação de governos liberais e interdependentes na Europa impediria a generalização da guerra pois, Estados com esta configuração de governo, segundo a teoria, tenderiam a não se atacar e a estabilidade de todo o sistema poderia ser alcançada. A segunda proposição wilsoniana é a da necessidade de que

---

<sup>3</sup> Aqui fazemos referência aos clássicos liberais "A Paz Perpétua" de Immanuel Kant e ao "Segundo Tratado sobre o Governo Civil" de John Locke.

<sup>4</sup> Thomas Woodrow Wilson foi o 28º presidente estadunidense e um grande divulgador do ideário liberal. Atualmente o Wilson Center vem cumprindo essa função - <https://www.wilsoncenter.org/>.



uma associação geral de nações deve ser estabelecida com o propósito de garantir a independência política e a integridade territorial de grandes e pequenas nações de forma igualitária (VASQUEZ, 1996)

O liberalismo clássico e a proposição wilsoniana ensejaram como se sabe a Liga das Nações, entretanto, o crescimento e desenvolvimento de governos liberais na Europa não aconteceu como o pretendido pelos seus ideólogos. Pelo contrário, governos totalitários vicejaram por todo o continente levando ao terror ainda maior da Segunda Guerra Mundial e ao fracasso da Liga das Nações provocando, mais uma vez, a degeneração do sistema como um todo do ocidente ao oriente e em todos os paralelos do globo.

Diante do fracasso da proposta liberal de apaziguar o Sistema Internacional e constituir saídas pacíficas, pactuadas e através de instituições multilaterais, as teorizações sobre o funcionamento do sistema internacional se voltam para dentro dos Estados e para o Realismo político. O primeiro ataque à visão idealista vem de E. H. Carr que em seu livro “Vinte anos de Crise” (1964; [1939]) acusa a visão idealista de utópica e propunha a sua perspectiva realista como contraposição. Essa visão realista do sistema internacional é a de uma comunidade anárquica e conflituosa, onde os atores protagonistas do sistema são os Estados nacionais<sup>5</sup> que buscam manter sua soberania e ampliar seu poder como defesa e segurança nacional. Essa perspectiva tem suas origens no pensamento hobesiano e maquiavélico<sup>6</sup>, onde autores como por exemplo Morgenthau (1985) estipulam em linha direta para os Estados uma natureza humana à dominação, assim, os Estados e seus governos seriam uma projeção dessa natureza humana de auto interesse e egoística, que agem, segundo a “ética das circunstâncias”, sempre em proveito prioritariamente de seus nacionais. Por outro lado, Schelling (1980) e Waltz (1979), mais do que dedicados a ‘natureza’ da ação humana potencializada pelo Estado, procuram perceber o sistema internacional e a ação de seus atores a partir da racionalidade das necessidades iminentes e de uma

---

<sup>5</sup> Mas não os únicos, podendo incluir-se ainda Forças Transnacionais como as empresas multinacionais e Organizações Internacionais como grupos regionais e própria ONU.

<sup>6</sup> Aqui se faz referência aos clássicos “O Leviatã” de Thomas Hobbes e “O Príncipe” de Nicolau Maquiavel.

visão realista, mas também estratégica de inserção. Assim, segundo a visão dos autores, pactos e acordos podem ser firmados desde que ao encontro dos objetivos e interesses particulares dos Estados envolvidos.

A visão realista, embora centrada prioritariamente na atuação dos Estados e não em organizações internacionais, objeto deste trabalho, auxilia na compreensão de que, segundo esta perspectiva, desde que asseguradas as soberanias e o auto interesse, Estados podem colaborar circunstancialmente para sua própria segurança, permitindo uma certa estabilidade a todo o sistema. Contudo, há ainda outras possibilidades de análise que contribuem, a partir de vértices diferentes de compreensão do sistema internacional e que podem favorecer a proposta aqui em tela.

Durante todo o período que vai do fim da Segunda Guerra Mundial até o fim da Guerra Fria as teorias realistas do Sistema Internacional foram majoritárias no campo de estudos das relações internacionais, seja pelo contexto de poder e segurança bipolar da Guerra Fria, seja pelo contexto econômico protecionista. Contudo, já a partir da reconstrução da Europa através do plano Marshall, com os acordos de Breton Woods, o advento da Organização das Nações Unidas, como também pela revolução informacional, produtiva, econômica e a nova onda democratizante mundial (BELL, 1977; CASTELLS, 1999; GIDDENS, 1998; 2000; HUNTINGTON, 1991) as teorias liberais de paz assentada na cooperação voltam a serem vistas com potencial explicativo para esse novo momento. Entretanto, deste revisionismo da clássica teoria liberal iremos aqui nos deter apenas a duas de suas vertentes: o liberalismo da interdependência e o liberalismo institucional.

O liberalismo da interdependência surge com potencial explicativo das relações internacionais a partir das mudanças na dinâmica mundial e pelo sucesso das políticas de bem-estar social. Basicamente os autores percussores dessa vertente do liberalismo acreditavam que a especialização e a divisão internacional do trabalho incrementaram a interdependência o que, por sua vez, desestimula e reduz a possibilidade de guerra entre Estados (ROSECRANCE, 1999). É na corrente teórica interdependentista que se enquadram também as proposições precursoras do

moderno integracionismo<sup>7</sup> de Ernest Haas (1958; 1961; 2001) baseado no estudo da Europa ocidental e seu processo de união econômica. A proposta neofuncionalista de Haas estabelece que uma intensa cooperação em uma área, estimula por “transbordamento” a cooperação em outras áreas. Contudo, é a partir da “interdependência complexa” de Robert Keohane e Joseph Nye (1997), que essa proposta de análise recebe uma readequação à dinâmica contemporânea das relações internacionais. Segundo a proposição dos autores a interdependência complexa é definida pela interação em nível mundial que envolve outros atores que não apenas os chefes de Estado e governo, esses atores podem ser níveis e departamentos inferiores de governo, as grandes corporações transnacionais, as instituições internacionais, organizações de caráter não estatal, ou mesmo relações transnacionais entre indivíduos e grupos de interesse. Essas relações e interesses compartilhados não tem a priori uma hierarquização e assim,

questões diferentes geram coalisões diferentes, ambas dentro de governos e entre governos, e envolvem diversos graus de conflito. A política transcende fronteiras (KEOHANE e NYE, 1997)

Na perspectiva dos autores, portanto, o sistema internacional não é um todo conformado apenas por Estados soberanos é, muito mais do que isso, um conjunto de relações entre diversos atores que produzem níveis diferentes de aproximação através de interações políticas diversas que não se circunscrevem as fronteiras nacionais. Desse ponto de vista, pode-se subentender que para os processos de integração regional não há necessariamente uma primazia dos Estados ou condições pré-determinadas pelo sistema, existe sim um processo complexo de inter-relações transnacionais entre diferentes atores que conduzem de acordo com as diferentes aproximações e conflitos, processos de unidade e apartamento que constituem parte fundamental do sistema internacional. Desta forma, a teoria da interdependência complexa se aproxima muito da própria definição de sistema aberto como apresentado anteriormente.

A corrente institucional é a segunda perspectiva liberal que será útil para a posterior análise da estruturação e conseqüente efetividade ativa da UNASUL enquanto organização internacional. A perspectiva contemporânea institucional liberal

---

<sup>7</sup> Que analisaremos com maior profundidade mais a frente no capítulo referente a Integração e Regionalismo.

é menos otimista do que o liberalismo clássico quanto às capacidades e a influência de instituições internacionais, todavia, ao contrário dos realistas, não acredita que sejam apenas constructos esvaziados de conteúdo e ação. Os institucionalistas liberais, tais como Keohane (1989), Nye (1993) e Rittberger; et al (1996) estabelecem que instituições internacionais podem ser, tanto organizações como a ONU, ou ainda regras e regulamentos internacionais aos quais chamam de 'regimes'.

Contudo, o mais relevante da proposição institucionalista é a possibilidade de mensurar a institucionalização das organizações internacionais, para tanto, a literatura propõe classificá-las pelo 'campo de ação', ou seja, o que objetiva e, pela 'profundidade'. Essa última mensurada segundo três critérios: 1 – expectativas compartilhadas e reconhecidas por todos; 2 – a tradução dessas expectativas em normas comuns a todos; 3 - a autonomia da instituição e sua capacidade de estabelecer suas próprias regras sem intervenção externa (KEOHANE, 1989). Mais do que isso, o institucionalismo interroga a capacidade de afirmação e manutenção das organizações internacionais segundo determinadas circunstâncias:

*1. Under what conditions and through what mechanisms (why and how) do international regimes come into existence? Can institutions form in the absence of a power monopoly and without the participation of a hegemon? Is it possible for international regimes to come into existence when they are needed or do they emerge only in special situations? What kinds of processes lead to the formation of international regimes? Do different types of regimes follow different paths of regime formation?*

*2. Do regimes persist even when the circumstances in which they came into existence change? To what extent are they independent of the exogenous forces that form them? Are regimes robust enough to survive a deterioration of the overall relationship among the participants and, at the same time, flexible enough to adapt to changes? What mechanisms give regimes independence and robustness? Are regimes featuring specific attributes more persistent and robust than others? What makes some regimes more flexible than others?*

*3. What consequences of regimes for state behavior and problem-solving can we observe? Do regimes serve the goals that led to their creation? What stated goals do regimes usually espouse? Are the stated goals indeed those that are pursued? Under what conditions do regimes make a difference? Are*

*certain types of regimes more conducive to goal attainment than others?  
Through what mechanisms do regimes influence outcomes?*

*4 . What long-term effects on national political systems and the structure of world politics do regimes have? Why and how do such effects occur? Are individual participants aware of these long-term consequences? What are the consequences of regimes with regard to traditional notions of democracy? How do they affect social and political constellations in the participating countries? Do regimes play a civilizing role in world politics, and if so, how?*

(Levy, et al. 1995)

1. Sob quais condições e através de quais mecanismos (por que e como) os regimes internacionais passam a existir? As instituições podem se formar na ausência de um monopólio do poder e sem a participação de um hegemônico? É possível que os regimes internacionais existam quando são necessários ou surgem apenas em situações especiais? Que tipos de processos levam à formação de regimes internacionais? Diferentes tipos de regimes seguem diferentes caminhos de formação de regime?

2. Os regimes persistem mesmo quando as circunstâncias nas quais eles surgiram mudam? Até que ponto eles são independentes das forças exógenas que os formam? Os regimes são robustos o suficiente para sobreviver a uma deterioração do relacionamento geral entre os participantes e, ao mesmo tempo, flexíveis o suficiente para se adaptar às mudanças? Quais mecanismos dão aos regimes independência e robustez? Os regimes com atributos específicos são mais persistentes e robustos que outros? O que torna alguns regimes mais flexíveis que outros?

3. Que consequências dos regimes para o comportamento do Estado e a solução de problemas podemos observar? Os regimes cumprem os objetivos que levaram à sua criação? Quais objetivos declarados os regimes geralmente defendem? Os objetivos declarados são realmente aqueles que são perseguidos? Sob quais condições os regimes fazem a diferença? Alguns tipos de regimes são mais propícios à consecução de objetivos do que outros? Por quais mecanismos os regimes influenciam os resultados?

4. Quais efeitos a longo prazo nos sistemas políticos nacionais e na estrutura da política mundial têm regimes? Por que e como ocorrem esses efeitos? Os participantes individuais estão cientes dessas consequências a longo prazo? Quais são as consequências dos regimes em relação às noções tradicionais de democracia? Como eles afetam as constelações sociais e políticas nos

países participantes? Os regimes desempenham um papel civilizador na política mundial e, em caso afirmativo, como?

(Levy, et al. 1995)

Desta forma, mais do que mensurar níveis de institucionalização, o institucionalismo liberal questiona as organizações internacionais em suas condições de surgimento (item 1), seu desenvolvimento e afirmação sob circunstâncias diferentes das iniciais (item 2), capacidade instrumental para solução de controvérsias (item 3) e a sua manutenção como ator relevante para os envolvidos e para o sistema internacional como um todo (item 4).

Com relação às teorias da Sociedade Internacional (ou Sociedade de Estados), estas discordam da visão realista de Estados como organizações políticas egoístas autossuficientes, mas também não partilham do otimismo liberal da cooperação para o progresso humano e a paz. É uma via intermediária que foca na política externa dos Estados e na atuação direta de estadistas, percebendo os Estados como organizações humanas que agem segundo regras, jurisdições e interesses difusos e a influência destas no âmbito interno. Uma primeira diferenciação relevante que esta teoria faz nos é apresentada por Hedley Bull em seu livro *'The Anarchical Society: A Study of order in World Politics'* (2002). Já no primeiro capítulo *'The Nature of Order in World Politics'*, o autor distingue o que entende por Sistema Internacional:

*A system of states (or international system) is formed when two or more states have sufficient contact between them, and have sufficient impact on one another's decisions, to cause them to behave - at least in some measure - as parts of a whole. Two or more states can of course exist without forming an international system in this sense: for example, the independent political communities that existed in the Americas before the voyage of Columbus did not form an international system with those that existed in Europe; the independent political communities that existed in China during the Period of Warring States (circa 481-221 B.C.) did not form an international system with those that existed in Greece and the Mediterranean at the same time (...)*  
(BULL, 2002)

Um sistema de estados (ou sistema internacional) é formado quando dois ou mais estados têm contato suficiente entre eles e têm impacto suficiente nas decisões uns dos outros, para fazê-los se comportar - pelo menos em certa medida - como partes de um todo. É claro que dois ou mais estados podem existir sem formar um sistema internacional nesse sentido: por exemplo, as comunidades políticas independentes que existiam nas Américas antes da viagem de Colombo não formaram um sistema internacional com as que existiam na Europa; as comunidades políticas independentes que existiam na China durante o período dos estados em guerra (por volta de 48 a 221 a.C.) não formaram um sistema internacional com os que existiam na Grécia e no Mediterrâneo ao mesmo tempo (...) (BULL, 2002)

#### E o que entende por Sociedade Internacional:

*A society of states (or international society) exists when a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules in their relations with one another, and share in the working of common institutions. If states today form an international society (to what extent they do is the subject of the next chapter), this is because, recognising certain common interests and perhaps some common values, they regard themselves as bound by certain rules in their dealings with one another, such as that they should respect one another's claims to independence, that they should honour agreements into which they enter, and that they should be subject to certain limitations in exercising force against one another. At the same time they cooperate in the working of institutions such as the forms of procedures of international law, the machinery of diplomacy and general international organisation, and the customs and conventions of war. (BULL, 2002)*

Uma sociedade de estados (ou sociedade internacional) existe quando um grupo de estados, consciente de certos interesses e valores comuns, forma uma sociedade no sentido de que eles se concebem vinculados por um conjunto comum de regras em suas relações entre si. e compartilhar o trabalho de instituições comuns. Se hoje os estados formam uma sociedade internacional (até que ponto eles fazem é o assunto do próximo capítulo), isso ocorre porque, reconhecendo certos interesses comuns e talvez alguns valores comuns, eles se consideram vinculados por certas regras em suas

relações uns com os outros. , de modo que respeitem as reivindicações de independência de cada um, honrem os acordos em que firmam e estejam sujeitos a certas limitações no exercício da força uns contra os outros. Ao mesmo tempo, cooperam no funcionamento de instituições como as formas de procedimentos do direito internacional, o mecanismo da diplomacia e da organização internacional geral e os costumes e convenções de guerra. (BULL, 2002)

Portanto, segundo a teoria, uma Sociedade de Estados seria o envolvimento destes em instituições nas quais compartilham conjuntos de interesses, valores e objetivos. Contudo, estar integrado a uma instituição comum implica também a consciência de seus membros de que todas as partes serão voluntariamente partícipes de um conjunto de regras e normas que estabelecerão as relações entre pares e o próprio funcionamento da instituição na qual se integram.

Por fim, do ponto de vista das teorias da Sociedade Internacional, é preciso destacar para os objetivos analíticos da pesquisa aqui apresentada, os pressupostos racionalistas grocianos<sup>8</sup> do direito internacional e do humanismo cosmopolita kantiano<sup>9</sup>, que perfazem parte do argumento que justifica a responsabilidade da Sociedade Internacional no que concerne à questões sob jurisdição da soberania nacional (WIGHT, 1992). De acordo com essa perspectiva teórica os Estados não são apenas unidades jurídico-políticas isoladas e herméticas, pelo contrário são entidades políticas que se relacionam e interagem por meio de atores humanos, relações diplomáticas e comércio, o que, por sua vez, acaba por estabelecer o reconhecimento e defesa recíproca das soberanias e o respeito ao direito internacional racionalmente normatizado, o que repercute em um monitoramento permanente de uns para com outros de suas atividades políticas externas e internas. Contudo, há ainda um sentido ainda mais incisivo quanto à responsabilidade internacional quanto às crises e conflitos centrados no interior de Estados. Essa visão decorre dos postulados epistemológicos kantianos cosmopolitas e humanistas que conferem direitos à natureza humana. Segundo essa perspectiva, mais do que

---

<sup>8</sup> Aqui se faz referência a Hugo Grócio, jurista holandês e considerado um dos fundadores do Direito Internacional.

<sup>9</sup> Aqui se faz referência a perspectiva kantiana de indivisibilidade da condição humana por segmentos geográficos.



cidadãos de Estados, as pessoas de todo o mundo são seres humanos e como tal nascem com direitos humanos inalienáveis<sup>10</sup> que, por sua vez, devem ser protegidos pelos políticos responsáveis e operadores das relações internacionais, pois estes, nada mais são também do que seres humanos e, mais do que quaisquer outros, deveriam ter responsabilidade para com a proteção desses direitos. Essa visão sem dúvida é vertente do idealismo político liberal e universalizante das relações internacionais e, é cíclica e hodiernamente utilizada para justificar intervenções e a mediação internacional em conflitos regionais e/ou sob jurisdição das soberanias nacionais.

Para uma última abordagem sobre o Sistema Internacional recorreremos à obra seminal, iniciada na década de 1970, de Immanuel Wallerstein e fundada no seu compêndio de quatro volumes *'The Modern World System'* (2011). Imbuído da historiografia de Braudel<sup>11</sup>, da pesquisa sobre ciclos econômicos de Nikolai Kondratiev<sup>12</sup> e da dialética materialista marxista, o autor desenvolve uma teoria sobre o que chama de 'moderno sistema internacional', fundado pelo que também define como 'capitalismo histórico'. Wallerstein estabelece que um sistema realmente mundial foi constituído com o advento do capitalismo enquanto modo de produção centrado na Europa ocidental, liderado subsequentemente por diversas potências que exerceriam o poder hegemônico<sup>13</sup>.

Contudo, ainda na perspectiva do autor, o sistema internacional organizado sob o modo de produção capitalista fundou também uma 'economia-mundo' tipificada pela divisão internacional do trabalho e por um sistema interestatal que, sob a lógica das 'vantagens comparativas', fez com que certos países tendessem a se desenvolver às expensas do subdesenvolvimento de outros. Esta tipificação enquadraria historicamente certos países como centros do capitalismo (especializados na produção de bens com valor agregado), outros como periferia capitalista (especializados em extrair e exportar matérias primas) e uma semiperiferia que poderia tanto ser um 'sub' centro para a periferia, como periferia para o centro do

---

<sup>10</sup> Decorrente do princípio de direitos jusnaturalista.

<sup>11</sup> Historiador francês da "Escola dos Annales"

<sup>12</sup> Economista russo que pesquisou estatisticamente as 'Ondas Longas', os períodos históricos de expansão e retração econômica.

<sup>13</sup> Cronologicamente o domínio dos países ibéricos, da República das Sete Províncias Unidas dos Países Baixos, Grã Bretanha e Estados Unidos da América.

capitalismo da economia-mundo. Entretanto, a proposta wallersnteniana não é a de um sistema estático e historicamente permanente e sim, em outra medida, um movimento constante de fluxos comerciais que perfazem acordos políticos e mudam constantemente, podendo estabelecer parcerias e lealdades de acordo com o jogo de poder no centro do sistema, como nos resume Osório (2010) sobre a perspectiva de Wallerstein,

Portanto, essa divisão sistêmica seria ilustrada por uma economia-mundo capitalista cujos estados centrais iriam ficar entrelaçados numa situação de tensão econômica e militar constante, concorrendo pelo privilégio de explorar as áreas periféricas (e enfraquecer-lhes os aparelhos de Estado) e permitindo que certas entidades desempenhassem um papel intermediário especializado como potências semiperiféricas.

Nessa linha de argumentação, portanto, é possível estabelecer que os países da América do Sul, historicamente condicionados à periferia capitalista, por diversas vezes se encontraram partilhando de acordos diversos, constituídos e elaborados em um nível acima e que, em muitas circunstâncias os colocava em posições diferentes ou mesmo antagônicas, ora pleiteando um lugar no centro, ora condicionado a subalternidade periférica. Essa condição integrada à economia-mundo e, ao mesmo tempo, subalterna e dependente foi melhor analisada pela escola dependentista.

Os autores da teoria da dependência acreditavam que a própria característica integrada, mas subalterna na economia-mundo, relegava aos países da periferia capitalista uma permanente condição de transferência de capitais através do fluxo conduzido pela divisão internacional do trabalho. Por um lado, uma parte da escola dependentista acreditava que apenas através do desenvolvimento endógeno e da constituição de cadeias produtivas nacionais se poderia superar essa condição (SANTOS, 2018; MARINI, 1973). Por outro lado, uma parcela dos teóricos (CARDOSO, FALETTO, 2004) acreditava que uma associação em segmentos específicos da produção e economia com os centros do capitalismo poderiam potencializar as economias nacionais a se desenvolverem em direção ao centro.

Como se verá mais a frente no capítulo referente a contextualização da integração na América do Sul, mais do que apontamentos normativos, a própria condição dependente e dependente-associada é uma permanente disputa quanto aos

projetos nacionais e regionais de desenvolvimento dos países na economia-mundo. Por um lado, a perspectiva nacional-desenvolvimentista sofre forte pressão (e mesmo boicote, sabotagem e desestabilização institucional), do centro do sistema para a manutenção de sua condição subalterna (GUIMARÃES, 1999). Em outra medida, a condição associada faz das economias da região um ambiente propício para que frações burguesas (POULANTZAS, 1972) de suas sociedades criem vínculos e lealdades transnacionais que em muitas circunstâncias degeneram para uma rejeição a sua condição geopolítica pátria, afastamentos, cizânias e conflitos no âmbito doméstico e regional (GUIMARAES, 2006).

Neste capítulo se viu que, segundo a teoria, há um sistema internacional por onde se desenvolvem um conjunto de relações abertas entre Estados nacionais. Estes, por sua vez, estabelecem configurações institucionais que se constituem como pactos e conformam sociedades de Estados com fins específicos, definidos e previamente acordado entre as partes. Neste processo convergente há influência mútua entre as partes que reconstituem as próprias unidades que a compõe, transformando-as também por sua vez de maneira correspondente.

Por uma perspectiva realista é possível também identificar que essas configurações institucionais, embora contingentes, podem colaborar circunstancialmente para a própria segurança dos Estados. As teorias da Sociedade Internacional colocam um acento preponderante sobre a atuação dos chefes de Estados na condução destas aproximações, por outro lado, o institucionalismo interdependentista assevera que as relações internacionais, por mais que ainda sejam eminentemente um ofício estatal, são também constituídas por outros atores transnacionais que agem no processo e condicionam certas aproximações e afastamentos.

O institucionalismo também serve ao propósito de pensar teoricamente o quão desenvolvida uma instituição se encontra a partir dos critérios apontados pela literatura como necessários para mensurar esses constructos interestatais (pontos 1, 2 e 3). Além disso, o institucionalismo liberal nos possibilita refletir sobre as possibilidades de desenvolvimento de uma instituição internacional, tendo em vista suas circunstâncias fundadoras e o seu incremento e afirmação em cenários diversos, ou mesmo adversos, daqueles que possibilitaram o seu advento.

Por fim, as teorias do Sistema Mundo e as teorias dependentistas identificam as relações internacionais no âmbito do sistema internacional como um processo permanente de 'suserania e vassalagem'. Em outras palavras, essas teorias apresentam as relações entre os Estados – e nesse sentido as organizações internacionais seriam apenas corolários destas relações – como um epifenômeno das relações econômicas de dominação e subalternidade mais amplas e que instituem lealdades e rejeições conforme o jogo de poder no centro do capitalismo contemporâneo. Essa condição constante do sistema internacional faria com que os atores estatais agissem sempre ou por uma perspectiva autônoma e soberana em termos de desenvolvimento e em suas relações internacionais mais amplas ou, em outra medida, buscando sempre uma associação vantajosa com o centro do capitalismo, mesmo que as expensas de pactos periféricos.

Na posterior análise da UNASUL ter-se-á nestas noções e conceitos até aqui apontados uma âncora por onde se poderá compreender a condição de surgimento, posição atual e possível desgaste da instituição que, a princípio, se propunha a muito em sua atuação como agente ativo no sistema internacional mas que, contudo, como se verá, não cumpriu alguns requisitos apontados como necessários pela literatura para sua afirmação e manutenção como instituição representativa dos interesses dos doze países que a fundaram. Entretanto, antes disso, no próximo capítulo serão analisadas algumas definições teóricas que possibilitam compreender o que são instituições e organizações internacionais, sua relevância, interações e condições de afirmação.

## 2. Instituições no contexto internacional

Para melhor compreender o surgimento e interação que proporciona o desenvolvimento institucional, apresenta-se então a seguir algumas perspectivas da Ciência Política e, em especial do neoinstitucionalismo, como referência mais ampla, posteriormente far-se-ão algumas contribuições novamente do neoinstitucionalismo neoliberal e algumas considerações da área do Direito Internacional.

Uma das correntes mais relevantes no âmbito da Ciência Política é o neoinstitucionalismo<sup>14</sup>. Dentro desta perspectiva de análise há algumas subdivisões de abordagem quanto à natureza, surgimento e reflexos das instituições na vida social. Uma das abordagens relevantes para a atual investigação é o institucionalismo histórico. Essa escola teórica busca responder, através de pesquisas diacrônicas e comparativas, situações políticas nacionais, transnacionais e a distribuição desigual do poder (STEINMO, 1992)<sup>15</sup>. Apresentam suas explicações a partir do modo como as organizações políticas institucionais entram em conflito com as estruturas econômicas, de tal forma que alguns interesses acabam por se sobrepor a outros e, mais do que isso, remetem às organizações políticas e à economia política os mecanismos pelos quais se estruturam os comportamentos coletivos.

Em um primeiro plano as análises histórico-institucionalistas se focam no Estado, não o mesmo como um juiz neutro que normatiza relações entre interesses contrapostos, mas sim, como uma instituição viva e agente capaz de intervir na condução e nos resultados dos conflitos (EVANS, 1985). Por conseguinte, essas análises ultrapassam questões eminentemente estatais e se dedicam a analisar como

---

<sup>14</sup> Com grande influência também na área de Relações Internacionais.

<sup>15</sup> Embora como corrente teórica de análise deva grande parte de seus paradigmas à matizes weberianos de análise comparada.

outras instituições políticas engendram interações que estruturam características próprias de cada sociedade (SCHMITTER, 1985). Contudo, de maneira concisa o que seriam instituições segundo o institucionalismo histórico? De acordo com essa perspectiva, as instituições podem ser compreendidas,

como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. (HALL; TAYLOR, 2003)

Partindo dos pressupostos acima caracterizados, um conjunto de interações assimiladas por membros partícipes são como uma força centrípeta que conduz à manutenção das instituições pela reprodução de normas operacionais que as coesionam. As ações individuais dos próprios atores que conduzem as decisões podem ser vistas como elemento consequente do espectro anterior de normas que perfaz as possibilidades e limita suas vontades. Há sem dúvida uma 'inércia de trajetória' nessa perspectiva teórica, além é claro, da possibilidade de continuidade de uma distribuição desigual do poder que relega a grupos minoritários essa condição como permanente.

Entretanto, segundo o institucionalismo histórico transições e mudanças institucionais são possíveis dentro de determinadas circunstâncias que podem repactuar as relações e renovar ulteriores interações. Desta forma,

(...) numerosos teóricos dessa escola tendem a distinguir no fluxo dos eventos históricos períodos de continuidade e "situações críticas", vale dizer, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando desse modo "bifurcações" que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto. O principal problema consiste evidentemente em explicar o que provoca as situações críticas, e em geral os teóricos insistem no impacto das crises econômicas e dos conflitos militares. (HALL; TAYLOR; 2003)

Assim expressa, portanto, as instituições tendem à continuidade pelos procedimentos e normas que são como forças que as coesionam, contudo, as

instituições não são um microuniverso centradas apenas em si mesmas, são espaços de atrito e confluência de seus membros com demais instituições, além é claro, de estarem sujeitas às circunstâncias conflituosas mais gerais da sociedade e, no caso específico desta pesquisa, da sociedade de Estados, suas crises financeiras e cizânias militares que acabam por influenciar mesmo instituições não diretamente envolvidas na conflagração ou no centro da crise.

Outra contribuição relevante do neoinstitucionalismo, que se desenvolve em sentido semelhante, é o institucionalismo sociológico<sup>16</sup>. Essa escola, apoiada em uma versão culturalista de análise das organizações, sustenta que as práticas e procedimentos que subsidiam a criação e manutenção das instituições não são mero produto do cálculo racional (como preconizam, por exemplo, os autores da *rational choice*), em outra medida, são fruto de práticas culturais já arraigadas no conjunto da sociedade e que acabam por emoldurar também as organizações como derivadas (POWEL; DIMAGGIO, 2012).

O institucionalismo sociológico constrói, portanto, uma proposta analítica fruída entre o que, convencionalmente o institucionalismo trata como objeto fundamental, qual seja, as regras e condutas balizando a ação dos indivíduos e, o tratamento dessas questões como reprodução mimética de elementos culturais já presentes no seio da sociedade. Contudo, assim como o institucionalismo histórico, essa perspectiva também tende a um determinismo causal da cultura sobre as instituições, implicando por sua vez uma certa tendência refratária à mudança. Qual seria a possibilidade de pensar a mudança em termos sociológicos? Nesse sentido, TAYLOR e HALL (2003), asseveram:

(...) os institucionalistas sociológicos sustentam que as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à sua legitimidade social e à de seus adeptos. Em outros termos, as organizações adotam formas e práticas institucionais particulares porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo. Em certos casos pode ocorrer que essas práticas sejam aberrantes quando relacionadas ao cumprimento dos objetivos oficiais da organização.

---

<sup>16</sup> Escola também signatária de uma vertente histórica e weberiana.

A partir desta perspectiva, portanto, mais do que impulsionada pelo cálculo racional da eficiência, uma nova formatação, transição e novas práticas podem ser atribuídas às instituições pela possibilidade de angariar maior legitimidade, buscando incorporar práticas reconhecidamente bem vistas que podem conferir um status qualitativamente superior à própria instituição e a seus membros diante das demais organizações e comunidade em geral<sup>17</sup>. Ainda, segundo TAYLOR e HALL (2003),

(...) é mesmo possível observar esses processos em escala transnacional, na qual os conceitos habituais da modernidade conferem um certo grau de autoridade às práticas dos estados mais “desenvolvidos”, e onde os intercâmbios que ocorrem sob a égide dos regimes internacionais encorajam acordos que difundem práticas comuns além das fronteiras nacionais

Neste sentido, práticas e ações institucionais, mesmo que exercidas no âmbito específico e interno de organizações particulares, podem exceder seus limites imediatos e serem absorvidos mimeticamente por outros agrupamentos societários como uma referência a ser alcançada ou, pelo menos, como uma tentativa de aproximação de atores e segmentos de uma dada instituição, que buscam identificar-se com exemplos reconhecidos exteriores para conquistarem legitimidade por semelhança aparente.

Apresentadas essas primeiras caracterizações provenientes de algumas vertentes do neoinstitucionalismo sobre a constituição e possibilidades de mudança nas instituições, se pode agora resumi-las da seguinte forma: 1 – instituições se estabelecem a partir de regras de conduta, normas e comportamento que se situam histórica, societária e culturalmente; 2 – existe uma tendência à permanência e consolidação de determinadas práticas e costumes; 3 – essa tendência pode ser abalada por crises e conflitos mais gerais e exteriores à instituição que ensejariam sua mudança, como também, a mudança pode ser pretendida como mecanismo de conferir um acréscimo de legitimidade à instituição assimilando exemplos exteriores.

---

<sup>17</sup> Sem dúvida uma visão incrementalista que tem suas origens no debate organizacional relativo a políticas públicas.



De forma sucinta se viu acima uma primeira conceituação referente às instituições no âmbito da Ciência Política (ainda que com um viés também sociológico), na subseção seguinte destacar-se-á a perspectiva do liberalismo institucional e, em particular, a formulação de institucionalização proposta por Robert Keohane no domínio das Relações Internacionais. Antes disso, porém, recorre-se novamente ao livro "*Power and Interdependence: World Politics in Transition*", também de Robert Keohane em parceria com Joseph Nye (1997), para conceituar o que essa corrente teórica entende por instituições internacionais.

O Institucionalismo liberal e interdependente<sup>18</sup> não recusa como um todo as premissas realistas centradas no papel relevante que os Estados desempenham, também não nega a anarquia das relações no âmbito do sistema internacional, contudo, a teoria estabelece seu foco de análise e reflexões sobre as instituições internacionais e, por sua vez, os possíveis desdobramentos das ações destas sobre a conformação política dos Estados nacionais como consequências práticas da adesão a essas convenções. Não propõe, portanto, uma rejeição da percepção dos Estados como agentes soberanos do sistema, faz sim, em outra medida, um reenquadramento destes em um contexto mais amplo em que atuam, mas também sofrem pressões que podem compelir sua ação.

Na perspectiva dos autores da interdependência complexa - ao contrário dos realistas - a anarquia do sistema internacional favorece a constituição de instituições internacionais e pactos de cooperação que facilitem a convivência pacífica, que promovam a estabilidade institucional interna e a manutenção das regras do jogo democrático. Isso não rompe com a premissa da autonomia soberana dos países, ao contrário, a adesão a pactos e instituições internacionais reflete uma demanda dos próprios atores político internos por garantirem o interesse do próprio Estado e de si mesmos como representantes em continuarem como interlocutores legítimos e reconhecidos como tal.

Robert Keohane aprofunda as premissas iniciais de seu trabalho com Joseph Nye e foca suas análises posteriores (Keohane, 1989) na compreensão do processo de institucionalização das organizações internacionais e a influência das mesmas na reconfiguração dos Estados nacionais. Para Keohane as instituições internacionais

---

<sup>18</sup> São duas vertentes diferentes, mas que comungam em princípio de premissas comuns.

não eliminam a centralidade do poder estatal, todavia, podem ter forte influência na maneira pela qual esse Estado atua, negocia, é reconhecido e angaria legitimidade dentro do sistema internacional. Para o autor isto deriva das oportunidades e possibilidades que a integração às instituições internacionais proporciona: através dos fluxos de informação e possibilidades de negócios; a possibilidade de assumir uma posição de liderança e privilegiada a partir de acordos firmados; a expectativa de manutenção e respeito a estes acordos no longo prazo.

O autor ainda contribui com a análise aqui proposta pois propõe maneiras de classificar o que se pode entender por instituições internacionais, tendo como paradigma o grau de institucionalização pelo qual se encontram, entretanto, não como um processo contínuo e etapista de incremento gradativo, e sim como formatos diferentes que as instituições podem assumir em circunstâncias tais que podem ou não ensejar maiores compromissos e adesão. Nesse sentido Keohane (1989) classifica as instituições internacionais em pelo menos três níveis e são elas:

a) Convenções: são uma primeira linha de aproximação que permite a cristalização de expectativas quanto ao respeito a determinados compromissos, contratos e acordos assumidos. Criam normas comuns assentadas em negociações e pactos mútuos que exigem a reciprocidade necessária para a própria manutenção e estabilidade do que foi convenionado. Em geral tende a se constituir em estruturas informais que podem ou não ter a intenção de proporcionar acordos adicionais. Se caracteriza também por ter um baixo nível de obrigatoriedade ou de formalização de sanções quando do seu não cumprimento, sendo muito mais uma adesão voluntária e que permite a renúncia a qualquer tempo.

b) Regimes Internacionais: em geral são instituições que exigem um maior nível de compromisso dos governos e Estados, imprimindo a necessidade de respeito e obediência a normas e compromissos previamente pactuados e reconhecidos, que influem em um nível intermediário nas atribuições de competência e soberania dos Estados nacionais em relação a temáticas específicas que o sistema internacional demanda aos mesmos.

c) Organizações intergovernamentais (e não-governamentais): essas instituições têm a característica de atuar na seara internacional através de uma estrutura pensada, desenhada e nutrida técnica e financeiramente pelos Estados nacionais com vistas a instituir regras e procedimentos que irão compelir cidadãos e grupos que estarão sob seu arco de influência.

A proposta de análise de instituições internacionais de Keohane contribui para que se possa melhor enquadrar em termos mais gerais a institucionalização da UNASUL. A partir do prisma proposto pelo autor é possível identificá-la com a pretensão de ser uma organização intergovernamental e, que em suas proposições assentadas em seus textos fundacionais – que se verá mais adiante- apontava inclusive a perspectiva de um processo contínuo que buscaria a supranacionalidade<sup>19</sup>, entretanto, sem descurar das convenções e regimes no processo de sua consolidação como instituição internacional.

Todavia para melhor compreender-se o que de fato a UNASUL se propõe como organização internacional, é necessário apresentar e discutir o próprio conceito de organização internacional. Tendo como referência as experiências históricas que se apresentaram como tal, como também a literatura que as analisou e as apresentou em termos teóricos e conceituais, classificando e organizando o conhecimento delas apreendido.

Compreender o que se entende atualmente como organização internacional depende em grande medida da prévia análise do que se convencionou chamar por essa alcunha nas diversas iniciativas de aproximação e de cooperação entre atores internacionais. Entretanto, por óbvio também, nem todo arranjo internacional pode ser identificado como uma organização que de fato proporcionou formas contundentes e com efeito para resoluções de questões internacionais, sendo muitos de seus efeitos apenas epifenômenos de um poder estatal forte que subjuga o sistema aos seus propósitos e planos de manutenção do próprio poder e dominação.

É possível verificar ainda no século XVII através do Pacto de Vestfália iniciativas de convencionar formas transnacionais de garantismo das soberanias estatais e respeito às fronteiras. Contudo contemporaneamente o alvorecer das organizações internacionais pode ser melhor identificado tendo sua origem durante o início do século XIX e, principalmente, durante a *Béllé Époque*, que vai do fim da Guerra Franco-Prussiana em 1871 até a eclosão da Primeira Guerra Mundial em 1914. É durante esse período por exemplo que acontece o Congresso de Viena

---

<sup>19</sup> Termo que iremos melhor discutir no capítulo sobre Integração

(1815), as Conferências de Haia (1899 – 1907), nas américas acontece o Congresso dos Estados Americanos em 1826, a Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos em 1889 e a Conferência de Buenos Aires de 1910. Todas essas iniciativas buscavam solucionar contendas, dirimir controvérsias, caracterizar soberanias e fortalecer laços de reciprocidade através de pactos, entretanto, todas essas iniciativas embora procurando já estabelecer e constituir certos compromissos mais sólidos, ainda eram apenas reuniões de Estados para resolver problemas tópicos, sobre matéria determinada e com a firma de acordos relativos apenas ao tema concreto que motivou a reunião (HERZ; HOFFMANN, 2004)

Esse formato de organização internacional por pautas específicas, imediatistas e consultivas gerava uma série de dificuldades para a manutenção não só de uma pretensão de longo prazo quanto à estabilidade do que foi acordado, como também, para tratativas de questões do âmbito político e não apenas técnicas e circunstanciais. Nesse sentido em grande medida é possível relacionar a própria eclosão da Primeira Guerra Mundial com essa deficiência em tratar questões geopolíticas e geoestratégicas de maneira institucionalmente convencional e estável em organizações que de fato proviessem um espaço de negociação e diálogo político entre os Estados nacionais e que plasmasse isso em regras de Direito Público. A irrupção da Primeira Guerra Mundial, as barbáries decorrentes dela e, fundamentalmente, as novas tecnologias informacionais que possibilitaram ao grande público conhecer os horrores da ‘guerra de trincheiras’, demonstrou a urgência de normas consolidadas de direito internacional e de mecanismos mais sólidos institucionalmente de concertação das nações na perspectiva de apaziguar as relações internacionais e evitar que o mesmo cataclisma humano acontecesse novamente.

Foi nesse espírito que no alvorecer do século XX valores liberais das relações internacionais, professadas principalmente pelo já citado 28º presidente norte-americano Woodrow Wilson, procuraram apaziguar as relações internacionais através de um fórum permanente de negociação: a Liga das Nações. A Liga foi o embrião de um sistema institucional interestatal que procurava estabelecer certos canais de diálogo universais que evitassem o confrontacionismo direto e sem limites. Contudo, a Liga também foi fruto do draconiano Tratado de Versalhes que gerou diversos ressentimentos e que, em certa medida, era igualmente vista pelos derrotados com o

mesmo papel cumprido pelo tratado. Além disso a Liga contava com baixa representatividade estatal e reconhecimento dos que lá não estavam. Outrossim, por sua inspiração ideológica fortemente liberal, também eram baixas as obrigações dos 'indivíduos' Estados para com a organização. Somado a isso o crescente revanchismo das nações derrotadas, as revoltas coloniais e a denúncia do imperialismo, fez com que a Liga tivesse vida curta e não impedisse os horrores ainda maiores da ascensão do nacionalismo fascista, da perseguição e extermínio de minorias, o holocausto e o terror nuclear da Segunda Guerra Mundial (HOBSBAWM, 1995).

Até aqui se viu que as tentativas de organização do sistema internacional através de instituições formais de discussão e negociação passaram por dois momentos. O primeiro foi o das grandes convenções internacionais que buscavam resolver tecnicamente questões relacionadas a temas específicos, com abrangência limitada e escopo temporal também limitado. O segundo momento foi o da primeira iniciativa de formalizar uma instituição internacional que estabelecesse canais permanentes de diálogo e convergência para dirimir controvérsias e apaziguar relações, além da permanência como característica, a Liga das Nações procurava criar pela primeira vez uma burocracia própria que auxiliaria nas conversações e manteria o funcionamento da organização. Todavia viu-se que a liga tinha sérias limitações quanto à capacidade de ser um poder vinculante, que exerceria sobre os Estados certas contingências que os obrigaria a levá-la em consideração. Isto posto, se decorrerá ao que Cretella Neto (2007) chama de terceira geração de organizações internacionais, onde sua principal característica seria exatamente o poder vinculante e a capacidade de colocar em questão a soberania estatal e a equanimidade dos poderes estatais.

Mais uma vez é como consequência de todo o cataclisma proporcionado pela guerra, agora pela reincidência de uma segunda conflagração global, mas também pela pressão da sociedade civil mundial, que os Estados nacionais recolocam na mesa de discussão a necessidade de uma organização mundial, qualitativamente diferente da experiência da Liga e que se interponha como mecanismo liminar de diálogo e negociação. Os Estados passam por um reenquadramento como atores do sistema internacional, portanto, passam a desempenhar um papel de monitoramento recíproco mediado por uma organização que conta com poderes próprios, autônomos,

jurisdição, normas, órgãos, funcionários e áreas técnicas com poder vinculante e reconhecido por todos.

A vitória dos Aliados e a conseqüente proeminência do poder norte-americano sobre o sistema internacional faz deste país o sujeito principal na construção do 'novo mundo' pós guerra, assentado na democracia liberal ocidental, no poderio militar exercido pelo seus 'pactos de assistência', nas inúmeras bases militares espalhadas pelo globo, arsenal convencional e nuclear e, também claro, pelo tamanho de sua economia que saiu do conflito ainda mais forte que quando de seu ingresso e declaração de guerra ao Eixo (HOBBSAWM, 1995). A proeminência norte-americana tem forte influência não só na construção da Organização das Nações Unidas, como também de todo o Sistema ONU que compreende suas agências técnicas e temáticas<sup>20</sup> e que, mais do que serem órgãos de uma organização internacional, são espaços também de disputa política e implementação de projetos com esse ou aquele determinado perfil de ação que reflete a proeminência de uma determinada correlação de forças no centro do Sistema.

Além da ONU é possível destacar também os importantes acordos econômicos pós-guerra que foram estabelecidos pelas Conferências de Bretton Woods em 1944 que, além de reconfigurar e repactuar as relações econômicas mundiais, também serviram para sacramentar o poder estadunidense como força motriz que colocava sob suas diretrizes o funcionamento da economia mundial. Esse poder se cristalizou através das agências criadas no esteio das conferências como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional que se constituem por cotas de participação onde, historicamente os Estados Unidos da América tem maior participação e, portanto, por consequência tem maior influência sobre as políticas econômicas que serão favorecidas ou rechaçadas para financiamento através destes organismos multilaterais. Entretanto, esses organismos não são apenas influenciados pelas diretrizes norte-americanas, há também uma forte influência de outras economias ocidentais aliadas e que vez ou outra inclusive presidem as instituições e formulam políticas econômicas que não coincidem exatamente com as expectativas de Washington.

---

<sup>20</sup> Agência Internacional de Energia Atômica; Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura; Fundo das Nações Unidas para a Infância

Contudo para melhor definir esse processo geracional – entretanto não etapista – de constituição das organizações internacionais é relevante recorrer à literatura jurídica que é proficiente em enquadrar pelo desenho exterior aparente o que pode ser classificado como uma organização internacional. Nesse sentido, como observa Smouts (2004) “até a Primeira Guerra Mundial, o direito foi essencialmente um direito de coexistência”, pois neste período as nações coexistiam diante do signo da soberania e igualdade e o Direito Internacional impunha apenas exigências negativas e de não intervenção. Todavia é nesse contexto que começam a ser gestadas as principais características das organizações internacionais contemporâneas, resumidas segundo Seitenfus (2005) pela:

a) Multilateralidade - organizações internacionais são necessariamente caracterizadas pelo seu caráter regional ou universal. O que quer dizer que as organizações abarcam um número restrito de membros que são partícipes e submetidos ao seu ordenamento, ou por outro lado, a organização abarca todos (ou pelo menos os com maior influência) os atores do sistema internacional.

b) Permanência - se pretende de duração indefinida, ou seja, não se apresenta apenas para resolução de um tema particular, específico que, quando resolvido, deixa de existir. Para tanto prevê também o estabelecimento de uma estrutura burocrática estável, alguma centralidade na organização de documentos e diretrizes e, pelo menos, uma secretaria que coordene os trabalhos e mantenha o funcionamento prático das rotinas administrativas da organização.

c) Institucionalização - esse elemento para o autor é a convergência de pelo menos três fatores: a solução de conflitos através de uma institucionalidade assentada em regras jurídicas claras e previsíveis quanto a sanções quando necessárias; revisão de determinados aspectos das soberanias estatais, visto que a participação em uma organização internacional pode necessitar a realocação de certas atribuições que antes eram exclusivas do poder estatal e; os Estados acatarem decisões tomadas no âmbito das organizações internacionais depois de pactuar seu consentimento em aderir a estas e, claro, em consonância com as finalidades iniciais e dentro do escopo a qual a organização se destina

Seitenfus recorre à literatura jurídica para construir modelos de classificação de organizações internacionais que melhor se adequem aos constructos da contemporaneidade. É também na literatura jurídica que se encontra em Heredia (1999) uma categorização de organização internacional. Segundo o autor:

As organizações internacionais são associações voluntárias de Estados estabelecidas por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregados de gerir interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta de seus membros.

A partir dessa conceituação definida por Heredia (1999), se pode caracterizar as organizações internacionais basicamente como: 1 - formadas por uma composição coordenada interestatal; 2 - com uma base jurídico-legal comum a todos os membros; 3 - uma estrutura burocrática permanente e independente e; 4 – com alguma autonomia jurídica para representar o todo e firmar acordos e pactos mais gerais que preveem o assentimento prévio da coalisão.

A característica de ser formada por uma composição interestatal denota que este tipo de organização é constituída por Estados soberanos, entretanto, não é incomum que estas organizações componham também outras organizações multilaterais<sup>21</sup>. Essa característica interestatal por sua vez diferencia esse tipo de organização de outros tipos como as organizações internacionais não-governamentais que, não representam Estados soberanos e não necessitam de nenhum documento fundacional e, nesse sentido, importa outra característica apontada por Heredia (1999), qual seja, a necessidade de uma base jurídico-legal comum.

Organizações internacionais interestatais em geral derivam sua constituição de acordos e pactos anteriores à Organização, em geral plasmados em um ato jurídico no formato de um tratado multilateral discutido e negociado em conferências intergovernamentais recebendo uma alcunha própria e especial como Carta, Pacto, Acordo ou uma declaração solene de procedimentos e propósitos. Estabelecidas as bases jurídico-legais iniciais, as organizações interestatais internacionais erigem desse primeiro documento um arcabouço formal de normas e procedimentos que

---

<sup>21</sup> Isso acontece quando organizações interestatais compõem em bloco outros organismos.



condicionam a participação dos membros e a institucionalização da própria organização. Dessa institucionalização se estabelecem limites e competências que, teoricamente, não deveriam ir muito além da proposta inicial, salvo com o pleno consentimento das partes envolvidas no projeto organizativo.

Ter alguma estrutura permanente e independente é outra característica que define uma organização internacional interestatal. Atualmente estas organizações contam com órgãos estáveis de funcionamento e manutenção, com atribuições específicas e qualificadas que corporificam as premissas jurídico-legais assentadas em seus documentos e decisões. Há também organismos e estruturas que não necessariamente são de funcionamento permanente, contudo, atendem também às designações das autoridades competentes, se destinam a algum fim específico e perdem seu poder quando sua finalidade é alcançada ou, pelo menos, tratada a bom termo e de acordo com as premissas jurídico-legais assentadas previamente.

Por fim, as organizações internacionais dispõem de alguma autonomia jurídica, isso significa que têm uma personalidade jurídica própria e não regressiva juridicamente aos Estados que a conformam. Isso significa que, embora as organizações internacionais sofram influência de seus Estados parte, as mesmas possuem certa autonomia para, de acordo com seus princípios e normas fundadoras, atingir os objetivos aos quais se destinam, ou seja, precisam contar com a autonomia necessária para atingir os fins pretendidos. Portanto, as organizações internacionais respondem tanto às suas obrigações internacionais, como à composição de Estados que as conformam e dão sustentação.

Ainda no âmbito do Direito Internacional Público se pode contar com a caracterização de organizações internacionais fornecida por Mazzuoli (2011) que as identifica como organismos que devem possuir pelo menos um estatuto interno, órgãos internos, funcionarem na forma estabelecida pelo tratado de fundação e, assim, serem responsáveis e responsabilizadas em questões que concernem ao sistema internacional. Isto posto, há que se considerar também questões relativas ao financiamento destas organizações que, segundo o autor, embora dependam do aporte de recursos dos Estados membros, é necessário que cada organização possua a independência necessária para decidir como irá se utilizar destes recursos, de maneira que respeite procedimentos previamente definidos e faça a comprovação dos

fins e destinos. Ainda contando com a contribuição de Mazzuoli (2011), o autor define ainda que organizações internacionais possuem o direito de legação, ou seja, o envio de diplomatas e adidos que representem interesses da organização em outras arenas, como também, o recebimento dos mesmos representantes de outros Estados ou organizações em seus fóruns de intercâmbio e negociação.

Utilizando ainda das caracterizações de organizações internacionais construídas no debate jurídico, afirma Luiz Roberto Silva (2008) que as condiciona a partir da identificação de alguns elementos normativos e estruturais que possam garantir o pleno reconhecimento externo como pessoa jurídica de direito:

Assembleia Geral: é o pleno absoluto, principal e o espaço de participação integral de todos os membros da organização;

Conselho: é o organismo imediatamente inferior à assembleia e funciona como órgão executor, que dá consequência às decisões e as capacita a terem efeito prático;

Secretaria Geral: organismo que organiza as pautas, reuniões, arquivos, atas, correspondências e que trata de toda a burocracia que envolve as rotinas administrativas da organização;

Ordenamento Jurídico Próprio: toda organização precisa contar com uma normatização própria de seus limites, competências, atribuições, mecanismos de soluções de controvérsias e regramentos outros;

Personalidade Jurídica de Direito Internacional Público: contar com o direito de celebrar tratados em seu nome através de seus representantes oficiais e indicados para esse feito;

Poderes Próprios – A organização precisa possuir poderes para atuar com efeito, com a capacidade de agir em benefício do todo mesmo que com isso um Estado perca para que o todo ganhe, ou seja, os Estados precisam abrir mão de parte da soberania em favor da organização;

Organismos permanentes e próprios – é preciso que a organização conte com órgãos administrativos próprios, destinados a fins específicos e com uma hierarquia determinada (basicamente os três primeiros desta lista);

Sede própria – ter prédio próprio que concentre, direcione e seja referência aos interessados em se dirigir à organização.

Há claro uma miríade de organizações internacionais que se adequam apenas em parte aos critérios e categorização acima estabelecidos, contudo, classificações sempre serão apenas uma ferramenta que serve, por exclusão, a tratar de determinados fenômenos de maneira a juntá-los para melhor analisá-los e definir cientificamente o que pode ou não, por aproximação ao conceito, ser inventariado e tratado como tal para estudo, comparação e posterior resultados.

Neste capítulo destacaram-se algumas contribuições proeminentes no âmbito da Ciência Política e da Política Internacional, que auxiliam a compreender o fenômeno de surgimento e criação de organizações internacionais que agregam um conjunto de Estados, com um desenho próprio e determinados poderes vinculantes que proporcionariam certa autonomia a estes entes.

A princípio define-se, a partir das contribuições do neoinstitucionalismo histórico e do neoinstitucionalismo sociológico, que as instituições de maneira geral não são um instrumento descolado das realidades ordinárias, das práticas culturais e das relações sociais gerais de determinadas comunidades e nações. O neoinstitucionalismo histórico destaca o conflito entre as estruturas políticas e as estruturas econômicas estabelecidas e, por sua vez, como essa relação condiciona o desenvolvimento de comportamentos coletivos e incorporados com sentido próprio pelas instituições que, por conseguinte, condicionam novas práticas e comportamentos coletivos. O neoinstitucionalismo sociológico estabelece premissas semelhantes, assevera, contudo, que as possibilidades de mudança podem ser gestadas por espelhamento em boas práticas internacionais ou dentro de determinadas circunstâncias críticas<sup>22</sup> que se estabelecem dentro do sistema no qual a organização está inserida.

O Institucionalismo Liberal e Interdependente mais uma vez auxilia a definir o papel e perfil das organizações internacionais. Segundo essa vertente teórica, a própria anarquia do sistema internacional favorece a constituição de instituições internacionais para promover a estabilidade institucional, a manutenção da democracia e a convivência pacífica. Ainda nessa perspectiva, as organizações internacionais são buscadas pelos Estados porque proporcionam uma série de

---

<sup>22</sup> Veremos esse conceito de momento crítico também mais a frente no capítulo que trata sobre a Dependência de Trajetória.

vantagens - negócios, posições de liderança, respeito aos contratos, etc. - além disso, apresentam e propõem uma classificação das organizações internacionais pelo nível de comprometimento - Convenções, Regimes Internacionais e, Organizações Intergovernamentais.

Por fim, posterior a uma contextualização histórica do processo de constituição das organizações internacionais, foi observado que a literatura jurídica também se dedicou a definir por aparência externa quais as características necessárias para se identificar uma instituição internacional. Seitenfus (2005) estabelece que as principais características das organizações internacionais são a multilateralidade, a permanência e a institucionalização, ou seja, o autor define as instituições pelo número de envolvidos, pelo tempo e pelo estabelecimento de regras. Ainda segundo a literatura jurídica, Heredia (1999) destaca pontos semelhantes, mas traz a necessidade das organizações internacionais terem certa autonomia jurídica para representar o todo. E é também no âmbito da autonomia que Mazzuoli (2011) destaca sua caracterização. Para o autor isso somente seria possível se a organização contar com órgãos internos responsáveis e responsivos e, além disso, fundamentalmente, ter meios pelos quais manter financeiramente suas atividades de maneira independente. Além do até aqui destacado e ainda pela perspectiva de identificação das organizações pela aparência externa, Roberto Silva (2008) classifica as organizações internacionais por possuírem um determinado organograma interno de funções e cargos, um ordenamento jurídico, uma personalidade jurídica, além de uma sede para os trabalhos próprios da organização.

Essa caracterização de organizações internacionais nos auxilia nessa pesquisa a identificar os pontos alcançados pela UNASUL e, a partir disso, poder fazer reflexões sobre a estruturação de como foi pensada a instituição em seus documentos fundacionais, sua atuação de fato e as consequências para a continuidade ou o caso da instituição segundo suas próprias circunstâncias internas, além é claro, das circunstâncias históricas do sistema internacional.

Nesse sentido, no próximo capítulo se discutem as próprias circunstâncias da globalização contemporânea, as premissas do multilateralismo e do regionalismo. O sentido do capítulo é apresentar o pano de fundo por onde se desenvolvem as organizações internacionais, as possibilidades e as contingências da unidade de

Estados, que almejam determinados objetivos comuns, pactuados através destas instituições.

### 3. Globalização, Multilateralismo e Regionalização - caminhos e descaminhos da unidade interestatal

Os debates sobre a globalização têm sido a tônica das discussões acadêmicas, dos debates políticos nacionais e internacionais e mesmo do debate público dos cidadãos das mais diferentes partes da Terra. Questões como migração, meio ambiente, pandemias, deslocamento e descentralização de fatores produtivos, 'intervenções humanitárias' em territórios de países soberanos, etc., têm se feito presentes nos mais diversos fóruns de discussão de questões que envolvem a responsabilidade dos Estados para com o mundo que coabitam.

Desde o fim da Primeira Guerra Mundial e o fracasso da Liga das Nações há uma constante constatação de que a conformação Moderna estatal – soberania, autonomia e igualdade - havia encontrado seus limites imediatos e urgentes. O Moderno Estado autônomo, independente e soberano, com legislação e ordem constitucional própria, delimitada por um território, com o legítimo direito do uso da força em sua circunscrição estava demonstrando sinais de fragilidade, limites e desgaste. Essa tradicional política Moderna hobbesiana de Estados, que estipula para o plano internacional relações anárquicas e desordenadas, tem demonstrado dificuldades de se adaptar aos novos fenômenos cosmopolitas da globalização contemporânea.

Contudo, o fenômeno da Globalização não é exatamente uma novidade na história da humanidade, como citado anteriormente, Wallerstein (2002) por exemplo, estabelece o momento fundante deste fenômeno com o advento das grandes navegações que tiveram início no século XV. Para o autor, com o acúmulo de riquezas provenientes deste empreendimento colonial, o velho continente construiu as condições objetivas, materiais e produtivas necessárias para a unificação mundial através do comércio e do exercício da sua liderança. Esse processo de unidade mundial deu origem ao advento de um novo projeto civilizatório, um projeto de expansão e conquista ininterrupta e irrefreável: o projeto da Modernidade, no qual o planeta inteiro por força de seu poderio econômico, militar e ideológico iria adentrar. Mais do que isso, foi o momento fundante do que o autor chama de Moderno Sistema Mundo, engendrado pelo que ele define como Capitalismo Histórico (WALLERSTEIN, 2002), que deu origem a um processo de hierarquização do poder mundial a partir da produção e por consequência do Capital, que consolidou certos Estados no centro do poder e relegou a outros uma condição subalterna e periférica na grande arena do sistema internacional.

No que tange exatamente a essa configuração de um sistema mundial, é importante destacar a relevância que a conquista e ocupação das Américas significou para a consolidação não só de uma unidade global, como também da constituição civilizacional do planeta. A criação do Sistema Mundo trouxe consigo a característica de constituição de um novo modelo civilizacional, um modelo caracterizado por elementos como a colonialidade, a etnicidade, o racismo e a América como promotora de “novidades por si só” (WALLERSTEIN; QUIJANO, 1992) – a mudança e o progresso não apenas como uma realidade inexorável (muito diferente dos valores do antigo regime), como até mesmo algo desejável. Assim, é através do colonialismo – e segundo os autores somente através dele – e da constituição das Américas que se formou uma condição histórica única de diferenciação e complementariedade de organização do e no sistema mundial através do capitalismo histórico (WALLERSTEIN, 2002). Isso claro, sobre o holocausto das populações nativas, a expropriação de territórios, a escravidão e o consequente acúmulo de capital que possibilitou consolidar um modelo civilizacional que posteriormente serviu de parâmetro pelas potências europeias ao redor do globo e que teve o condão de desenvolver no centro do sistema as forças produtivas necessárias para o advento do

capitalismo ocidental, do iluminismo, da democracia liberal, da revolução industrial e do liberalismo econômico, agora como um projeto ideológico uno e que colocaria todo o globo sob um único marco de poder.

Todavia, o fenômeno da globalização tem sido analisado contemporaneamente a partir de outros vetores e nuances que enfatizam o potencial dinâmico da chamada “sociedade em rede” (CASTELLS, 2007), ou mesmo, a “sociedade da Informação” (BELL, 1977), que conectam sociedades inteiras, conformando uma sociedade global que, através de tecnologias informacionais inovadoras e aparatos de tráfego e transporte mais céleres, dão cada vez mais a impressão de unidade planetária às populações nacionais do mundo todo. Essa impressão, sem dúvidas, tem relação com mecanismos transformadores da realidade imediata e palpável de cada cidadão. Instrumentos que socializam de maneira cada vez mais instantâneas relações, vivências, acontecimentos, fenômenos sociais e naturais e eventos mundiais que colocam o indivíduo como pertencente a uma grande ‘aldeia global’ (MCLUHAN, 1964).

Contudo, é possível constatar que com o passar das décadas os crescentes intercâmbios comerciais e financeiros e suas consequentes externalidades ambientais, sociais e econômicas - que transpassam fronteiras territoriais e legais – mobilizam também sentimentos de rejeição antiglobalista que, em muitos casos, pode derivar em uma denúncia de movimentos sociais e sociedade civil organizada de ser o próprio sistema excludente, elitista e não democrático – pois, por óbvio, a democracia liberal ainda é exercida sobre os limites do Estado nação Moderno. Em outra medida, há também cada vez mais movimentos de contestação de matiz ideológico conservador (e mesmo reacionário) de rechaço à Globalização. Esses movimentos tendem a rejeitar a imigração, terem uma forte inspiração xenófoba e nacionalista e, um firme compromisso em evitar que os governos mundiais participem de tratados e convenções internacionais, que submetam as soberanias nacionais a uma concertação transnacional o que, por sua vez, faz pairar novamente a sombra do status anterior ao entre guerras, ao estado de coisas que imprimia às relações internacionais um frágil equilíbrio entre os diferentes atores estatais do cenário mundial.



Analisando especificamente a contestação ‘progressista’ à globalização, vemos uma miríade de organizações da sociedade civil nacionais e transnacionais fazendo reivindicações diretas e contundentes<sup>23</sup> e assumindo linhas de ação relacionadas ao meio ambiente, direitos humanos, economia sustentável e solidária, etc., e uma série de pautas que demandam a necessidade de uma releitura ainda mais específica das funções do Estado. Esse emaranhado de lutas específicas e desafios colocados ao Estado e ao sistema internacional tem ganhado com o passar dos anos a atenção dos governos e representações diplomáticas. Desta forma, muitos Estados têm negociado e discutido formas de governança global que deem vazão a estas demandas, outros têm mesmo discutido formas de reforçar suas capacidades de superar esses problemas específicos através de mecanismos de regionalização e integração (SADER; SANTOS, 2009; SANTOS, 2003)

Por outro lado, a contestação conservadora à Globalização tem tomado cada vez dimensões mais contundentes e com reflexos na política real de diversos países tanto no centro, quanto na periferia econômica e política do sistema mundial. É possível assinalar de maneira mais destacada a rejeição da Grã-Bretanha à continuidade de sua participação no projeto de unidade europeu, a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos em 2016, com um discurso fortemente protecionista, nacionalista, beirando a xenofobia e o racismo, a crescente e firme marcha dos nacionalistas na França, na Espanha, na Grécia em direção ao poder de governo, enfim, um aumento considerável de movimentos nacionalistas, ‘antissistema’ e avessos à globalização. No caso específico do objeto aqui em pauta, desta-se destacar também a eleição de Jair Messias Bolsonaro no Brasil em 2018, candidato que se apresenta com o mesmo perfil dos movimentos políticos conservadores europeus e norte americano, do qual será tratado mais adiante, especificamente no que concerne a atual condução da UNASUL e suas perspectivas diante deste cenário.

O processo de globalização, como se viu, não é exatamente um fato novo, ou pelo menos, a constituição de uma unidade mundial que se assenta sob um projeto econômico-político-ideológico é, há muito tempo, uma realidade que na atualidade apenas foi incrementado e acelerado por novas tecnologias informacionais, de transporte e comunicacionais. Contudo, também foi visto que há uma crescente

---

<sup>23</sup> Ações diretas do Greenpeace; grupos de defesa dos direitos humanos; desarmamentistas, etc.

preocupação em relação ao poder e papel do tradicional Estado Moderno e ao arranjo internacional ao qual todos fazem parte, frente às também crescentes novas responsabilidades que a globalização e o atual estágio do capitalismo mundial engendram e demandam ao circunscrito raio de ação das unidades de governo nacionais. Nesse sentido, será discutido a seguir o regionalismo em suas diferentes etapas históricas e a diferenciação que existe, dentro do panorama mais amplo da conformação do sistema internacional ao longo dos séculos – como já destacado anteriormente – da configuração dos processos de aproximação entre Estados para a constituição de entidades multilaterais.

Os processos de regionalização como conhecemos hoje são um mecanismo relativamente renovado de aproximação e unidade entre nações, contudo, pactos de apoio recíproco e/ou unidades políticas circunstanciais entre países não são necessariamente um elemento novo da dinâmica das relações internacionais<sup>24</sup>. Na verdade, é uma constante e permanente tendência histórica de procurar através do reforço de Estados pares (ou mesmo antes do advento do Estado como conhecemos hoje), mecanismos coordenados de enfrentar forças agressoras, criar uma identidade comum, fortalecer vínculos comerciais e fazer frente a desafios que individualmente seriam muito custosos, ou mesmo inalcançáveis. Contudo antes de pautar estritamente a uma contextualização e definição do conceito de regionalismo na atualidade, se faz necessária a abordagem e classificação do termo multilateralismo para que seja possível diferenciá-los de maneira mais acurada.

O multilateralismo é apresentado por Bhagwati (1992) como a redução gradual de barreiras comerciais de maneira indistinta a todos os países inseridos no sistema mundial de comércio. Essa proposição se originou com o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) em 1947. O acordo se propunha a regular o comércio internacional com base na liberalização crescente da economia mundial estabelecendo em seu primeiro artigo o que se denominou de “Cláusula de Nação Mais Favorecida” (THORSTENSEN; RAMOS; MULLER; 2013). A cláusula previa fazer diminuir as restrições ao livre comércio, ao reduzir tarifas aduaneiras e mecanismos de proteção ao mercado doméstico. O acordo estipulava também a necessidade de se extinguir

---

<sup>24</sup> Maria Odete de Oliveira (2009) historicisa como processos regionalistas, por exemplo, desde a união política entre Escócia e Inglaterra (1603-1703), passando pelas províncias do Canadá (1850), a união aduaneira italiana anterior a unificação (1860-1866), entre outros.

as distinções ocasionadas por privilégios comerciais. A partir da premissa de Nação Mais Favorecida, todos os envolvidos em determinada negociação devem conferir tratamento tarifário igual aos demais que negociam um mesmo produto. No mesmo sentido, toda concessão especial concedida de uma parte à outra, deverá ser “imediate e incondicionalmente” (THORSTENSEN; RAMOS; MULLER; 2013, pág.4) estendida aos demais interessados nesta negociação em particular. Em síntese, a cláusula propunha um princípio de não discriminação a governos envolvidos em uma negociação, com o intuito de equiparar agentes do comércio internacional tendo como premissa uma abertura irrestrita a todas as partes interessadas.

Ao passo que o GATT apresenta em seu primeiro artigo a abertura irrestrita dos mercados nacionais, por outro lado também, institui em seu artigo XXIV a possibilidade para a coordenação de políticas econômicas regionais e indica inclusive que a conformação de zonas de livre comércio e uniões aduaneiras podem favorecer a liberalização do comércio:

#### ARTIGO XXIV

##### APLICAÇÃO TERRITORIAL -TRÁFICO FRONTEIRIÇO - UNIÕES ADUANEIRAS E ZONAS DE LIVRE TROCA

1. As disposições do presente Acordo aplicar-se-ão ao território aduaneiro metropolitano das Partes Contratantes, assim como a qualquer outro território aduaneiro, a respeito do qual o presente Acordo tenha sido aceito nos termos do art. XXVI, ou seja, aplicado em virtude do art, XXXIII ou de Acordo com o Protocolo de Aplicação Provisória. Cada um desses territórios aduaneiros será considerado como se fosse uma parte no Acordo, exclusivamente para fins de aplicação territorial desse Acordo, com a condição de que as estipulações do presente parágrafo não serão interpretadas como estabelecendo os direitos e obrigações entre dois ou vários territórios aduaneiros, a respeito dos quais o presente Acordo tenha sido aceito nos termos do art. XXVI ou seja aplicado em virtude do artigo XXXIII ou na conformidade do Protocolo de Aplicação Provisória, por uma só Parte Contratante.

2. Para os fins de aplicação do presente Acordo, entende-se por território aduaneiro todo o território para o qual tarifas aduaneiras distintas ou outras regulamentações aplicáveis às trocas comerciais sejam mantidas a respeito de outros territórios para uma parte substancial do comércio do território em questão. (MDIC, 2019)

Ou seja, o Acordo Geral de Tarifas estipula que a conformação de zonas de preferência comercial pode incrementar a abertura comercial, essa proposição, por sua vez, deu origem às posteriores e renovadas experiências de regionalismo. Entendido então, segundo as proposições do GATT como uma gradual redução tarifária e de barreiras de comércio em um determinado grupo de Estados e, nesse sentido então, o mais importante a se destacar como característica fundamental do regionalismo é a concessão de prioridades a alguns países em detrimento de outros (BHAGWATI, 1992).

Há então uma definição do ponto de vista das vantagens econômicas que o regionalismo prevê e estabelece como fundamento de unidade entre Estados. Contudo, com o passar do tempo assume também outras feições. Oliveira (2014) classifica, por exemplo, o regionalismo como um processo de cooperação e integração regional que tem em geral um intuito político e/ou econômico em uma área geográfica geralmente fronteira. Na perspectiva da autora o regionalismo estabelece uma dupla face econômica/política pois as circunstâncias condicionantes de uma acabam por repercutir em outra. Do ponto de vista econômico o regionalismo busca a diminuição de tarifas e barreiras comerciais, ao exigir assim políticas comuns em relação ao mercado concorrencial, fatores e cadeias produtivas, modais energéticos e de transportes, etc. Essas circunstâncias por sua vez repercutem em um melhor alinhamento político entre as partes interessadas que favoreça a coesão social, a construção de identidades comuns, políticas públicas que ensejem uma melhor distribuição dos recursos e mecanismos garantidores da paz e segurança regional (OLIVEIRA, 2014).

É também possível fazer outra diferenciação em relação a que tipo de dinâmica, relações e compromissos o regionalismo se pretende: é possível constituir um processo regionalista estático, onde determinados países estabelecem compromissos estritos entre si que pretendem à complementariedade das suas necessidades sobre determinados temas e circunstâncias em específico, conjunturais e tópicos. Pode, contudo, ser entendido também como um processo que procura criar uma série de medidas cuja finalidade é eliminar progressivamente restrições ao comércio entre um grupo de países, procurando fortalecer gradativamente cadeias produtivas locais e,

aos poucos, potencializar negociações em um plano maior, em conjunto ou individualmente, com outros Estados ou grupo de Estados. A definição mais adequada neste caso é a de um regionalismo aberto, um mecanismo institucional que conserva certas garantias de mercado na região, mas que possibilita negociações mais amplas em fóruns multilaterais (BHAGWATI, 1992).

Contudo, é fundamentalmente a partir da década de 1950, dos acordos no âmbito do GATT, como também, posteriormente, a forte inspiração do processo de integração europeu que os demais projetos de regionalização foram gestados. O Regionalismo é a perspectiva que originou os mais diversos processos de integração a partir de meados do século XX nas mais diversas regiões do planeta, processos que vão desde a simples abertura de mercados e diminuição de tarifas alfandegárias até os projetos mais amplos de unidades econômicas e políticas, como o exemplo fundamental da União Europeia. A regionalização é a via pela qual os mais diversos países, com configurações e proeminência geopolíticas das mais distintas encontram para o fortalecimento das economias nacionais em termos de competitividade, inovação, atração de capitais e desenvolvimento de cadeias produtivas mais abrangentes. É também através do Regionalismo que esses diferentes países encontram formas de se projetarem em uma realidade em constante transformação, com vários novos centros de poder econômico e projeção internacional e que estabelece também mudanças extremamente dinâmicas em relação às forças produtivas, aparatos tecnológicos e suporte militar que as garantem (GUIMARÃES, 2006).

Estabelecida essa categorização do regionalismo, contudo, ainda é possível conceituá-lo diacronicamente em fases que se sucederam em relação ao próprio entendimento da concertação regionalista. É possível destacar que o regionalismo ao longo das décadas passou por diversas reconfigurações, mudanças de perfil e finalidades para o qual se pretende. O regionalismo dos 30 anos pós Segunda Guerra carregava consigo um firme propósito de ampliar relações comerciais, mas também da busca de um melhor diálogo político para dirimir questões interestatais através de incipientes instituições multilaterais. Dois exemplos fundamentais desse perfil regionalista são o início das tratativas entre países europeus para tratar dos recursos do Plano Marshall e o esforço para, através da política, evitar futuras conflagrações na região, como também, as próprias prescrições da CEPAL para o desenvolvimento

dos países latino-americanos das quais a ALALC e, posteriormente a ALADI, de certa maneira procuravam repercutir. Esse era um tipo específico de regionalismo, desenvolvido nesse período ainda com um forte viés protecionista e vinculado às necessidades de substituições de importações – como prescrito pela própria CEPAL - e que buscavam qualificar e ampliar os parques produtivos dos países envolvidos no processo.

A partir de meados da década 1980 passa a vigorar uma nova configuração e entendimento do papel que o regionalismo deveria cumprir em relação ao posicionamento dos países no cenário internacional. O período é marcado pela ascensão do ideário neoliberal representado principalmente nas figuras eleitas de Margaret Thatcher no Reino Unido e de Ronald Reagan nos Estados Unidos da América. Nesse período o regionalismo passa por uma reformulação onde a diretriz principal é apenas a abertura econômica, a diminuição de tarifas e o incentivo a livre circulação de capitais, mercadorias e fatores produtivos, excetuando-se a mão de obra humana. Em medida paralela relegava questões de coordenação política e perspectivas de integração através de instituições interestatais a um segundo plano ou, nem mesmo estipulava no horizonte das negociações alguma perspectiva nesse sentido. Os maiores símbolos do regionalismo do período são a criação do NAFTA entre os países da América do Norte e a proposta formulada por Washington da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Há portanto pelo menos duas perspectivas a respeito do entendimento quanto ao regionalismo: por um lado, a proposta estritamente de um mercado conformado por um determinado número de países que abdicam gradativamente de impor restrições e barreiras tarifárias e aduaneiras uns aos outros com vistas a ampliar seus mercados consumidores e, por outro lado, há a perspectiva regionalista que procura estabelecer um processo contínuo de unidade da economia à política, com vistas não apenas em integrar mercados, como também em constituir instituições interestatais internacionais que promovam níveis mais profundos de integração política, territorial, militar, sociocultural, fiscal e monetário, etc. Essas duas disposições de regionalismo no novo milênio convivem lado a lado, havendo iniciativas como a ALBA, CELAC e a própria UNASUL que tem um componente fortemente influenciado pelo acento na coordenação política dos países, como também, ainda no continente americano, iniciativas como a Aliança do Pacífico com acento fortemente comercialista, com uma

forte influência norte-americana, mas também com a clara intenção de fortalecer vínculos comerciais com o gigante mercado chinês e asiático como um todo e, como veremos, a própria proposta de substituição da UNASUL pelo PROSUR formulada pelos presidentes de Brasil e Chile fundamentalmente.

A forma e sentido da integração sem dúvidas é consequência do próprio debate e construção democrática nos países da América do Sul. Dagnino, Panfichi e Rivera (2006) desenvolvem uma contextualização da luta democrática na região posterior à transição democrática e aos debates que a envolveram. Segundo os autores, no período posterior à transição ainda há um incômodo com a consolidação da democracia eleitoral, um descontentamento e insatisfação com as democracias realmente existentes, contudo, há também experiências de aprofundamento e inovação democrática desenvolvidas com vistas à ampliação do campo da política e construção da cidadania em vários países da América Latina que vêm renovando o debate democrático. Entretanto, ainda segundo os autores, há uma permanente disputa de projetos políticos na região entendidos pelos autores como:

“A noção de projetos políticos está sendo utilizada aqui para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (p.38)

Para os autores há pelo menos três projetos que buscam conduzir as sociedades e a política na região: um projeto democrático-participativo, um projeto neoliberal e um projeto autoritário conservador – este último, segundo os autores no texto de 2006, estaria latente e em compasso de espera após a derrota sofrida durante o período da transição. Essa classificação parece imprimir não apenas aos governos dos Estados na região, mas por consequência às próprias instituições da integração regional um processo também permanente de disputa quanto aos rumos do processo integrativo.

Se discutiu neste capítulo o fenômeno da globalização como uma construção histórica, ressemantizada e reinterpretada na contemporaneidade pelas circunstâncias históricas da Modernidade, circunstâncias essas que com o passar do tempo tem cada vez mais exigindo um reenquadramento do papel e das funções

estatais. A globalização moderna – possibilitada pelo colonialismo - trouxe consigo a capacidade, a princípio, de unificar o planeta sob um conjunto de inovações produtivas, ideológicas e de poder distintos do período medieval que, mais do que, conectar as diferentes populações do planeta, estabeleceu um projeto de dominação e complementariedade nas relações internacionais.

Essa configuração do sistema mundial com o incremento tecnológico e informacional, experimentado no último século, acelerou ainda mais a expansão do projeto Moderno pelos mais diferentes espaços geográficos do mundo. Entretanto, esse processo tem ao mesmo tempo também enfrentado uma série de contestações e posições refratárias ao seu ideário e implementação prática na vida dos cidadãos. Essa crítica tem tanto um perfil de denúncia quanto às iniquidades fomentadas pela globalização quanto, em outra medida, sido contestada pela descaracterização das sociedades nacionais em um sentido mais tradicional e conservador. Por um lado, se procura meios de governança global que permitam mitigar as desigualdades sentidas pelas populações que sofrem as externalidades da globalização e, por outro lado, busca-se um retorno aos particularismos nacionais, cerceamento de fronteiras e rejeição ao multiculturalismo.

Destacou-se também como multilateralismo e regionalismo contemporaneamente se constituem como duas faces da mesma moeda: a abertura comercial com perfil liberalizante. Contudo, o regionalismo não pode ser apenas enquadrado como um mecanismo liminar de abertura comercial, o regionalismo historicamente é um instrumento de apoio e reforço mútuo entre países nas mais diversas áreas. Além disso, como destacado também, o regionalismo pode ser assumido como um mecanismo estrito de colaboração pontual, mas também pode ser constituído como um processo contínuo de unidade crescente com vistas a um aprofundamento que vai do comércio à política pela necessidade ou pela opção dos coparticipes do processo.

Esse processo, nas circunstâncias próprias relativas aos países da América do Sul, tende a assumir um perfil de disputa quanto aos rumos e condução do processo tendo em vista a posição do subcontinente no âmbito mais geral do sistema internacional, como também, consequência da disputa quanto ao sentido da democracia nos dias atuais entre diferentes atores que representam posições distintas



relativas à condução de seus países e, por consequência, das instituições políticas regionais. Essa condição imprime às instituições regionais um espelhamento das condições domésticas em um jogo de dois níveis que constrói aproximações e afastamentos que, de maneira geral, deixam pouco espaço para o respeito à manutenção das próprias instituições regionais.

No capítulo subsequente se fará então uma ligação entre essa condição e os regionalismos possíveis nas circunstâncias em que os países da região se depararam e se deparam. O modelo majoritário de desenvolvimento dos processos de integração e como a teoria analisa esses projetos a partir de diferentes pontos de vista, escolas teóricas e perspectivas de desenvolvimento. A proposta do próximo capítulo portanto é o de identificar e classificar projetos de regionalização para, mais a frente, enquadrar o objeto de pesquisa e problematizá-lo segundo essas contribuições.

## 4. Integração Regional: um único caminho?

Como destacado e definido no capítulo anterior, o regionalismo pode assumir diversos formatos e se constituir a partir de diversas vias de aproximação e, tem o processo mais amplo da globalização como pano de fundo por onde se desenvolvem. Tem, contudo, como característica fundamental, a partir de meados do século XX, a redução de tarifas alfandegárias e fiscais em um determinado grupo de países e, a via comercial como ponte e elo de ligação como impulso inicial. Assim buscam promover a aproximação e uma certa interdependência entre um grupo determinado de Estados que visam, dentro do panorama mais amplo do multilateralismo, ampliar suas capacidades de competir pelos mercados globais reforçando ao mesmo tempo o próprio mercado interno como garantia anterior a uma maior abertura externa.

Todavia o regionalismo não necessariamente implica a constituição de mecanismos institucionais complexos ou a criação de organizações internacionais como definida nos capítulos anteriores. O regionalismo pode também se constituir apenas como uma convenção entre dois ou mais países em relação a determinado tema ou pauta comercial o que implica sim um determinado arranjo e cooperação entre países. Aqui, portanto, podemos fazer uma primeira diferenciação entre o regionalismo como *arranjo e cooperação internacional* e o regionalismo enquanto um processo que visa à *integração* entre diferentes Estados.

Por um lado, *arranjos internacionais ou cooperação internacional* podem ser entendidos como uma forma de os países constituírem vínculos formais e/ou informais para coordenarem políticas conjuntas colaborando entre si para alcançar objetivos

comuns. Contudo, a principal característica desse tipo de regionalização é o baixo impacto sobre o dimensionamento das soberanias nacionais, o que demanda ao Estado apenas compromissos pontuais e, na maioria das vezes, sem uma regularidade vinculante e compulsória predefinida. Além disso, nesse tipo de regionalização não há a necessidade de um complexo arcabouço formal de normas jurídicas e mecanismos institucionais - assim como definido e entendido como organizações e instituições conceituado anteriormente - permanentes de condução e manutenção dos acordos que colocam em perspectiva o objetivo comum (AMORIN, 1994; AYLLÓN, 2007).

Por outro lado, é possível também uma mudança qualitativa de caracterização e configuração quando do estabelecimento de um objetivo comum a ser alcançado através do regionalismo entre diferentes Estados. Há uma clara mudança de comprometimento quando um grupo de países constitui arranjos institucionais permanentes, organizativamente definidos, com funcionamento regular, com poderes vinculantes, normas jurídicas estabelecidas, corpo técnico próprio e, além disso, concordam em ceder parte de direitos antes soberanos a este novo ente jurídico. Quando um processo assim definido é constituído já não há mais apenas uma colaboração pontual com vistas a atender um tema particular que organiza a ação de mais de um Estado, há sim nesse incremento de compromissos assumidos um processo mais perene e estável de coordenação econômica e, provavelmente em algum grau também política e, a esse processo, definimos aqui como *integração regional*.

A integração regional observada a partir deste ponto de vista é uma iniciativa conduzida e mediada pelos Estados nacionais, ou seja, tem a característica de ser um movimento 'formal' de tipo *top down* – de cima para baixo – (RICHARD, 2014), que não necessariamente implica o comprometimento das populações nacionais com o processo integrativo mas que, todavia, pode condicionar em grande medida certos aspectos convencionais da vida ordinária destas. Entretanto, uma dinâmica mais profunda de integração que compreenda um processo de coordenação de unidades nacionais com outras unidades nacionais e que, aos poucos, incorpora novos atores sociais e amplia gradativamente os níveis de integração de tipo *bottom up* – de baixo para cima – também tem sido estudada pela literatura a respeito dos processos de integração regional (HETTNE; SÖDERBAUM, 1998; 2000). Esta perspectiva

apresenta diversas vantagens para a análise do processo integrativo tendo em vista seu perfil interpretativo dinâmico da integração, não obstante, para fins analíticos e de melhor exposição da pesquisa aqui apresentada. Doravante se definirá, desse modo, a UNASUL como um processo de integração regional dos doze países sul americanos signatários de seu Tratado Constitutivo de maneira 'formal'. Que poderá também analisar em contraposição à perspectiva dinâmica da integração proposta por Hettne e Söderbaum (1998; 2000), para melhor destacar déficits do processo e a rejeição à subordinações pactuadas desde cima e que não guardam consonância com a realidade e que tendem a poder provocar a entropia do sistema.

Antes de passar a uma classificação das etapas 'formais' do processo de integração verificadas pela literatura e pelos constructos integrativos até aqui desenvolvidos precisa-se, mais uma vez, fazer uma diferenciação histórica dos processos de integração experimentados no pós Segunda Guerra e no esteio das prescrições do GATT. Alessandra Oliveira (2014), fazendo um estudo de caso comparado entre a Aliança do Pacífico e a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), evidência as diferenças entre os distintos momentos pelos quais passou a regionalização e integração na América Latina. A autora define uma diferenciação entre os processos de regionalização, sendo o primeiro momento que vai de 1950 até meados de 1970 e outro que se inicia em 1990 até os dias atuais (OLIVEIRA, 2014).

A principal diferença destacada pela autora entre esses dois momentos é a maneira pela qual se compreende a inserção dos Estados no sistema internacional - consequência é claro das circunstâncias históricas pelas quais o mundo atravessa - que no primeiro período prima pela industrialização nacional e a substituição de importações como resposta às demandas de desenvolvimento e, no segundo momento, prima pela gradativa abertura comercial, ampliação do mercado e busca por acordos bilaterais. Assim para a autora:

O antigo e o novo regionalismo, como são conhecidas estas duas fases, além de pertencerem a momentos históricos distintos, possuem focos diferentes. A primeira delas, que ficou marcada pela busca do processo de industrialização por meio da substituição de importações, teria iniciado no final da década de 1950 e se estendido até 1970, quando este modelo se esgota com o início da crise macroeconômica na região. A segunda fase do

regionalismo intensifica-se a partir de 1990, com a consolidação de diversos esquemas regionais e perdura até o momento atual, início do século XXI, com a formação de novas iniciativas integracionistas. (...) As principais características desta nova fase é buscar por meio da abertura comercial e da implantação de políticas de atração de investimento poder proporcionar à região uma melhor inserção do mercado internacional, e com isso, promover o desenvolvimento econômico e social de seus integrantes. Por esta razão, esta nova etapa de integração é chamada de Regionalismo Aberto, pois além de eliminar as barreiras comerciais entre seus membros, os blocos têm buscado por meio de acordos preferenciais estenderem tais benefícios a terceiros países. (Oliveira, pag. 7, 2014)

Todavia, tanto o antigo como o novo regionalismo são formatos integrativos que buscam ou buscaram atender demandas econômicas e/ou políticas de seu tempo, que motivaram determinados arranjos institucionais, mais ou menos estáveis e duradouros e, que implicaram um certo grau de interdependência. Pode-se destacar mais uma vez o processo de unidade europeu a partir de 1950 como, mais do que a complementariedade e ampliação dos mercados, uma forma de segurança recíproca e meio de evitar conflagrações como por diversas oportunidades que ocorreram histórica e repetidamente entre Estados e nações daquela região. É possível destacar também o processo de integração do Conesul através, primeiramente, da aproximação de Brasil e Argentina na década de 1980. Ainda no contexto do velho regionalismo e, posteriormente, a assinatura do Tratado de Assunção que envolveria além dos dois primeiros também Uruguai e Paraguai em um projeto que buscavam se reforçar economicamente, através da abertura comercial e, politicamente, para fazer frente a pressão norte-americana pela abertura ampla de todos os mercados da América ao que depois ficou conhecido como Área de Livre Comércio das Américas.

Contudo, é na complementariedade econômica e na ampliação das escalas de produção que tanto o velho quanto o novo regionalismo investem como suas principais motivações. É na seara econômica que reside o principal componente de configuração de elementos integrativos e é através do processo integrativo que os Estados, investidos da motivação de constituir organizações internacionais que o oriente, criam as condições necessárias para que estas tenham efeito prático na condução de um

processo que pode ser menos ou mais profundo na constituição de unidades jurídicas interestatais.

Analisando as motivações econômicas que levam Estados nacionais a constituírem processos integrativos, Bela Balassa (1961) constrói um modelo por etapas gradativas em relação aos compromissos e obrigações dos países para com a integração. Este modelo, embora tenha o componente econômico e comercial como fio condutor da unidade, pode ser visto também como um arquétipo que condiciona também a constituição de mecanismos políticos de articulação entre os Estados envolvidos, seja pelas circunstâncias e demandas que cada etapa implica, seja pelo estímulo e desejo por galgar à etapa seguinte. Estas etapas segundo o autor são: Zona de Preferências Tarifárias; Área de Livre Comércio; União Aduaneira; Mercado Comum; União Monetária e; União Econômica Total (BALASSA, 1961).

Como já destacado todas as diferentes etapas definidas pelo autor remetem ao processo de integração do ponto de vista econômico. Não obstante, é possível utilizar essa classificação pois, como também já destacado, o componente econômico é a 'porta de entrada' para países constituírem processos de integração.

Exatamente porque visando qualificar sua posição na seara mais ampla do sistema internacional, este processo exige vínculos e compromissos econômicos que demandam aos Estados certo grau de coordenação, alinhamento e mesmo autorização expressa de seus nacionais através de mecanismos representativos e democráticos.

Entretanto, é claro que o acréscimo gradativo de vínculos políticos e institucionais entre os Estados, assim como a concretude do processo como um todo dependerá da vontade política expressa dos governos e, fundamentalmente, dos executivos nacionais<sup>25</sup> de levar à frente as etapas subsequentes, ampliar os níveis de institucionalização e a cessão de partes da soberania estatal a esse novo ente jurídico interestatal que a cada etapa necessita de maiores e mais eficientes ferramentas para sua condução. Todavia também é preciso destacar que é necessária uma clara consonância entre as demandas sociais, políticas e econômicas pela integração, a vontade política de governantes e tecnocratas do Estado e, claro, a cada etapa a

---

<sup>25</sup> Tratado de maneira mais profunda nos capítulos analíticos.

assimilação e certo consentimento nacional através de algum mecanismo de consulta e/ou participação social.

Para melhor apresentar as etapas definidas por Ballassa (1961), resume-se as mesmas abaixo progressivamente a partir de suas principais características externas e aparentes e, usando também como subsídio um trabalho anterior deste pesquisador sobre o mesmo tema (PINTO, 2012). Podemos destacar as etapas da integração então:

- **Zona de Livre Comércio** – é um primeiro movimento em direção à integração. Consiste em uma área de livre comércio de mercadorias entre os países que compõe a zona sem a incidência de tarifas de importação e exportação. Contudo, nessa fase, os países mantêm a sua autonomia em relação ao seu comércio com países terceiros. A proposta da zona de livre comércio é a redução progressiva das tarifas alfandegárias entre os sócios, de modo a equalizá-las e, de preferência, no longo prazo eliminá-las por completo. Procura-se assim com que artigos e mercadorias, produzidos em qualquer dos países sócios, sejam comercializados nos demais como se em território nacional tivessem sido feitos. Nesta etapa da integração, há uma pequena perda de soberania, dado que o Estado abre mão de parte de sua política tarifária alfandegária. Como exemplos pode-se citar o NAFTA, a proposta que estava se desenhando no início dos anos 2000 para a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), como também a proposta da Aliança do Pacífico.
  
- **União Aduaneira** – em uma União Aduaneira, além do livre comércio de mercadorias, há também uma política comercial comum em relação a países terceiros, representada principalmente pela adoção de uma Tarifa Externa Comum (TEC). O que por sua vez é motivo de grande negociação e disputa entre os países membros, dado que, muitas vezes, é motivo de divergência entre os negociadores do Bloco sobre as tarifas mais adequadas. Por consequência, a formação de uma união aduaneira deriva uma perda maior de soberania dos países membros do que a zona de livre comércio, visto que a adoção da TEC compele os países a uma política comercial comum e intensas negociações políticas para tanto. Como exemplo é possível citar a Comunidade Andina de Nações (CAN) e a Comunidade Econômica Euroasiática (EAEC).

- **Mercado Comum** - O Mercado Comum além de carregar consigo todas as características da zona de livre comércio e de uma união aduaneira, é identificado também pela livre circulação de capitais, serviços, bens e pessoas. Foi o caso da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e o que o MERCOSUL ainda busca alcançar, visto que ainda persiste um grande número de exceções tarifárias e barreiras não tarifárias, além de certos impedimentos na prática para a livre circulação de bens e pessoas através das fronteiras. O Mercado Comum se constitui em uma condição intermediária no que concerne à transferência de soberania dos Estados para constituição do espaço integrativo, entretanto já é possível constatar elementos políticos que demandam a instituição de medidas e mecanismos supranacionais. Pois, o pleno desenvolvimento da livre circulação acaba tendo por consequência a exigência de mecanismos políticos mais sofisticados de negociação e participação das sociedades dos Estados-Parte.
  
- **União Econômica e Monetária** - A União Econômica e Monetária caracteriza-se pela harmonia das legislações econômicas nacionais, pela coordenação em conjunto das políticas econômicas, por uma moeda única e por um banco central comum que possui o poder de emitir moeda. Esta etapa é na qual se encontra hoje a União Europeia (UE), contudo, esse avanço que se deu na Europa tem sido fortemente questionado nos últimos anos, visto os graves problemas financeiros que a região enfrenta com a entrada de novos sócios e os graves conflitos sociais que advieram das migrações intra-zona. Nesta etapa da integração, a transferência das soberanias individuais dos Estados-Parte é muito alta e a negociação política ocupa um papel decisivo na condução do projeto. Contando, para tanto, com a instalação de mecanismos de representação social, como por exemplo, um parlamento supranacional<sup>26</sup> com poder legislativo e algum foro de representação de segmentos das sociedades dos Estados-Parte<sup>27</sup>
  
- **União Política** - Existem ainda aqueles que aventam a possibilidade de mais uma etapa integracionista. Uma União Política, constituída com a formação de uma federação ou uma confederação de Estados. Nessa perspectiva, a

---

<sup>26</sup> A Europa possui um parlamento comum desde o final da década de 1970, passou por diversas reformulações, conta hoje com a escolha de representantes por sufrágio direto universal, possui poder legislativo e uma série de atribuições supranacionais – <http://www.europarl.europa.eu/news/pt/>

<sup>27</sup> A Europa conta também com um Comitê Econômico e Social muito eficiente e proativo que produz cerca de 170 pareceres anualmente sobre questões relacionadas à integração – [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ecosoc/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ecosoc/index_pt.htm)



soberania já não seria mais apenas partilhada por Estados-Parte em uma instituição supranacional, mas compartilhada na criação de uma entidade nova. Constituída política e democraticamente em conjunto por todos seus membros e respectivos cidadãos, que assumiriam unicamente uma mesma soberania, de maneira a não mais existirem Estados soberanos totalmente independentes entre seus membros. Criar-se-ia uma nova entidade política: com uma Constituição, território, governo e instituições democráticas próprias. Não obstante já haver iniciativas nesse sentido, como por exemplo, na elaboração de uma Carta Magna<sup>28</sup> europeia, que se aproxima bastante do descrito acima, ainda não é possível encontrar este nível de integração em qualquer parte do planeta.

Conquanto, mais do que essa tipologia gradativa e explicativa de caracterização das diversas iniciativas de integração regional que são gestadas ao redor do globo, as experiências reais de processos de integração ensejaram um crescente número de estudos sobre o tema. Diversos pesquisadores, intelectuais e mesmo burocratas envolvidos na condução desses processos refletiram e formularam um grande número de pesquisas analíticas e teorias tendo-os como objeto de estudo que, por sua vez, repercutiram em novos modelos teóricos e conceitos que colaboram nas análises do fenômeno. Além disso, as pesquisas e análises sobre a integração regional transpassam as mais diferentes áreas do conhecimento das ciências humanas e sociais, dentre elas é possível destacar proeminentemente as áreas acadêmicas do Direito, das Relações Internacionais, da Economia e da Ciência Política que, de maneira direta ou tangencialmente discutem e propõem categorias analíticas e interpretativas do fenômeno.

Na área do Direito Internacional (CANÇADO TRINDADE, 1990; BAHIA, 2000; BORGES, 2005) e, em particular sobre o 'Direito de Integração' (MELLO, 1996; SOUZA, 1999; MOTTA, 2006), os autores têm se debruçado sobre as questões concernentes ao processo de adequação de normas jurídicas emanadas das organizações internacionais e internalizadas nas estruturas legais pátrias, a celeridade de seus trâmites, a superação de incongruências e a proposição de um arcabouço legal que plasme de maneira adequada as demandas da integração às

---

<sup>28</sup> Constituição que embora já exista, mas que, no entanto, ainda não foi plenamente ratificada por todos os Estados-Parte – [http://ec.europa.eu/archives/lisbon\\_treaty/full\\_text/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/archives/lisbon_treaty/full_text/index_pt.htm).

características legais de normas jurídicas ainda centradas no poder soberano do Estado nacional. Mais do que isso, a literatura jurídica – como destacado anteriormente – tem buscado identificar e classificar as organizações internacionais e a institucionalização das mesmas a partir de suas características iminentes que, gradativamente, compreendem cada vez mais e maiores âmbitos de atuação e que, por sua vez, demandam cada vez mais complexas estruturas e marco legal que as suporte e ampare. É basicamente analítico-descritivo os estudos no campo do Direito Internacional e na literatura sobre Direito de Integração. Contudo, de maneira geral, é possível asseverar a percepção de que o Estado-nação não mais é o único ator relevante na formulação e emissão de normativas legais relevantes e com efeito já faz parte das discussões do cânone jurídico e de seus ‘doutrinadores’.

A área de Relações Internacionais e seus profissionais da área, por óbvio, são também uma fonte extremamente relevante de análise sobre os processos de integração regional. Dentre as diversas abordagens provenientes desse campo de estudo, é possível destacar em particular pelo menos duas abordagens, já em alguma medida mencionadas anteriormente e que colaboram em acurar o olhar sobre nosso objeto, são elas o neorealismo e o institucionalismo (neo)liberal.

Entre as teorias Neorealistas das Relações Internacionais destacam-se Waltz (1979), Feng e Ruizhuang, (2006), Mearsheimer (2002; 2006) entre outros que podem auxiliar em uma particular perspectiva quanto aos processos de integração. Embora as teorias provenientes desse campo das relações internacionais tenham perdido grande parte do potencial explicativo que detinham durante a Guerra Fria, suas elaborações ainda são extremamente relevantes para se refletir sobre o papel que o Estado desempenha como ator preponderante nos processos de integração regional. É fundamentalmente sobre os Estados com maiores economias, maiores populações e maior poder militar que recaem as principais responsabilidades no que concerne ao financiamento da integração, a assimilação social do processo e a garantia de segurança territorial e soberana de países que compõem o grupo que pretende a integração. É, igualmente, sobre os países com maiores dimensões nos critérios acima mencionados que recaem a responsabilidade de operar a contento através da indicação de bons técnicos as negociações mais gerais no plano mais amplo do multilateralismo em organizações como a ONU (em especial seu Conselho de Segurança), OMC, BIRD, FMI entre outros fóruns internacionais, além é claro, das

negociações bilaterais com outros grandes atores do sistema internacional. Assim, embora o mundo hoje seja mais aberto e interconectado do que durante o período da Guerra Fria, o potencial explicativo do neorrealismo ainda é relevante pois o exercício do poder em grande medida ainda é exercido pelos grandes *players* estatais.

Por outro lado, ainda dentro do campo de estudos das Relações Internacionais é possível destacar mais uma vez as análises do institucionalismo neoliberal e interdependentista de Keohane (1989) e Keohane e Nye (1997; 2001) já em alguma medida apresentados anteriormente. Entretanto, aqui explicitados e correlacionados ao tema da integração regional. Para estes autores a cooperação e a colaboração comercial tem um caráter eminentemente relacionado à própria existência dos Estados, ou seja, está na ontologia das análises e conceitos derivados dessa área o próprio processo integrativo como parte da equação que envolve a análise do Estado. A integração pode ser entendida pela pressuposição de que o compartilhamento normatizado de direitos e deveres tem o condão de construir ligações mais profundas, diálogo e entendimento. Para os autores desta perspectiva teórica a integração é um caminho que pode minimizar a possibilidade de conflitos pontuais em determinada conjuntura adversa, pode esvaziar cizânias e mal entendidos que geram potencial desagregador e, até mesmo guerras de grande escala e impacto. O que, portanto, potencializa as chances de evitar anacronismos e assim, promove o desenvolvimento social dos países, projetando estabilidade e uma paz duradoura.

Contudo, a perspectiva da integração acima descrita tem seus limites pois aposta na análise da via comercial de maneira indiscriminada, relegando ao segundo plano atores e circunstâncias que escapam desse escopo. Faz sentido promulgar que alianças comerciais e a complementariedade de mercados necessitam de estabilidade para a produção e demanda e, que isto pode promover o desenvolvimento econômico e social e que este, por sua vez, tem um grande potencial de ampliar o horizonte de paz entre os Estados. Entretanto, como conceituamos anteriormente, o sistema internacional não é uma sociedade de Estados. Essa condição limita o potencial explicativo da teoria pois a mesma não consegue tratar de forma absolutamente apropriada de questões como: o exercício do poder soberano de determinados Estados sobre outros, das externalidades que o livre comércio irrestrito promove e que demandam soluções que ultrapassam as capacidades e alçada do mercado, assim como, paradoxalmente as próprias dificuldades ao comércio mundial que os

processos de integração podem instituir ao serem restritos a um grupo seletivo de países.

Os processos integrativos são, como já apontado anteriormente, projetos de unidade entre países que têm na relação comercial a via fundamental de aproximação inicial entre Estados e governos. Isto posto, as perspectivas que analisam o processo integrativo a partir da abertura econômica dos mercados nacionais têm um grande potencial elucidativo e de proposições teóricas. Essas reflexões têm origem fundamentalmente nos estudos feitos na obra seminal de Jacob Viner (1950) - embora Haberler (1936) tenha sido o precursor, mas sem o mesmo impacto - estudando uniões aduaneiras. Antes de Viner o estudo sobre a integração era baseado na antiga premissa das 'vantagens comparativas', quando se acreditava que pactos regionais seriam proveitosos não apenas para países membros e que esses acordos regionais se desenvolveriam em proveito da liberalização gradativa e ampla do comércio global como um todo. Além disso acreditava-se também que todo processo de integração proporcionaria um aumento das trocas comerciais. Viner reestabelece a questão das uniões aduaneiras as colocando em um ambiente que leva em consideração a ampla concorrência, as debilidades estatais em termos fiscais e o meio social em que se desenvolvem<sup>29</sup>.

Ainda no âmbito das análises econômicas é possível apontar duas perspectivas relevantes posteriormente apresentadas, uma que reinterpreta a economia política e outra com o signo do institucionalismo conduzido à análise econômica. Haas (1958; 1961) reinterpreta a economia política clássica para pensar o processo de integração, a sua proposta destaca os interesses de grupos de interesse políticos e econômicos e indica que esses grupos regionais podem minar o comércio e o desenvolvimento das forças produtivas não só na região em que estão inseridos como também repercutir numa diminuição global dos fluxos comerciais.

Por sua vez o institucionalismo (GILPIN, 2001) aplicado ao estudo das relações econômicas destaca que a criação de organizações internacionais são uma forma dos Estados superarem desvios de mercado, de constituírem mecanismos confiáveis de coordenação e cooperação econômica e assim, produzirem uma tendência a

---

<sup>29</sup> Posteriormente Lipsey (1957) também se debruça de maneira detida sobre as mesmas questões relacionadas as vantagens e custos das uniões comerciais

equilibrar as contas públicas e a estimular o comércio e o fluxo de capitais. A perspectiva institucionalista acaba por oferecer uma proposta que se correlaciona com o interdependentismo liberal e proporciona, teoricamente à lógica própria do pensamento econômico, uma justificativa adequada à presença e condução por parte do poder estatal na arena do comércio e da produção. Entretanto, segundo Gilpin (2001), no âmbito da perspectiva econômica da integração há uma série de limites explicativos quanto a estes processos. O primeiro e mais importante é porque sempre parte do pressuposto da decisão política pela criação de unidades regionais como um fato consumado. Por outro lado, porque se dedica apenas a analisar as consequências e resultados virtuosos em termos de bem-estar que são produzidos a partir dos processos de integração comercial, ao subsumir, ou mesmo relegar aspectos não tão agradáveis como determinadas exclusões societárias, destruição de cadeias produtivas inteiras, desemprego em massa, migrações e imigrações forçadas, etc.

Tomando mais uma vez emprestada as classificações categorizadas por Robert Gilpin em '*Global Political Economy: understanding the international economic order*' (2001) apresenta-se a seguir as teorias políticas da integração. Segundo o autor são elas o Federalismo; o Funcionalismo e o Neofuncionalismo; o Neoinstitucionalismo, a Política Doméstica e o intergovernamentalismo<sup>30</sup>.

O Federalismo é uma teoria que tem origem no início do século XX inspirada no federalismo estadunidense, na constituição da Liga das Nações e no promotor dessa iniciativa, o já citado professor universitário e presidente Woodrow Wilson. De maneira geral o federalismo é uma abordagem teórico-normativa que estabelece que os processos de integração regional necessitam que se criem instituições internacionais que aos poucos assumem partes das soberanias estatais e que são depositadas pelos Estados de forma livre e espontânea criando aos poucos um ambiente comunitário de nações. Essa abordagem está presente também em certa medida no texto da Carta das Nações Unidas (ONU, 1) e também em certa medida foi renovada teoricamente por alguns autores (HABERMAS, 2000; BEAUD, 1998;

---

<sup>30</sup> O autor destaca também o Realismo, entretanto em termos muito semelhantes ao já tratado na seção relacionada as teorias das Relações Internacionais.

CUNHA, 2000; 2001) que discutem o processo de integração europeu a partir desta perspectiva.

Segundo o autor a teoria funcionalista é aquela que defende que a colaboração técnica ao nível de tarefas funcionais, administrativas ou econômicas são a forma mais segura de os processos de integração trazerem certa estabilidade política regional e paz entre os Estados que colaboram entre si. A proposta mais relevante desenvolvida a partir desta perspectiva é a de David Mitrany (1990) conhecida como 'Doutrina da Ramificação'. A proposta de Mitrany é a de que a colaboração funcional pela necessidade em um determinado setor pode gerar a colaboração funcional para outros setores e se generalizar como regra. Em outras palavras, se há uma determinada cooperação em uma área técnica específica, essa por sua vez pode levar a um avanço na colaboração de maneira geral, que por sua vez pode induzir a uma aliança mais ampla em termos comerciais e econômicos que também, por sua vez, demandará certas garantias e acordos políticos, podendo gerar certa unidade de ação em um plano mais elevado. Essa vertente teórica explica que essa aproximação se dá entre lideranças nacionais de diversas áreas que acabam por assumir a função de ligação entre países e sociedades distintas. Conducente à teoria, as organizações internacionais com atributos funcionais específicos, sejam temáticas ou mesmo integrativas, estariam em melhores condições do que Estados para desempenhar determinadas tarefas, projetando cooperação voluntária e atenuando as desconfianças sobre o controle automático de certos Estados sobre outros.

Já, no que lhe concerne, o (neo)funcionalismo renovado de Haas (1958; 1961; 2001) acentua como na sua visão os grupos nacionais que compartilham interesses comuns e os partidos políticos de diversos matizes ideológicos promovem a integração quando demandam seus interesses particulares aos Estados. A principal diferença portanto entre funcionalistas e neofuncionalistas é a de que os primeiros focam suas análises no papel que lideranças nacionais desempenham na promoção da integração regional, por outro lado, os neofuncionalistas destacam o papel preponderante que grupos de interesse pátrios locais e partidos políticos, que têm relações para além das fronteiras nacionais, ao demandarem interesses próprios e particulares ao Estado, acabam por incentivar certos acordos e alianças que projetam

e colocam em pauta instituições interestatais que abarquem suas necessidades<sup>31</sup>, ou seja, as organizações interestatais seriam como catalisadores das demandas regionais. Ainda na perspectiva do Neofuncionalismo um acréscimo gradativo da interdependência comercial e econômica entre Estados envolvidos em um processo de integração pode gerar certas vantagens na competição pelos mercados globais e esse acréscimo de interdependência no âmbito econômico geraria um processo cada vez também mais aprofundado de unidade e integração política. Segundo a teoria isso se daria através de uma espécie de ‘transbordamento’ - *spill-over*<sup>32</sup> - de uma área com fortes e intensas trocas e vínculos – como a econômica e comercial - sobre outras que seriam, aos poucos do mesmo modo, imiscuídas no processo integrativo através de um ente interestatal ou supranacional que o organize politicamente (HIRST, 1991).

Ademais, segundo Gilpin (2001) há ainda duas perspectivas centradas no papel fundamental dos Estados e das instituições que influem na configuração dos processos de integração e que devem ser destacadas, são elas essencialmente o neoinstitucionalismo e o intergovenamentalismo. As propostas de análise neoinstitucionalistas de Immergut (1988) Hall e Taylor (2003) e Martin (2003) enfatizam a necessidade de organizações internacionais de boa reputação e com bom desempenho para dirimir falhas que o mercado pode gerar, prever e evitar crises econômicas e financeiras, assim como ser um canal de diálogo político para solucionar contendas que possam advir da integração comercial e econômica. Na visão dos neoinstitucionalistas as organizações internacionais são o principal instrumento e ferramenta para o desenvolvimento de um adequado diálogo político internacional sobre a própria configuração do sistema, são um meio por onde se pode constituir um processo progressivo de negociação que busque resolver questões relacionadas às crescentes relações globais entre diferentes atores nacionais e transnacionais, além de serem mecanismos que incentivam a cooperação internacional e proporcionam fóruns e estímulos para que os Estados resolvam contendas de forma pacífica.

---

<sup>31</sup> Por exemplo a Comunidade do Carvão e do Aço, nas origens da União Europeia.

<sup>32</sup> O termo *spill-over* não possui uma tradução teórica específica, seu significado está ligado a ideia de “trasborar”, de algo que se inicia em um determinado local e se intensifica a tal ponto que passa a repercutir e influenciar o seu entorno.

Outrossim, segundo Gilpin (2001) o intergovernamentalismo é a perspectiva teórica de maior influência entre pesquisadores da política da integração, bem como, usada de maneira recorrente pelos próprios agentes e atores políticos da integração para explicar a ação e os caminhos dos processos integrativos. Essa perspectiva teórica destaca o papel fundamental dos interesses econômicos e comerciais como principal via que enseja o processo de unidade regional. Mas esses interesses identificam ainda no governo estatal o meio por onde podem exercer pressão imediata. A teoria (MORAVCSIK, 1997) aponta que é no âmbito doméstico nacional que grupos que mantêm e têm interesses transnacionais e pressionam os governos e, fundamentalmente, congressistas que elaboram e internalizam leis onde certas demandas por ampliação dos mercados e criação de cadeias de produção e consumo mais amplas podem ser atendidas. Essa ampliação exige a constituição de uma legislação própria que seja padronizada por toda a cadeia, assim como, de instituições regionais que coordenem essa crescente interdependência. Em vista disso, o foco principal da teoria é o comportamento dos governos em vista da crescente interdependência econômica e comercial e a atuação dos mesmos na configuração de instituições regionais que promovam a integração.

Tanto a perspectiva neofuncionalista - em menor medida - quanto o neoinstitucionalismo e o intergovernamentalismo - que na verdade é apenas uma outra versão do institucionalismo centrado na ação de governos nacionais - são categóricas em afirmar que ter boas, bem desenhadas e atuantes instituições, além do progressivo acréscimo de competências das mesmas tem o potencial de garantir o bom desempenho do processo integrativo. Já vimos anteriormente a defesa das instituições através do neoliberalismo institucional e o interdependentista de Keohane (1989) e Keohane e Nye (1997; 2001), para os autores a existência de instituições internacionais no sistema político internacional incide sobre a conduta dos governos e é extremamente relevante para analisar a cooperação entre Estados. Já em relação ao intergovernamentalismo, este está embasado em três elementos essenciais: o comportamento racional do Estado, a formação da preferência nacional e a negociação interestatal (MORAVCSIK, 1997) sendo que, esta última, tem um papel preponderante no processo integrativo pois depende de um jogo de dois níveis constante (PUTNAM, 1988) que proporcione uma conformidade entre as expectativas nacionais e a condução do processo.



Neste capítulo destacamos que o regionalismo pode ser compreendido e aplicado de diversas formas mas, de maneira geral e para fins de destaque analítico deste trabalho, podemos classificá-lo estritamente de duas formas: como arranjo e cooperação internacional pontual entre Estados ou, como um processo com objetivos integrativos mais profundos. A diferença, substancialmente, entre ambos é o (re)dimensionamento das soberanias estatais e a constituição ou não de um arcabouço formal de normas jurídicas e mecanismos institucionais. Quando um processo do segundo tipo é desenvolvido é possível identificá-lo como um projeto integrativo que, em alguma medida implicará de mesmo modo em algum acordo político que convençione a ação dos Estados. Estes acordos em geral são definidos e articulados na esfera governamental e impactam em alguma medida a vida dos cidadãos nacionais, entretanto, dependendo do nível de integração pretendida, é necessário também algum grau de autorização expressa dos cidadãos dos Estados para se encaminhar determinadas políticas integrativas.

Posteriormente apresentou-se uma diferenciação entre os distintos momentos pelos quais passou a regionalização tendo o Estado como protagonista, entretanto, atuando de maneira distinta. A mudança de caracterização do regionalismo se dá pelas circunstâncias históricas e objetivos econômicos que, a cada período, motivaram o processo integrativo e se desdobraram em movimentos distintos de aproximação política entre os países da região. Todavia a complementariedade econômica e a ampliação das escalas de produção são de maneira geral a motivação que levou tanto ao velho como ao novo regionalismo. Nesse sentido, destaca-se mais uma vez que é o componente econômico e comercial que dá origem ao processo integrativo que, por sua vez, exigirá maior ou menor grau de coordenação política e vontade política expressa dos governos e executivos nacionais para a consecução dos objetivos definidos.

Após uma breve classificação da fórmula 'etapista' que convencionalmente os processos de integração se desenvolvem e o nível de comprometimento político conducente a cada etapa, buscou-se caracterizar através de uma literatura específica sobre a integração os mecanismos e formatos que ela pode assumir. Nesse sentido, uma parte da literatura jurídica tem endossado que o Estado não pode mais ser definido como único ator relevante na emissão de normativas legais e, desta forma,

tem se debruçado a analisar a maneira pela qual tem se dado a adequação de normas jurídicas emanadas de organizações internacionais nas legislações pátrias.

Recorreu-se mais uma vez à literatura das relações internacionais e, especificamente, à teoria realista e neoliberal interdependentista para destacar como estas tipificam a integração. A teoria realista destaca o peso que os grandes *players* estatais têm na condução e responsabilidade para com as organizações internacionais para que elas tenham real relevância. O interdependentismo acredita que a complementariedade econômica pode evitar conflitos anacrônicos e promover assim o desenvolvimento assentado em uma paz duradoura. A deficiência das análises realistas é não perceber outros atores relevantes do processo, a do interdependentismo, por sua vez, é a de depositar expectativas demais na manutenção estável de relações comerciais. Destarte, as teorias econômicas apontam em medida oposta que grupos de interesse políticos e econômicos podem acabar por minar o comércio na região, como também repercutir em uma diminuição global dos fluxos comerciais. Apontam a criação das organizações internacionais como mecanismo institucional pactuado de superar desvios de mercado. Entretanto, o foco das análises e diagnósticos ainda estão fortemente ligados ao mercado, tomam a criação de organizações regionais como fato consumado e veem a intervenção do Estado apenas como mecanismo para corrigir desvios de mercado para o mercado, perdendo de vista externalidades produzidas pelo próprio mercado e que não estão no escopo das análises.

São as teorias políticas da integração que de alguma forma buscam, ao mesmo tempo, definir o processo integrativo e identificar mecanismos e arranjos que possibilitem a integração mediada pela ação coletiva. Dentre as diferentes teorias apresentadas no capítulo é relevante destacar fundamentalmente o conceito de ramificação e de *spill-over* do funcionalismo e do neofuncionalismo, pois estas destacam respectivamente: o papel que a colaboração funcional em determinadas áreas sociais – como a setores da economia e da política – pode se estender gradativamente para outras áreas possibilitando um adensamento que potencializaria a integração e; como essa colaboração funcional, mesmo que por grupos de interesse não ligados ao governo pode, por ‘transbordamento’, catalisar um objetivo mais amplo abarcado por uma organização interestatal que absorverá as demandas. Por fim, o neoinstitucionalismo tem advogado a necessidade de organizações internacionais de

boa reputação que angariem legitimidade suficiente para intervir em circunstâncias além-fronteiras e o intergovernamentalismo destaca a necessidade de os governos mediar o jogo de dois níveis em que as relações e demandas domésticas possam encontrar eco e repercutir em fóruns partilhados de negociação.

Neste capítulo definimos em alguma medida o processo integrativo, o caminho por onde ele se desenvolve e as análises de como se pactua politicamente as relações que surgem da economia e migram pelas necessidades objetivas em direção à política. No capítulo subsequente se desenvolverá os descaminhos da democracia, da ação estatal e, por sua vez, da integração regional sul americana.

## 5. A instabilidade democrática na América do Sul

Muito já se pesquisou e escreveu sobre a ingovernabilidade dos regimes presidenciais sul americanos, apontando por um lado tanto as deficiências e inadequações institucionais e procedimentais do jogo democrático, como também, indicando características culturais e sócio históricas que justificariam os constantes rompimentos do rito democrático e constitucional. Em um primeiro momento é preciso identificar o que se entende aqui por esses 'rompimentos' para, ainda neste capítulo, apresentar algumas interpretações institucionais, sócio históricas e culturais que poderão ajudar a compreender a dificuldade de se ter na região regimes democráticos estáveis.

É plenamente reconhecido e a história é rica em exemplos de que os países da América do Sul, desde suas independências das metrópoles e conformação dos Estados nacionais até os dias atuais, passaram e continuam passando constantemente por lutas internas que, em grande parte das vezes, acabam por se configurar como golpes de Estado e sublevações de grupos que estão de fora do poder para toma-lo pela força sem necessariamente alterar profundamente modelos políticos, heranças culturais e padrões sociais. Não é necessário aqui fazer um extenso e exaustivo inventário histórico, país a país sul americano, ao listar os diversos momentos em que a ordem política foi alterada em cada um destes. Entretanto, é pacífico entre a literatura especializada de que há casos de democracias

mais estáveis como a chilena e a uruguaia<sup>33</sup> e casos extremos de instabilidade democrática como Equador e Bolívia<sup>34</sup> e, ainda, países que convivem ou conviveram por décadas com grupos armados que desafiaram o poder de Estado como nos casos de Peru e Colômbia<sup>35</sup>. Nesse sentido, o que importa aqui é definir de maneira acurada o que se pode identificar como um golpe de Estado e a consequente instabilidade política.

É de certa forma consensual na bibliografia especializada que a obra perscrutora na análise sobre golpes de Estado é o trabalho de Gabriel Naudé *Considérations politiques sur les coups d'État* (1639). Na obra o autor faz uma ligação entre a noção de golpe de Estado à ideia de razão de Estado e passa a defini-lo como:

ações audaciosas e extraordinárias que os príncipes são compelidos a executar em empreitadas difíceis e desesperadas, contra o direito comum, sem manter qualquer ordem ou forma de justiça, colocando em risco o interesse particular em prol do bem público (p. 103)

Há claramente nessa definição fundadora uma conotação positiva, marcada fundamentalmente pela ideia de uma 'ação extraordinária' em nome do 'bem público'. Dito de outra forma, o golpe de Estado seria uma ação política extraordinária, tomada por um líder que incorporaria a própria razão estatal em nome de toda coletividade. Essa definição formulada no período de um mundo ainda feudal ou semifeudal, claro, foi posteriormente contestada tanto pela ideia de um bem comum que não se sustenta para uma sociedade moderna de classes – muito menos para uma sociedade estamental como no período em que foi escrito – como também, pela ideia de que golpes de Estado partem apenas de líderes, relegando outros segmentos sociais que são tão ou mais responsáveis pelo movimento golpista. No entanto, é possível já identificar subliminarmente na formulação de Naudé a percepção de que 1 – golpes

---

<sup>33</sup> Embora também não tenham resistido principalmente ao período das intervenções militares na década de 1970 e tenham produzido violentas ditaduras.

<sup>34</sup> A Bolívia é um caso extremo onde entre 1825 e 1982 o país teria passado por 193 intervenções entre tentativas e golpes de Estado consumados. Golpes de Estado que incluíram desde o incêndio do Palácio de Governo – inclusive por isso conhecido popularmente até hoje como 'Palacio Quemado' – até o linchamento público de um presidente e enforcado em praça pública - Gualberto Villarroel López em 1946. A média de tempo de um presidente no governo nos últimos 30 anos do século XX era de dois anos e meio (Klein, 2016).

<sup>35</sup> Aqui se faz referência a ação armada de Grupo como o ELN, FARC-EP e Sendero Luminoso, entre outros.

de Estado são exercidos ‘contra o direito comum’; 2 – têm como ator fundamental alguém que está acima desse ‘direito comum’ e, de alguma forma, imbuído de algum poder que se mescla com o próprio Estado e; 3 – compelido a dissolver ‘qualquer ordem ou forma de justiça’ no intento golpista.

Com o advento da Revolução Francesa em 1789 e o iminente fim do Absolutismo o conceito de golpe de estado passa a conotar a ideia de “antítese do progresso político” (BARTELSON, 1997). Mais do que isso, com o passar dos anos e com a ascensão de valores liberais de cidadania e a elaboração de Constituições nacionais que incorporavam demandas burguesas, o golpe de Estado passa a ser tratado como ‘sinônimo de violação de direitos perpetrada por forças de natureza ultraconservadora’ (CALLEJA, 2001). Nesse sentido é possível identificar que o movimento de ressemantização da definição de golpe de Estado tem relação exatamente com o período histórico, marcado fundamentalmente pelo revolucionarismo do processo francês e estadunidense que buscavam transformar profundamente suas sociedades em termos de direitos liberais e contra os valores e prerrogativas conservadoras do antigo regime. O golpe de Estado então passa a se configurar e é interpretado como um movimento que se faz ‘por cima’, por pessoas que detém o poder e contra os direitos do povo, enquanto a revolução é um movimento ‘desde baixo’ pela conquista de direitos para o povo.

Na mesma direção Carlos Barbé (2000) no verbete sobre golpes de Estado do ‘Dicionário de Política’ organizado por Norberto Bobbio cita a definição consagrada no também dicionário francês Larousse: *‘violation délibérée des formes constitutionnelles par un government, une assemblée ou un groupe de personnes qui détiennent l’autorité’*, assim, destaca que essa transformação do conceito teria se dado com o advento e consolidação do constitucionalismo<sup>36</sup> e, desta forma, o golpe de Estado passa a definir mudanças no Governo ao violar a Constituição legal do Estado, em geral de maneira violenta, por aqueles que detém certo poder político. Aqui, portanto, já está estabelecido que o golpe é sempre dado por dentro do próprio Estado, fomentado por aqueles que detém algum quinhão de poder e que, de maneira muitas vezes violenta, violam direitos para subverter a ordem estabelecida em favor de si mesmos.

---

<sup>36</sup> Também do Estado burocrático moderno em uma concepção weberiana.

Entretanto, há diferenças substanciais entre as características de um golpe de Estado e os de uma mudança mais profunda e revolucionária das estruturas políticas e sociais de uma determinada sociedade. Ainda utilizando o ‘Dicionário de Política’ (2000):

- 1) Na tradição histórica, o Golpe de Estado é um ato efetuado por órgãos do Estado. Em suas manifestações atuais, o Golpe de Estado, na maioria dos casos, é levado a cabo por um grupo militar ou pelas forças armadas como um todo. Num caso contrário, a atitude das forças armadas é de neutralidade-cumplicidade.
- 2) As consequências mais habituais do Golpe de Estado consistem na simples mudança da liderança política.
- 3) O Golpe de Estado pode ser acompanhado e/ou seguido de mobilização política e/ou social, embora isso não seja um elemento normal ou necessário do próprio golpe.
- 4) Habitualmente, o Golpe de Estado é seguido do reforço da máquina burocrática e policial do Estado.
- 5) Uma das consequências mais típicas do fenômeno acontece nas formas de agregação da instância política, já que é característica normal a eliminação ou a dissolução dos partidos políticos.

A definição apresentada por tópicos acima pode ser ainda reinterpretada ao asseverar que um golpe precisa de: 1 – militares que cumpram um papel ativo e/ou cúmplice; 2- uma troca pontual de liderança; 3 – certo apoio político e popular; 4 – incremento do poder policialesco e burocrático; 5 – que se afaste atores políticos concorrentes.

De maneira ainda mais específica Paulo Bonavides (1999) se detém em fazer uma diferenciação categórica do que poderia ser entendido como um golpe de Estado e uma revolução:

Outros traços que ajudam a distinguir o golpe de Estado da revolução: aquele — escreve Giuseppe Lo Verde — é obra de pessoas que em geral já participam do governo ou do ordenamento existente do Estado, ao passo que esta é iniciativa de pessoas que não têm ou não devem ter essa participação; [...] no golpe de Estado os fins são preestabelecidos e buscados com rigor,

disciplina e obstinação; [...] no golpe de Estado, ao contrário, o líder já existe, a responsabilidade se concentra toda sobre sua cabeça, e de suas aptidões e energia dependerá em larga parte o destino do movimento; em suma, um líder apenas poderá dar um golpe de Estado, mas nenhum homem sozinho, por mais forte que seja, será suficientemente poderoso para fazer uma revolução, sem o concurso das massas. (1999, p. 425)

Ainda segundo Bonavides (1999):

O golpe é a prevalência do interesse egoístico de um grupo ou a satisfação de uma sede pessoal de poder, a revolução, o atendimento dos anseios coletivos, movendo-se de conformidade com novos princípios e ideias; a revolução é a legitimidade, o golpe é a usurpação e como todas as usurpações concomitantemente ilegal e ilegítimo. [...] as revoluções quase sempre se propagam por toda a nação e representam um levante de vastíssimas proporções; já o golpe se circunscreve geograficamente, atingindo apenas os pontos urbanos vitais, quando não se concentra unicamente nas capitais, no coração político do país, onde o governo tem a sede de todos os órgãos essenciais da administração e do poder.(1999, p. 425)

Há ainda um componente adicional que pode ser inserido para melhor categorizar um golpe de Estado, esse componente é apresentado por Bankowicz (2012):

O golpe de Estado é a derrubada ilegal do poder político existente por um pequeno grupo de conspiradores, que usam a estratégia de capturar repentinamente as instalações e instituições nevrálgicas do Estado, e é acompanhada de violência ou de ameaça de seu uso. É o trabalho dos conspiradores e, portanto, não é a mudança política imposta pelas forças sociais de massa. (pag.19)

Para o autor a existência de um conluio conspirador de um diminuto grupo com algum poder, tecida por dentro do próprio Estado, exprime a essência da definição de golpe de Estado, entretanto, assim, o autor acrescenta ainda um outro aspecto relevante que permeia a preparação de um golpe:



o trabalho de uma parte das instituições do Estado ou pessoas suficientemente bem posicionadas nas estruturas do poder do Estado, que não estão satisfeitas com a maneira existente de fazer política ou aspiram por mais poder político do que possuem em determinado momento (pag. 19)

As nações sul americanas, como destacado no início do capítulo, são exemplos incontestes de recorrentes rupturas institucionais que poderiam ser caracterizadas a partir das definições acima apresentadas. Contudo, com o passar dos anos e a crescente interdependência internacional, a presença cada vez mais constante de veículos de mídia e, na atualidade, acrescidos das conexões globais cibernético-informacionais e o cosmopolitismo das culturas e relações humanas possibilitados por esses, os clássicos golpes de Estado têm aos poucos perdido espaço para novas formas de provocar mudanças de regime e do *status quo* político. Saem de cena os tanques e o verde oliva - ainda que não inteiramente – e entram em primeiro plano mecanismos mais sutis de assediar o poder de governo através de outras instituições de Estado.

Uma dessas novas formas de mudanças de regime é o que a literatura atual tem identificado como *law fare*. O termo foi cunhado e popularizado a partir de 2001 pelo Major General Charles Dunlap da Força Aérea Americana e representa, via de regra, o “uso indevido da lei em substituição a meios militares tradicionais para se alcançar finalidades militares” (DUNLAP, 2001), ou seja, utilizar a lei como uma arma de guerra contra adversários estratégicos. No mesmo sentido Susan Tiefenbrun (2010) define o fenômeno como sendo: “uma arma projetada para destruir o inimigo através do uso, mau uso e abuso do sistema legal e dos meios de comunicação, para levantar o clamor público contra aquele inimigo”. Além disso, no mesmo sentido Stephens Dale (2011) em seu artigo ‘*The age of lawfare*’ demonstra como esse instrumento é transformado em ‘arma de baixo impacto’ e gradativamente é construído dentro das instituições militares de segurança estadunidenses para utilizar meios de menores custos e com menos baixas humanas para se alcançar objetivos militares estratégicos<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> O autor cita a experiência no Iraque como um teste/aprendizado (pag. 331)

Ao trabalhar com a conceituação acima apresentada de modo ainda mais pontual Barros Filho, Farias e Oliveira (2017) definem que:

Lawfare está preocupado com a instrumentalização ou politicalização da lei para alcançar um efeito tático, operacional ou estratégico. No âmbito propriamente político e das leis, é uma expressão que faz referência ao fenômeno do uso abusivo e superficial do direito, nacional ou internacional, como forma de se atingirem objetivos militares, econômicos e políticos, eliminando, deslegitimando ou incapacitando um inimigo. Lawfare pode ser concebido como o termo que define o uso do Direito para deslegitimar ou incapacitar um inimigo. Tendo então suas características ou táticas já reconhecidas pela comunidade jurídica internacional, quais sejam: a) A manipulação do sistema legal. b) Dar aparência de legalidade para perseguições políticas. c) A utilização de processos judiciais sem qualquer mérito, sem conteúdo, com acusações frívolas. d) Abuso do direito para danificar e para deslegitimar um adversário. e) Promoção de ação judicial para desacreditar o oponente. f) Tentativa de influenciar a opinião pública. g) Utilização da lei para obter publicidade negativa ou opressiva. h) Judicialização da política: a lei como instrumento para conectar meios e fins políticos. i) A promoção da desilusão popular. j) A crítica àqueles que usam o direito internacional e os processos judiciais para fazer reivindicações contra o Estado. k) A utilização do direito como forma de constranger e punir o adversário. l) Acusação das ações dos inimigos como imorais e ilegais, com o fim de frustrar objetivos contrários. (pag. 364)

Contudo, a utilização de mecanismos legais através de *law fare* não significa necessariamente apenas que o intento seja sempre o de subversão de um sistema ou ordem política, Orde Kittrie (2016) em seu livro “*Lawfare: Law as a Weapon of War*” – em grande medida apologista da adoção deste tipo de prática - exemplifica a utilização de *law fare* como arma na apresentação de sua obra:

*International military interventions endanger soldier and civilian lives, can be financially costly, and risk spiraling out of control. One incident which exemplified the risks involved a US and UK wish to stop a Russian ship from delivering helicopter gunships to the Assad regime in Syria in 2012. Forcibly intercepting a Russian ship in transit could have risked World War III, so they developed an alternative, non-confrontational maneuver: instead of military intervention, the UK persuaded the ship's insurer, London's Standard Club, to withdraw the ship's insurance. This loss of insurance caused the ship to return*

*to Russia, thus avoiding an international clash as well as the delivery of deadly weapons to Syria. This use of legal maneuvering in lieu of armed force is known as "lawfare" and is becoming a critical tool in the foreign policy arena.*

(Apresentação)

Intervenções militares internacionais ameaçam vidas de soldados e civis, podem ser financeiramente caras e correr o risco de ficar fora de controle. Um incidente que exemplificou os riscos envolvidos nos EUA e no Reino Unido deseja impedir que um navio russo entregue helicópteros ao regime de Assad na Síria em 2012. A interceptação forçada de um navio russo em trânsito poderia ter arriscado a Terceira Guerra Mundial, então eles desenvolveram uma alternativa, manobra sem confronto: em vez de intervenção militar, o Reino Unido convenceu a seguradora do navio, o Standard Club de Londres, a retirar o seguro do navio. Essa perda de seguro fez com que o navio retornasse à Rússia, evitando assim um conflito internacional, bem como a entrega de armas mortais à Síria. Esse uso de manobras legais em lugar da força armada é conhecido como "lei" e está se tornando uma ferramenta crítica na arena da política externa.

(Apresentação)

Embora movimentos e pressões como essas não são necessariamente uma novidade histórica da atuação militar, como nos mostra Dale e o próprio Kittrie, há no último período uma busca pela sistematização desse mecanismo como forma de evitar o confronto e intervenção direta e todos os custos financeiros e humanos que isso acarreta e, ao mesmo tempo, alcançar os objetivos militares estratégicos para o país ou coalizão de países que articula esse mecanismo.

É exatamente nesse sentido que as práticas de *law fare* poderiam ser classificadas como instrumentos que buscam atender expectativas excêntricas ao ambiente ao qual elas são colocadas em curso, ao fazer valer no ambiente doméstico interesses estratégicos que são gestados fora e que encontram nas instituições nacionais aliados com algum poder mas que, no entanto, estão fora da execução direta das políticas públicas e funções de governo. A partir desse pacto de interesses é promovida gradativamente a mudança política de regime pela malversação do sistema legal, angariando apoio social – como nos pontos e; f; g; i; listados acima – e, construindo as condições necessárias para que a coalizão não só suplante o regime

político adversário como, mais do que isso, mine em definitivo suas forças através do sistema legal.

É preciso destacar que a Justiça e o sistema de administração constitucional e legal de um país - enquanto instituição da tripartição de governo que possibilita os 'freios e contrapesos'<sup>38</sup> - é em geral a que goza e é vista como aquela que é menos sujeita as disputas políticas mais comuns da vida democrática. É a senhora cega que segura a balança e media isentamente os conflitos, subsidiada e tendo como guia apenas o pacto social expresso na carta constitucional. Portanto, nada mais oportuno, instrumental e prático do que ter a 'letra fria da lei' como régua que separa o certo do errado e, a partir desse ponto, construir as condições necessárias para exatamente agir politicamente através dela.

Há inúmeras e diversas explicações na literatura científica sobre o porquê dos países latino americanos serem tão instáveis e ciclicamente passarem por rupturas institucionais graves. Grande parte das abordagens discutiram a opção pelo presidencialismo e a comparação com regimes parlamentaristas (LINZ, 1994; MAINWARING e SHUGART, 1997; PRZEWORSKI, ALVAREZ, CHEIBUB e LIMONGI, 2000).

Em grande medida a opção pelo presidencialismo entre países sul americanos tem um forte componente de inspiração e influência norte americana. Renato Lessa (2003) ao estudar o presidencialismo brasileiro aponta por exemplo a 'mimetização americana' da nascente república brasileira como uma dupla rejeição ao império de então e, ao mesmo tempo, aos regimes coloniais europeus. Podemos supor que por condições semelhantes, a opção pelo presidencialismo se tornou também uma constante presença nas constituições nacionais dos países sul americanos<sup>39</sup>.

Mainwaring e Shugart (1997) atribuem essa opção ao tamanho dos países em relação a outros que se tornaram parlamentaristas. Mainwaring (1993) entretanto acredita que essa opção pode gerar um 'imobilismo decisório' porque o presidencialismo está mais suscetível a formar um governo de minoria. Outra crítica relevante é a de que quando executivo e legislativo são eleitos por voto popular em separado, para um mandato fixo e onde para o executivo "*winner-takes-all*" – o

---

<sup>38</sup> Na mais singela perspectiva montesquiana.

<sup>39</sup> Além é claro de outros fatores como o forte personalismo político, o caudilhismo, o populismo, etc.

vencedor leva tudo - (LINZ, 1994), a tendência é se ter uma disputa permanente de legitimidade institucional entre atores políticos sufragados pelo voto. Essas análises levam em consideração aspectos críticos institucionais da formação de governos tendo em vista a opção presidencialista, buscam no desenho institucional e em análises comparativas demonstrar certas fragilidades implicadas na condução de governo e, desta forma, encontrar circunstâncias explicativas para as crises institucionais.

Todavia, ainda por um viés institucionalista, diversos outros autores procuraram demonstrar que mesmo sob as circunstâncias acima apontadas, o presidencialismo consegue construir certa governabilidade através da constituição de pactos e coalizões. Esse tipo de regime de governo chamado de 'presidencialismo de coalizão' (ABRANCHES, 1988; SANTOS, 2003; LANZARO, 2003) estabelece que os regimes presidenciais conseguem, a partir da formação do governo, garantir a governabilidade em regimes multipartidários e permeados por uma grande multiplicidade de atores políticos. A lógica que subsidia essa perspectiva é de que o executivo dispõe de uma série de incentivos políticos, como a distribuição de cargos na composição de governo e recursos orçamentários para conquistar uma certa maioria parlamentar e imprimir um poder de agenda sobre o legislativo.

Essa caracterização institucional da relação entre executivo x legislativo gozou e goza ainda de bastante reconhecimento entre cientistas políticos e analistas da política de maneira geral. Porém, é preciso destacar que tem demonstrado limites explicativos para circunstâncias recentes de governos na América do Sul. Governos que mesmo conquistando o poder executivo, construindo maiorias confortáveis, acabam por rapidamente perder apoio parlamentar e, em situações extremas, quando muito minoritários, isto é visto como uma 'janela de oportunidade' para uma virada de mesa e substituição do governo.

A perspectiva que aponta o presidencialismo dos países sul americanos ao relacionar a inspiração e influência estadunidense tem algum sentido na formação das democracias no subcontinente. Entretanto, explicações institucionais, comumente, partem do fato dado, das regras e procedimentos do jogo e de certas garantias que prevejam o bom funcionamento das instituições. Todavia, não há como existir um debate que discuta formas de governo se desenvolver de maneira adequada se não

houver um profundo estudo dos matizes culturais e societários. E, nesse sentido, não há como não salientar as profundas diferenças de formação social entre a grande democracia presidencialista do norte e os presidencialismos desenvolvidos ao sul do Rio Grande e, em particular na América do Sul.

Uma referência que pode ajudar a entender essa diferença é Barrington Moore (1973). O autor analisa o processo de modernização de sociedades que se transformaram através de revoluções ou por padrões de valores conservadores. Moore busca fazer uma interpretação de padrões políticos que tem continuidade por muito tempo em determinadas sociedades, especificamente o autor acompanha o desenvolvimento da democracia e do autoritarismo. Segundo o autor algumas sociedades ocidentais se modernizaram através de uma ruptura com sua origem feudal. Ele assevera que em sociedades onde essa ruptura não ocorreu, aquela relação autoritária estabelecida no interior do feudo entre o proprietário de terras e o campesino acabou por gerar uma burocracia estatal que forjou sociedades com uma concepção autoritária do exercício do poder. Ao fazer uma análise comparada de Inglaterra e França, o autor demonstra como a perspectiva em relação à propriedade da terra derivou em circunstâncias diferentes. No primeiro país os valores liberais e democráticos encontraram vazão por essa perspectiva, no segundo país a transição para a modernidade foi através de uma revolução violenta pois a terra mantinha um símbolo de status relacionado à nobreza. Desta forma, o autor deixa de lado procedimentos estritamente institucionais e busca explicar as sociedades e o próprio funcionamento das instituições através de respostas sociais e históricas, e explica valores democráticos e autoritários através da cultura.

Em sentido semelhante Bendix (1996) também procura explicações<sup>40</sup> para as transformações sociais através de uma análise histórica e sociológica. O autor explica os processos de modernidade e conservação sem, porém, contrapô-los, e se utiliza de fatores históricos através de uma interpretação sociológica para avaliar a correlação entre os processos de modernidade e tradição. Bendix acredita que estruturas e costumes sociais persistem por muito tempo depois que as condições que as originaram desaparecem. A manutenção das estruturas sociais estaria baseada em uma consonância entre sociedade e autoridades que legitimariam a

---

<sup>40</sup> Embora não diretamente relacionados à política

estrutura, convencionando uma relação que garantiria o funcionamento e desenvolvimento da própria estrutura. Desta forma, na perspectiva do autor, há um padrão de origem que estabelece formas sociais convencionadas de se relacionar com o poder e a autoridade, essas características nutrem padrões mais amplos que se plasam e configuram mecanismos institucionais de manutenção da vida em sociedade.

Nos países da América do Sul a formação histórico, cultural e societária apresenta características próprias quanto a relação modernidade x tradição e, por consequência, influi no desenvolvimento dos mecanismos institucionais, democráticos e na própria configuração do Estado. As pesquisas e literatura institucionalista sobre a 'transição democrática' nos países sul americanos se concentraram basicamente em investigar a reconquista e manutenção da democracia representativa liberal na região. No entanto, há características societárias e culturais profundas, que imprimem ao jogo democrático e à conformação das instituições marcas indelévels, que precisam ser devidamente reconhecidas e incluídas na equação das análises sobre a estabilidade democrática regional.

Nesse sentido diversos autores (SCHMITTER, 2004; MORLINO 2007; O'DONNELL, 2013) têm discutido aspectos referentes à qualidade das democracias que vêm sendo constituídas a partir da terceira onda democrática. Grande parte desses estudos se concentram ainda na qualidade dos mecanismos institucionais de manutenção da democracia. Contudo, há ainda uma vertente de análise quanto à qualidade das democracias que focaliza suas investigações no sentido da valoração que cidadãos reais dão ao processo em si. Através do o de bancos de dados como os da 'Pesquisa Mundial de Valores' (World Values Survey) e do Latinobarômetro diversos autores têm apontado a desconfiança em relação ao regime e a permanência de valores autoritários na América Latina como um todo. José Álvaro Moisés (2005; 2010) por exemplo, destaca como os cidadãos do continente se posicionam de maneira ambígua diante da questão da relevância da democracia, assim como, o alto índice de pessoas que acham aceitável regimes autoritários. Gonzalez (2014) por sua vez aponta como as consecutivas eleições presidenciais pós período autoritário não tem impactado de maneira expressiva no apoio específico e difuso a democracia, não havendo um acréscimo significativo na média geral quanto à confiança nas instituições e no próprio regime.

As pesquisas sobre qualidade da democracia e os estudos sobre cultura política demonstram que certos valores arraigados nas sociedades sul americanas têm permanecido latentes e podem ter impacto relativamente importante na manutenção da estabilidade das instituições democráticas da região. Nesse sentido Gonzalez (2014) alerta:

A flutuação tanto no apoio como com a satisfação com a democracia denota uma baixa qualidade da democracia, ao menos aos olhos da população. Se a conjuntura atual não é apropriada para o ressurgimento de regimes autoritários, nos moldes existentes nos anos 60 e 70 do século passado, porém alternativas à democracia plena parecem disponíveis, como as rupturas e interrupções de mandatos com sustentação em justificativas legais dúbias ou contestáveis, ou a personificação do poder por lideranças carismáticas pouco afeitas aos limites institucionais do exercício do poder. Em ambos os casos, os democratas devem estar dispostos a mobilizar os indecisos para que o pêndulo da balança nunca ultrapasse o limite da sobrevivência do regime.

E destaca também (GONZALEZ, 2015):

(...) ainda que os golpes civis ou militares na velha tradição do autoritarismo do século XX tendam a se tornar cada vez mais raros, as novas formas de ruptura, travestidas de respeito aos mecanismos legais e de manutenção formal da democracia devem continuar a fazer parte do cenário político da América Latina no século XXI.

No capítulo ora apresentado discutiu-se preliminarmente a conceituação de 'golpe de Estado' historicamente construído. Destacou-se que em sua origem este era percebido como uma ação heroica de uma liderança política em nome do Estado e por extensão de toda a comunidade. Essa perspectiva com o tempo mudou inteiramente, entretanto, mesmo nela já se pode identificar uma classificação relevante de 'golpe de Estado' ao situá-lo como: uma ação contra o 'direito comum'; exercido por sujeito político que se entende acima desse direito e; que busca dissolver a ordem estabelecida e o próprio direito. As revoluções burguesas e o constitucionalismo moderno ressemantizaram o sentido de golpe de Estado, ao classifica-lo como uma ação conservadora desde cima contra os direitos do povo e,



em contraposição à revolução que seria uma ação popular pela conquista de direitos para o povo.

Barbé (2000) por seu lado, constrói uma caracterização de golpe de Estado que traz para o centro do intento golpista novos atores e circunstâncias políticas. Tais como, o apoio e aumento do poder repressivo do Estado, certo apoio popular e o afastamento de atores políticos concorrentes. Subsequentemente discutiu-se a transição dos tradicionais golpes de Estado para novas formas menos custosas e conflituosas de subversão da ordem política através de mecanismos legais no que ficou conhecido como *law fare*. O *law fare* como apontado anteriormente foi idealizado como um instrumento de guerra estatal de baixo impacto e com vistas a atender interesses gestados desde fora. É um instrumento metódico classificado por Barros Filho, Farias e Oliveira (2017) em doze pontos que, em alguma medida, são colocados em processo para destituir governos e atender demandas externas que encontram aliados com algum poder no ambiente doméstico mas que, no entanto, estão de fora da consecução direta das ações de governo.

Posteriormente destacou-se a estabilidade dos regimes democráticos sul americanos a partir do debate na ciência política tanto do ponto de vista neoinstitucionalista e seus limites explicativos, como também, pelo peso que a cultura e valores societários têm sobre a manutenção das democracias. A literatura institucionalista tem se dedicado a explicar a instabilidade e estabilidade das democracias sul americanas a partir da configuração de suas instituições representativas, nas dificuldades da relação executivo x legislativo e na capacidade que o executivo tem de governar se utilizando dos seus poderes próprios de atração e conquista de maioria para implementar seus planos de governo. Entretanto, a literatura institucionalista tem demonstrado limites explicativos em circunstâncias recentes quando, governos eleitos tem tido dificuldade de governar, perdido rapidamente apoio parlamentar e, em situações extremas, sido destituídos em processos de impeachment controversos. No sentido de buscar explicações alternativas, apresentou-se a perspectiva de levar em consideração matizes culturais e societários para compreender a instabilidade dos regimes democráticos sul americanos. Com esse intuito, apontou-se como as pesquisas recentes sobre a qualidade da democracia na América Latina tem demonstrado como os cidadãos da região têm se posicionado de maneira ambígua em relação a valores democráticos e

a persistência de pessoas que acham aceitáveis regimes autoritários. Além disso, as sucessivas eleições presidenciais, pós período autoritário, não tem impactado de maneira expressiva o apoio ao regime democrático e a confiança nas instituições políticas.

A proposta deste capítulo foi apresentar um debate centrado no Estado e na estabilidade democrática dos governos sul americanos. Acredita-se que isso é necessário pois, como destacado anteriormente, os Estados atuam em um jogo de dois níveis onde as circunstâncias internas podem favorecer, impedir, ou mesmo extinguir determinadas relações instituídas um nível acima. As circunstâncias políticas históricas dos países sul americanos, como veremos mais a frente, impactaram sobremaneira as relações regionais e a perspectiva integracionista gestada neste início de novo milênio e, especificamente a UNASUL. No capítulo seguinte versar-se-á teoricamente exatamente sobre as circunstâncias históricas, os momentos críticos e o peso que a trajetória própria percorrida por uma instituição política possui sobre os desdobramentos próprios de si mesma em perspectiva de continuidade futura.

## 6. Dependência de Trajetória – momentos críticos, contingências, retornos crescentes e *feedbacks* negativos

Embora uma boa parte dos pesquisadores contemporâneos em Ciência Política tenham ajustado suas ferramentas de análise sincronicamente para aferir fenômenos políticos, há ainda um bom contingente de cientistas políticos e sociais que recorrem à quadros explicativos culturalistas e sistemático-históricos para afixar suas pesquisas e conclusões que se desenvolvem no tempo presente.

Como a teoria apontou nas seções anteriores deste texto “a história importa”. Por um lado, tanto institucionalistas sociológicos quanto históricos têm reafirmado a necessidade de se caracterizar constructos societários formais dentro de um espectro temporal mais amplo que: demonstre que elementos culturais já presentes na sociedade balizam regras e condutas, ampare e justifique a tomada de decisão pelos agentes envolvidos, instrumentalize análises comparativas com maior rigor e sentido de direção, explique a distribuição desigual do poder e como as próprias instituições políticas (entendidas de maneira geral e não estritamente relacionadas ao Estado) engendram interações que estruturam características próprias de cada sociedade.

Por outro lado, também foi visto, anteriormente que as pesquisas fundamentadas em discutir aspectos culturais das sociedades contemporâneas recorrem sistematicamente a assentar seus pressupostos analíticos sobre paradigmas societários e diacrônicos. Essa perspectiva é signatária de matizes analíticos histórico comparativos que possuem um componente de inspiração

fortemente weberiano, plasmado principalmente nos estudos de Moore (1983) e Bendix (1964) sobre o desenvolvimento desigual e comparado de sociedades e que, posteriormente, assume feições de discussão sobre o desenvolvimento democrático de sociedades diversas a partir de uma perspectiva que mescla os estudos culturais influenciados pelo comportamentalismo<sup>41</sup>.

Por fim, há que se retomar o destaque que a corrente liberal institucionalista de análise das Relações Internacionais dá também de maneira pontual à necessidade de se considerar o tempo e o momento histórico crítico<sup>42</sup>. Desta forma, para a análise de surgimento de instituições e organismos internacionais, sua manutenção e capacidade de perdurar em circunstâncias diferentes da de seu surgimento e constituição inicial (Levy, et al. 1995). Essa vertente de estudos possibilita identificar no espaço, mas fundamentalmente no tempo, as condições prévias e subsequentes que possibilitam a assunção de uma conformação institucional coordenada que tenha validade prática e instrumental (solução de controvérsias) e reconhecimento como realmente relevante aos atores envolvidos e ao sistema internacional como um todo.

Essas perspectivas são essenciais para o problema central desta tese. Porém, podemos incrementar ainda com um elemento adicional o argumento central deste trabalho, apresentado aqui, nesse segmento, para corroborar de modo mais acurado a relevância do enfoque histórico e cultural de análise desta pesquisa. A proposta explicativa a seguir é a de dependência de trajetória ou *Path Dependence*, elaborada no âmbito do debate econômico e apropriada por outras áreas de estudo e, em especial, na ciência política como ferramenta de análise explicativa no desenvolvimento de instituições políticas em diferentes meios de atuação e espaços geográficos.

O conceito de *Path Dependence* surge, como mencionado, no âmbito do debate econômico. Trazido à luz nos trabalhos de Brian Arthur (1990; 1994) e Paul A. David (1985; 1994; 2000). Os dois autores se notabilizaram pela crítica às premissas de eficiência econômica das teorias neoclássicas, ao basear suas análises em

---

<sup>41</sup> Esse inclusive anterior ao advento destas preocupações no âmbito do neoinstitucionalismo.

<sup>42</sup> Retomaremos esse pressuposto novamente a seguir.

modelos estocásticos não lineares<sup>43</sup> que possibilitariam o acréscimo gradual a partir do reforço de premissas já existentes.

Arthur faz um extenso estudo o qual corrobora que atividades econômicas baseadas em recursos (agricultura, mineração, produção de bens) produzem retornos decrescentes de escala produzindo um efeito de *feedback* negativo, o que geraria em algum momento no tempo um equilíbrio nos preços e a um certo controle de frações do mercado por determinadas empresas<sup>44</sup>. Sobretudo, esse determinismo em relação a um ponto de equilíbrio de mercado a partir de *feedbacks* negativos não seria possível, segundo o autor, para a análise de determinados segmentos da economia que se estabelecem pelo uso intensivo do conhecimento.

Isso se deve, na perspectiva do autor, por estes segmentos acabarem sendo condicionados por retornos crescentes, que geram um efeito de autorreforço o que, por sua vez, gera a permanência de uma alternativa em exclusão a outras possibilidades, que em sua origem, por condições aleatórias, permitiram uma certa vantagem sobre outras e, com o passar do tempo, permanecem pela reafirmação e o aumento dos custos em tomar outro caminho levando a uma condição de *lock in*<sup>45</sup>.

De maneira mais simplificada o autor aponta pelo menos quatro características que geram efeitos de autorreforço e estimulariam a manutenção de um mesmo caminho pelos agentes: 1 - produtos intensivos em conhecimento exigem custos altos de manutenção ou de criação; 2 – os efeitos de aprendizagem na via de mão dupla produtor-usuário que implica em diminuição de custos marginais; - 3 - os efeitos de coordenação ou externalidades de rede, quando a utilização aumenta pela demanda de uma unidade adicional o que reforça um determinado padrão de consumo; 4 – as expectativas adaptativas, isto é, a escolha por uma opção que seja vitoriosa e que se auto cumpre pelo reforço de cada consumidor por tornar essa opção a padrão<sup>46</sup>.

Paul David (1985), reforça esses pressupostos teóricos sobre economia na sua pesquisa sobre o uso do teclado QWERTY em máquinas de escrever. O autor também

---

<sup>43</sup> Esse modelo se baseia no não determinismo econômico e se origina em circunstâncias de eventos aleatórios que condicionam o desenvolvimento de uma determinada cadeia produtiva

<sup>44</sup> Ele exemplifica essa assertiva em seu trabalho comparando a geração de energia por indústrias hidrelétricas e a carvão tendo os custos marginais adicionais como elemento de equilíbrio.

<sup>45</sup> Em tradução livre seria o encerramento em uma alternativa fechada em si mesma em um ciclo contínuo de autorreforço.

<sup>46</sup> O uso de determinados *softwares* (como o Windows) são exemplos significativos.

utiliza o conceito de retornos crescentes para demonstrar que determinadas escolhas tecnológicas podem ser reforçadas por um crescente domínio de mercado. Pela utilização dos usuários que produz um crescente aprendizado, até que pela dinâmica intrínseca de autorreforço se tornem *lock in*, excluindo inclusive, alternativas que possam ser tecnologicamente superiores. O mesmo autor (2000) define dependência de trajetória e a caracteriza como um processo dinâmico sob condições e circunstâncias contingentes e que não são possíveis de serem retrocedidas, onde o processo histórico se ramifica irreversivelmente e que faz com que os custos da mudança aumentem com o tempo.

As formulações sobre Dependência de Trajetória aprofundadas pelos autores supracitados, com o passar do tempo receberam maior proeminência e alcançaram outras áreas de estudo e agendas de pesquisa. Um dos principais responsáveis pela utilização do conceito no âmbito da Ciência Política, na interpretação de fenômenos sociais e na compreensão do desenvolvimento de instituições é Paul Pierson. Em sua obra *“Increasing returns, path dependence, and the study of Politics”* (2000), o autor retoma o conceito de ramificações dentro de uma mesma trajetória e dos retornos crescentes aplicados ao estudo específico da política e, especificamente, sobre instituições políticas, asseverando que, nessa área da vida social em particular, o conceito seria ainda mais contundente, cumulativo e com maior tendência ao *lock in*.

Em seu artigo, Pierson (2000), ao retomar e reinterpretar Arthur (1994), explica a dinâmica dos retornos crescentes e destaca certas características. Nas palavras do autor:

*Increasing returns processes have quite intriguing characteristics, which Arthur (1994) has summarized as follows.*

*1. Unpredictability. Because early events have a large effects and are partly random, many outcomes may be possible. We cannot predict ahead of time which of these possible end-states will be reached.*

*2. inflexibility. The farther into the process we are, the harder it becomes to shift from one path to another. In particular technique will be more likely to shift the ultimate outcome if it occurs early rather than late. Sufficient movement down a particular path may eventually lock in one solution.*

3. *Nonergodicity. Accidental events early in a sequence do not cancel out. They cannot be treated (which is to say, ignored) as “noise”, because they feed back into future choices. Small events are remembered.*

4. *Potential path inefficiency. In the long-run, the outcome that becomes locked in may generate lower pay-offs than a forgone alternative would have.*  
(pag. 253)

Os processos de retornos crescentes têm características bastante intrigantes, que Arthur (1994) resumiu da seguinte forma.

1. Imprevisibilidade. Como os eventos iniciais têm grandes efeitos e são parcialmente aleatórios, muitos resultados podem ser possíveis. Não podemos prever com antecedência qual desses possíveis estados finais será alcançado.

2. inflexibilidade. Quanto mais longe estamos no processo, mais difícil é mudar de um caminho para outro. Em particular, é mais provável que a técnica mude o resultado final se ocorrer mais cedo do que tarde. Movimentos suficientes por um determinado caminho podem eventualmente bloquear uma solução.

3. Não -ergodicidade. Eventos acidentais no início de uma sequência não são cancelados. Eles não podem ser tratados (ou seja, ignorados) como “barulho”, porque alimentam as escolhas futuras. Pequenos eventos são lembrados.

4. Ineficiência potencial do caminho. A longo prazo, o resultado que fica bloqueado pode gerar ganhos menores do que uma alternativa perdida teria.  
(pág. 253)

No sentido portanto de incorporar o conceito de retornos crescentes aplicando-o ao estudo da política, para demonstrar a dependência de trajetória e, mais do que isso, evidenciar o quão intensa ela se apresenta no âmbito da política, Pierson destaca quatro características que para ele seriam condições próprias desta seara, que intensificariam o processo e impossibilitariam ainda mais uma mudança de trajetória. Segundo o autor ***“Each of these features makes increasing returns processes in politics particularly intense.”***<sup>47</sup> *They increase the difficulty of reversing the course*

---

<sup>47</sup> Grifo do original

*down which actor have started.*” (pg. 257) - “Cada um desses recursos torna os processos de retorno crescentes na política particularmente intensos. Eles aumentam a dificuldade de reverter o curso em que o ator começou.”(Pág. 257)

1) A centralidade da ação coletiva - no campo da política, determinados cursos de ação tomados por determinados atores possuem uma influência considerável sobre outros atores. Essa condição na maioria das vezes exige uma determinada ação coletiva tanto para reivindicar e conquistar bens públicos, como também como forma de influenciar políticas de Estado no âmbito de governo.

2) A densidade elevada das instituições – em primeiro lugar instituições políticas são, em última análise, garantidas pelo poder legítimo, coercitivo e legal do Estado e isso, por sua vez, estabelece amarras mais estreitas à ação dos atores do que no âmbito do mercado. De outro modo, essas amarras forçam os indivíduos a criarem vínculos e identidades compartilhadas, baseadas em habilidades específicas nas quais investem seu tempo e seus esforços individuais. Essas relações se aprofundam com o decorrer do tempo e estimulam a permanência de determinados arranjos os quais, em medida proporcional aumentam também o custo aos indivíduos de reverter o curso tomado.

3) O uso da autoridade política como incremento das assimetrias de poder - agentes políticos que possuem determinado poder podem em algum momento fazer uso dele não apenas para configurar as regras do jogo político a seu favor, usar as instituições em seu próprio nome ou mesmo direcionar determinadas políticas públicas, podem também fazer uso do poder que detém para enfraquecer, impedir ou mesmo perseguir competidores e adversários políticos. Segundo Pierson (2004), o uso da autoridade dessa forma pode levar ao reforço da tendência de concentração de poder, visto que atores indecisos, com baixo comprometimento ou pessoas suscetíveis tendem a juntarem-se aos vencedores ou abandonar os derrotados.

4) A complexidade e a opacidade das instituições políticas – o autor acredita que em ambientes complexos como o político os atores sociais compreendem novas informações a partir de mapas mentais prévios. Nesse sentido, esses atores compreenderiam novas informações de maneira inclinada a uma perspectiva de origem O que os faria incorporar apenas aquelas informações que reforçassem visões de mundo já assentadas e rejeitando aquelas não condizentes com seus matizes iniciais. Para Pierson compreender aspectos sociais diferentes dos mapas mentais já



estabelecidos envolve um alto custo fixo e de aprendizagem aos atores. Isto leva a um processo de *feedback* positivo dos mapas mentais já previamente estabelecidos que, estendido a grupos sociais, criam externalidades de rede e determinadas expectativas adaptativas<sup>48</sup>.

A interpretação de Pierson da teoria econômica quanto à dependência de trajetória demonstra de maneira destacada a relevância dos retornos crescentes aplicados ao estudo da política e ao desenvolvimento institucional. Todavia a visão pela qual os processos de dependência de trajetória seriam estimulados apenas por *feedbacks* positivos e retornos crescentes sofreram um conjunto relevante de críticas e algumas das principais destas críticas foram formuladas por Page (2006) e Arrow (2000; 2004).

Arrow (2000; 2004) busca explicar ocorrências de *lock in* ao apresentar determinadas circunstâncias<sup>49</sup> onde a complementariedade tecnológica somada aos altos custos de instalação de novas tecnologias seria mais relevante do que apenas os retornos crescentes para ilustrar situações de processos de dependência de trajetória. Por sua vez Page (2006) argumenta que certas tecnologias prevalecerem<sup>50</sup> se dá em muitas vezes não por retornos crescentes, mas sim ao que ele chama de externalidades negativas, ou seja, quando certas tecnologias perdem utilidade quando outras vão gradativamente se tornando majoritárias, excluindo então essas alternativas e levando ao *lock in* e a dependência de trajetória. Isto ponto, a crítica fundamental dos autores reside na afirmação de que não apenas os retornos crescentes geram dependência de trajetória mas, mais do que isso, outros fatores como as externalidades negativas, um alto custo inicial de instalação e o custo ainda maior de mudança de trajetória e a complementariedade gerada a partir de contingências históricas podem também ser fator determinante na manutenção de determinado perfil de desenvolvimento.

Nesse sentido mesmo ainda, a contingência é em si uma categoria fundamental para entender processos de dependência de trajetória. Pode-se encontrar nos

---

<sup>48</sup> Pierson aqui retoma de maneira ainda mais destacada conceitos de Arthur para demonstrar a relevância dos retornos crescentes.

<sup>49</sup> Comparações do uso de novas tecnologias ferroviárias entre Inglaterra e Alemanha e de novas tecnologias agrícolas entre Inglaterra e EUA.

<sup>50</sup> Como por exemplo na emblemática supremacia do teclado QWERTY.

próprios estudos de Arthur (1990) um destaque para esse fator na análise dos retornos crescentes. Para Arthur a contingência envolve processos estocásticos que seriam determinados por fatores que teriam uma força causal relevante em circunstâncias críticas onde, em vista de várias opções disponíveis, uma acaba por ganhar vantagem por um acontecimento contingente. Por essa leitura um determinado caminho pode ser trilhado a partir de circunstâncias eventuais, posterior a isso os eventos subsequentes conformam um padrão determinado até se tornar majoritário e estabelecer sequências contínuas por retornos crescentes.

A contingência recebe também de Pierson<sup>51</sup> certa atenção. Para o autor uma sequência de eventos que leva a uma determinada trajetória não necessariamente precisam ser aleatórios ou fora do alcance de uma teorização sobre seus desdobramentos, a contingência em situações de momentos críticos podem ser um elemento do processo, mas ainda assim dentro de uma cadeia de acontecimentos identificável e ainda dentro de um ciclo constante de retornos crescentes.

Por outro lado, para Mahoney e Schensul, (2006), a contingência seria um aspecto necessário e imanente à dependência de trajetória por ter a característica de pôr em marcha uma sequência de eventos de reação e de contrarreação onde “cada acontecimento na sequência é ao mesmo tempo uma reação a acontecimentos precedentes quanto causa para acontecimentos ulteriores” (pg. 133). Ou seja, um conjunto de eventos aleatórios e ordenados iniciais são importantes porque estabelecem um novo conjunto ordenado de reações e contrarreações, que estão conectados entre si, gerando um processo de trajetória específico e não reduzível ao reforço das premissas já estabelecidas. Nesse sentido portanto, para o autor, mais do que identificar a dependência de trajetória, é relevante identificar a sequência própria de eventos, os ciclos causais dentro de uma determinada ordem temporal e cronológica, onde os elos causais são os pontos nodais de condição para os desdobramentos enfim do próprio processo de dependência de trajetória.

Em perspectiva semelhante Bennet e Elman (2006) estabelecem também a relevância de ciclos continuados em processos de dependência de trajetória, contudo, a posição dos autores é a de destacar o peso que *feedbacks* negativos tem sobre

---

<sup>51</sup> Embora apenas de maneira indireta na construção do seu argumento principal à dependência de trajetória

estes processos. O argumento fundamental dos autores é a de que em um período inicial sujeito a uma determinada contingência histórica, o sistema projeta uma trajetória que é incrementada por retornos crescentes, entretanto, com o desenvolvimento do processo em si, este se torna sujeito a *feedbacks* negativos que pressionam o sistema de volta a uma situação de equilíbrio anterior e recorrente no tempo. O foco dessa explicação portanto não é a reprodução ou reforço de um processo, mas sim o conjunto de reações desencadeadas no momento em que certa trajetória se torna proeminente e a pressão que este processo sofre para voltar a um ponto anterior de equivalência e equilíbrio.

A proposta dos autores é entender porque determinados padrões cíclicos se repetem historicamente. O destaque dos autores é exatamente o de que o processo de dependência de trajetória é cíclico quando variadas alternativas se revezam entre si, após um conjunto de acontecimentos que favoreça uma em detrimento de outras e onde provavelmente seja possível prever um retorno a um ponto precedente pela pressão de atores concorrentes com vistas a trazer de volta um ponto de equilíbrio anterior. De maneira mais simplificada o que os autores estão propondo é que a dependência de trajetória é conformada pelo compasso de uma sequência de acontecimentos onde, a vitória de um ator ou agrupamento político desencadeia um processo em medida semelhante de unidade e agregação de atores e forças contrárias. Estes por sua vez buscam limitar ou impedir o primeiro grupo que, em medida oposta, reage trazendo de volta a bola para seu campo reiniciando o jogo e dando continuidade à sequência de interações. Nesse sentido a dependência de trajetória é marcada por relações causais reativas e contingentes pelas circunstâncias conjunturais críticas de luta pelo poder político de trajetórias dispares e em constante disputa pela condução do processo.

O exemplo mais significativo que os autores nos trazem – e ainda mais significativo para o escopo dessa pesquisa – é o da luta pela hegemonia política entre determinados Estados em meio a anarquia constitutiva padrão do sistema internacional. A manutenção do sistema internacional anárquico pós-westphaliano na perspectiva dos autores só é possível pois, embora sucessivamente determinados Estados se tornem um *hegemon* no espectro mais amplo e histórico do sistema

internacional<sup>52</sup> e, a princípio, os retornos crescentes favoreçam o seu estabelecimento e supremacia, com o passar do tempo atores concorrentes se agrupam e buscam contestar o seu poderio e trazer de volta o sistema a um regime de equilíbrio de forças. Deste modo, o que explicaria a permanência do sistema são as reações contrárias, onde os atores do sistema internacional consideram que, para si, é melhor a manutenção da autonomia possibilitada pela anarquia do sistema internacional do que a constituição do mesmo sob a órbita de um poder unipolar.

Nas palavras dos autores:

*One example often mentioned in the international relations literature is the dominance of the nation-state. Spruyt (1994) argues that one of the factors that allowed the nation-state to win out over other plausible institutional forms, such as city-states, was their comparative advantage in co-opting military power. But scholars have also often argued that the persistence of the anarchic Westphalian state system necessary for this continuing dominance is due to balancing against attempts at hegemony (Vasquez and Elman 2003). That is, the state system is sustained by reactions against attempts to overturn it (Jervis 1997, 131–4).*

(pg. 258)

Um exemplo frequentemente mencionado na literatura de relações internacionais é o domínio do Estado-nação. Spruyt (1994) argumenta que um dos fatores que permitiram ao Estado-nação vencer outras formas institucionais plausíveis, como as cidades-estados, foi sua vantagem comparativa na cooptação do poder militar. Mas os estudiosos também argumentaram com frequência que a persistência do sistema estatal anárquico de Westfália necessário para esse domínio contínuo se deve ao equilíbrio entre tentativas de hegemonia (Vasquez e Elman 2003). Ou seja, o sistema estatal é sustentado por reações contra tentativas de derrubá-lo (Jervis 1997, 131-4).

(pág. 258)

Essa proposição cíclica reativa que conduz o processo de dependência de trajetória é significativamente importante pois, apresenta o processo como uma

---

<sup>52</sup> Como já vimos anteriormente na proposição de Immanuel Wallerstein.

permanente luta pelo poder com tendência ao equilíbrio que, no entanto, destaca a contingência e os momentos críticos (*critical junctures*) para formação de hegemônias, também contingentes, sujeitas a desdobramentos causais originários que produzem legados cumulativos.

Todavia, a proposição de que momentos críticos circunstanciados por contingências históricas produzem legados distintos cumulativos que desenvolvem dependências de trajetória a partir da ação dos atores envolvidos no processo é mais bem desenvolvido por Colier e Colier em seu trabalho sobre regimes políticos e relações de trabalho na América Latina (1991). Nesse trabalho os autores definem momentos críticos (*critical junctures*) como um período de transição econômica, política e/ou social experimentada por nações, Estados, cidades, regiões e marcada por um processo de intensa transformação que pode se limitar a um diminuto período, como também se estender por décadas.

*A critical juncture may be defined as a period of significant change, which typically occurs in distinct ways in different countries (or in other units of analysis) and which is hypothesized to produce distinct legacies.*

(pag. 29)

Uma conjuntura crítica pode ser definida como um período de mudanças significativas, o que normalmente ocorre de maneiras distintas em diferentes países (ou em outras unidades de análise) e que é sugerido que produza legados distintos.

(pág. 29)

Essas mudanças, que podem ser tanto por meios revolucionários como por vias institucional-legais, produzem um marcante legado que acaba por se transformar em um delimitado espectro por onde atores políticos tomam decisões subseqüentes com vistas a se identificarem com o mesmo e darem continuidade ao caminho antes traçado. Contudo, o que realmente interessa na proposição dos autores é a relevância e destaque que os mesmos dão à noção de legado e ao papel que os momentos críticos têm na constituição fundacional dos mesmos.

Na perspectiva dos autores é possível destacar as seguintes características que definem essa relação:

*1. The antecedent conditions that represent a "base line" against which the critical juncture and the legacy are assessed. In Figure 1.1, the arrow from the antecedent conditions to the legacy is intended to suggest the potential rival hypothesis that important attributes of the legacy may in fact involve considerable continuity and/or direct causal links with the preexisting system that are not mediated by the critical juncture.*

*2. The cleavage (or crisis)<sup>14</sup> that emerges out of the antecedent conditions and in turn triggers the critical juncture.*

*3. Three components of the legacy: a. Mechanisms of production of the legacy. The legacy often does not crystallize immediately after the critical juncture, but rather is shaped through a series of intervening steps. b. Mechanisms of reproduction of the legacy. The stability of the legacy is not an automatic outcome, but rather is perpetuated through ongoing institutional and political processes. c. The stability of the core attributes of the legacy that is, the basic attributes produced as an outcome of the critical juncture, such as the different constellations of union-party-regime relationships analyzed in the present book.*

*4. Rival explanations involving "constant causes," which, as we argue below, represent one of several types of rival explanation that must be considered.*

*5. The eventual end of the legacy, which inevitably must occur at some point.*

(pag. 30-31)

1. As condições antecedentes que representam uma "linha de base" em relação à qual a conjuntura crítica e o legado são avaliados. Na Figura 1.1, a seta das condições antecedentes para o legado pretende sugerir a hipótese rival potencial de que atributos importantes do legado possam de fato envolver considerável continuidade e / ou vínculos causais diretos com o sistema preexistente que não são mediados pela crítica conjuntura.

2. A clivagem (ou crise) <sup>14</sup> que emerge das condições antecedentes e, por sua vez, desencadeia a conjuntura crítica.

3. Três componentes do legado: a. Mecanismos de produção do legado. O legado geralmente não se cristaliza imediatamente após a conjuntura crítica, mas é moldado através de uma série de etapas intermediárias. b.

Mecanismos de reprodução do legado. A estabilidade do legado não é um resultado automático, mas é perpetuada por meio de processos institucionais e políticos em andamento. c. A estabilidade dos principais atributos do legado, ou seja, os atributos básicos produzidos como resultado da conjuntura crítica, como as diferentes constelações das relações sindicato-partido-regime analisadas neste livro.

4. Explicações rivais envolvendo "causas constantes", que, como argumentamos abaixo, representam um dos vários tipos de explicação rival que devem ser considerados.

5. O eventual fim do legado, que inevitavelmente deve ocorrer em algum momento.

(páginas 30-31)

Assim, segundo os autores: 1 – as condições antecedentes são as que possibilitam avaliar se a trajetória tem ligação direta com o momento crítico ou se, por outro lado, são anteriores a esse momento; 2 – Clivagem ou crise são circunstâncias que surgem de fora das condições antecedentes, derivam para um momento crítico e originam uma reacomodação das forças políticas que produz um legado; 3 – O legado: 3.1 – não se afirma imediatamente após o momento crítico, mas por etapas intermediárias subsequentes; 3.2 – o legado não é automático e precisa se reproduzir por sucessivas decisões políticas e institucionais; 3.3 – existe em legados a estabilidade central de certos atributos cristalizados pelo momento crítico; 4 - Explicações rivais envolvendo causas constantes significa fundamentalmente verificar se a estabilidade do legado é fruto de um padrão conferido por um momento crítico ou se, por outro lado, é uma causa constante; 5 – o fim do legado representa para os autores fundamentalmente a possibilidade de poder identificar no desenrolar de um fenômeno os pontos de interrupção e encerramento de uma trajetória que se configurou como legado. Assim, portanto, a proposta busca analisar o conceito de dependência de trajetória apoiado sobre a incidência de momentos críticos, tendo as decisões dos atores e grupos políticos, que se sucedem e se acumulam ao longo do tempo, como determinantes na produção de determinados legados políticos.

Viu-se até aqui que o conceito de dependência de trajetória (*path dependence*) é uma formulação fortemente calcada em premissas históricas e culturais, que

perfazem um processo contínuo que dão significado a determinadas circunstâncias e possibilitam funções explicativas à continuidade, mas também à mudança de determinados fenômenos sociais orientados pela ação coletiva.

Se destacou aqui, a princípio, sua origem no debate econômico e a constituição do argumento crítico à ortodoxia do equilíbrio econômico pelos retornos decrescentes. Os trabalhos de Arthur buscaram demonstrar que em áreas intensivas em conhecimento há uma tendência a retornos crescentes e essa seria uma condição possível de se verificar pois geraria uma dependência de trajetória apoiada sobre o auto reforço de padrões que se tornariam majoritários progressivamente com o desenvolvimento do próprio processo ao longo do tempo até uma condição de *lock in*.

Por conseguinte, buscou-se apresentar a proposição feita por Pierson de utilização do conceito de dependência de trajetória a partir de retornos crescentes aplicado à política. O autor afirma que, nesse âmbito em particular, a tendência a retornos crescentes e a dependência de trajetória é ainda mais intensa e contundente. Pois, segundo o autor, na política se tem como características: a centralidade da ação coletiva; a elevada densidade das instituições políticas; o uso da autoridade como instrumento de reforço à desigualdade; a complexidade e a opacidade das instituições da política. A proposta de análise dependente de trajetória de Pierson é fortemente assentada sobre o ciclo de retornos crescentes destacado por ele. Como se disse anteriormente, uma força ainda mais relevante no campo da política e suas instituições para a manutenção de uma determinada trajetória. Como argumento adicional para caracterizar a dependência de trajetória se apresentou também a relevância que externalidades negativas têm no processo de manutenção de determinado caminho em detrimento de outros possíveis, mas não mais disponíveis ou com custos de adequação que superariam os ganhos e compeliriam a continuidade de uma mesma rota já tomada.

Ainda como elemento adicional ao debate buscou-se apresentar também a relevância que a contingência em circunstâncias históricas específicas tem na constituição de uma cadência específica de eventos. A contingência para Pierson, como expresso anteriormente, constitui parte de seu argumento para definir dependência de trajetória como um processo contínuo de retornos crescentes que ampliam condições de origem que se aprofundam com o decorrer do tempo. Por outro



lado, Mahoney e Schensul veem a contingência como um processo de reação e contrarreação que estabelece o processo de dependência de trajetória em uma sequência cíclica causal em uma determinada ordem cronológica e onde o que importa são os elos causais que conformam o próprio processo de dependência de trajetória. Ainda em uma perspectiva cíclica Bennet e Elman reforçam a característica de que há uma tendência ao equilíbrio do poder político forçado pela dependência de trajetória pois, atores em disputa permanentemente contestarão determinadas trajetórias que representem supremacias e tenderão a tentar suplantá-la em um ciclo constante de antípodas que se revezam e que isto é em si a própria dependência de trajetória.

Por fim, Colier e Colier oferecem uma caracterização da dependência de trajetória marcada pela formação de legados, que podem ser tanto fruto e constituídos a partir de momentos críticos, quanto a partir de causas constantes que se postergam no tempo pelos próprios atributos do sistema. Segundo os autores, somente ao identificar as condições precedentes é possível identificar o peso histórico de um momento crítico na formação de um processo de dependência de trajetória, que é produzido e reproduzido através do tempo, por atores políticos reais, que conformam um legado e que se sucede pela reafirmação deste ponto chave.

A ideia de Dependência de Trajetória (*Path Dependence*) como vimos é bem conhecida entre as ciências humanas, sendo discutida e aplicada à diversas áreas de estudo e campos de pesquisa. A ideia por trás do conceito é a de que, como dito no início do capítulo ao fazer referência à discussão anterior e a corroborando, “a história importa”. Mais do que isso, a cultura importa, condições pré-existentes importam, valores arraigados e práticas convencionais importam e mais do que tudo, a ação humana mediada por estas determinadas contingências importam. No entanto, como destaca Levi (1997)

“path dependence não significa apenas que a história conta. Isto é tão verdade quanto trivial. Path Dependence significa que para um país, ao iniciar um caminho, os custos de reversão são muito altos. Existirão outros pontos de escolha, mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão simples da escolha inicial” (pag. 28)

Para fins analíticos da pesquisa aqui em tela as definições categóricas desenvolvidas têm uma função extraordinária pois é possível discutir como decisões sucessivas de atores políticos, acumuladas ao longo do tempo, podem constituir instituições também políticas que deixam legados quase irreversíveis. Entretanto essa assertiva, correta e observável, não quer dizer por sua vez também, que novas opções não possam surgir pelo caminho, que mudanças, transformações e novos momentos críticos não se desdobrem sobre novas contingências proporcionando uma alteração dramática da trajetória.

## 7. O advento da UNASUL: o contexto histórico, a construção e os dilemas institucionais e as posições políticas da organização

A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) se constituiu na última década como um espaço novo e intermediário da integração regional nas Américas. Analisada aqui como um sistema tendo em vista que “qualquer conjunto de partes unidas entre si pode ser considerado um sistema, desde que as relações entre as partes e o comportamento do todo sejam o foco de atenção” (ALVAREZ, 1990). A UNASUL, portanto, pode ser identificada como um sistema de partes interdependentes que coordenam atividades com um objetivo comum, (ROSINI; ANGELO, 2003; CHURCBMAN, 1971; O'SHAUGHNESSY, 1976; ALVAREZ, 1990), ou também, para o contexto específico, como a relação dinâmica entre diversos atores internacionais que coordenam seus objetivos e influencia-se mutuamente neste processo. De acordo com a teoria, tende também a um processo sistêmico e cíclico de deterioração, resistência e equilíbrio e por consequência, deriva na possibilidade de sua extinção ou reconfiguração segundo as circunstâncias diversas com as quais possa se defrontar.

Pode ser definida também como uma instituição internacional de tipo organizativo intergovernamental (KEOHANE; NYE, 1997; 2001), constituída segundo um desenho institucional bem estabelecido pela literatura (SILVA, 2008;

MAZZUOLI, 2011; SEITENFUS, 2005; HEREDIA, 1999) e que vinha se somando a outras já existentes e consolidadas como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), Comunidade Andina de Nações (CAN) e a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA). Iniciativas estas formadas e/ou lideradas por países sul-americanos, contudo, não esgotando as parcerias estratégicas, acordos bilaterais e projetos conjuntos que envolvem os países da região. Além destas, é necessário somar também às iniciativas de integração americanas outros projetos multilaterais como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), a constituição da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e a histórica e tradicional Organização dos Estados Americanos (OEA) que, por muitas décadas, se manteve como organismo quase exclusivo para discussão, acordos e mediação política das negociações interamericanas. Na seara diversa dos projetos e perspectivas de integração americana, a UNASUL é formada ao plasmar em seu ato e documento fundacional (Tratado Constitutivo da UNASUL, 2008) muitas das experiências integracionistas já levadas a cabo até o momento de sua firma. Contudo, é consequência de um processo sistêmico de convergência política sul americana que, rejeita o projeto político democrático neoliberal (DAGNINO; et al, 2006; 2004a) da década anterior e afirma uma nova perspectiva da integração. Essa perspectiva estabelece e objetiva diversas metas de diálogo e convergência, não só em termos de política, como também, econômicos, sociais, de segurança e de conectividade produtiva através de obras de infraestrutura conjuntas, de maneira a interligar os diversos projetos sul-americanos sob um mesmo marco de poder intergovernamental (Tratado Constitutivo da UNASUL, 2008). Afirma, portanto, uma perspectiva política que propugna uma sociedade de Estados (BULL, 2002) com viés intergovernamental (MORAVCSIK, 1997; GILPIN, 2001). Entretanto, como veremos, com forte influência dos executivos nacionais na figura de seus chefes de Estado (BULL, 2002; MITRANY, 1990) não só na condução, como também na idealização, mudança de trajetória e constituição de novos legados.

Os movimentos preliminares recentes na direção da constituição de um espaço intergovernamental sul-americano podem ser remontados a Primeira e Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul. Sendo a primeira ocorrida em Brasília em 1º de setembro de 2000, a convite do governo brasileiro e que teve como pauta fundamental a cooperação dos países da região em assuntos como comércio,

segurança, combate às drogas e cooperação em informação e tecnologia (Comunicado de Brasília, 2000). A segunda reunião, ocorrida em Guayaquil em julho de 2002, dá um passo adicional em termos de interconexão continental, estabelecendo a constituição da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), através de um Plano de Ação para a mesma que estabelece um conjunto de diretrizes estruturantes e mecanismos para financiamento e alocação de recursos (Declaração de Guayaquil, 2002).

Já em sua terceira edição em 2004, a Reunião de Presidentes da República da América do Sul, ocorrida em Cusco no Peru, decide por criar a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). A Declaração de Cusco (2004) subscrita pelos doze países do subcontinente sul-americano: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, reforça a necessidade da formação de laços comerciais mais profundos e complementares, voltados para o desenvolvimento dos povos da região que, segundo a declaração, 'partilham uma identidade sul-americana e valores comuns' (DECLARAÇÃO DE CUSCO, 2004).

Em uma reunião subsequente de representantes, da já criada e em funcionamento Comunidade Sul-Americana de Nações ocorrida em 2007, por estímulo e incentivo fundamentalmente da República Bolivariana da Venezuela (BRICNÕ-RUIZ, 2010), as representações ali presentes decidem por dar maior peso político ao projeto de integração então em curso, ao mudar, então, sua alcunha para União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Uma mudança não só de denominação como também de status jurídico, na gradação de responsabilidades, direitos e obrigações compartilhadas e nas pretensões políticas, tanto no âmbito regional, como dentro do espectro mais amplo do sistema internacional. O processo de negociação formal se estende até o ano seguinte, quando é assinado em Brasília seu Tratado Constitutivo (Tratado Constitutivo da UNASUL, 2008) e, se prolonga até 2011 quando a República Oriental do Uruguai se torna a nona nação a ratificar o tratado, o que faz, assim, com que entrasse automaticamente em vigor e torna a UNASUL uma entidade jurídica reconhecida de direito internacional pleno.

Com a assinatura de seu tratado fundacional a UNASUL se propôs a alcançar um conjunto amplo de objetivos e metas conjuntas relacionadas à economia,

comércio, segurança, inteligência, infraestrutura, ciência, tecnologia, desenvolvimento, etc. (UNASUR, 1). Entretanto, como assinalado anteriormente, o projeto de constituição da UNASUL carrega consigo muito das experiências integracionistas latino-americanas gestadas até a sua idealização e formalização, muito dos seus acertos, mas também muito das suas dificuldades e descompassos (BARNABÉ, 2011). Sua configuração político institucional no momento de sua formalização é consequência de um momento crítico específico da história política sul-americana, marcado fundamentalmente pela convergência de determinados matizes políticos comuns entre suas lideranças governamentais. Essa nova proposta de integração propunha aparentemente superar as tradicionais deficiências decisórias e de tomada de posições autônomas e sem a ingerência de atores, organismos e Estados exógenos ao subcontinente sul-americano, para dirimir contendas e pactuar acordos formais duradouros (GUIMARÃES, SADER; SANTOS, 2009; SANTOS, 2003). E é exatamente nesse sentido, o da autonomia política decisória e o da soberania regional que, aparentemente, a instituição se dedicou com maior afinco e diligência na sua condução em seus anos iniciais.

Deste modo, portanto, considerando que a atuação e o desempenho recente da UNASUL demonstram querer superar as dificuldades de arranjo e cooperação política das experiências acumuladas historicamente pelos processos anteriores de integração regional e, de que essa atuação parece ter em grande medida um forte viés de busca exatamente de coordenação e convergência política entre os Estados nacionais, pretende-se neste trabalho fazer o esforço analítico de verificar a capacidade deste foro intergovernamental - como um projeto de integração em curso e com objetivos ousados e inovadores - de superação das experiências antecessoras, as contingências históricas com as quais se defronta, o fardo histórico de retornos cíclicos condicionados por *feedbacks* negativos que tende a se repetir em organizações internacionais de integração nesta parte do planeta e, fundamentalmente, o impacto da pretensão em transformar rapidamente a incipiente instituição em um foro político regional na manutenção da própria organização enquanto ator relevante regional que possa perdurar, amadurecer e ter um desenvolvimento institucional estável e alongado no tempo.

Contudo, porém, com o intuito de dimensionar melhor a pesquisa aqui exposta, se fará uma breve exposição ao contextualizá-la historicamente e buscar-se-á um enquadramento possível, a partir da teorização já desenvolvida, para que se possa compreender a condição atual deste processo de integração. Nesse sentido, a princípio se fazem necessárias: 1 – uma breve reconstituição e análise dos processos e experiências históricas da integração regional latino-americana, colocando-as em perspectiva e categorizando-as para, posteriormente, indicar as circunstâncias de surgimento da UNASUL; 2 - uma retomada descritiva do processo de institucionalização e distribuição de atribuições da UNASUL, ações e circunstâncias relevantes do processo. No capítulo seguinte será feita uma análise do desenvolvimento da unidade política do bloco sul-americano através da UNASUL e a relevância desta coesão para os países que o integram como uma presença fortalecida dentro do sistema internacional, a presença da UNASUL como um ator político na mediação de conflitos, na estabilidade democrática e na defesa da soberania regional. Por fim, no capítulo final se apresentarão as circunstâncias contingentes dos principais protagonistas da construção da UNASUL: os Estados e seus respectivos governantes, a ascensão política destes últimos em seus países, a convergência política desses atores em torno de um modelo de integração regional, as crises enfrentadas no nível doméstico e a repercussão para a UNASUL com o esgotamento político dessa convergência que propiciou a trajetória integracionista sul americana da última década.

### **7.1. A UNASUL em contexto histórico - Antecedentes**

Desde os movimentos independentistas anticoloniais até os dias de hoje os processos de unidade e integração na América Latina passaram por diferentes momentos e conjunturas históricas. Processos de abertura e unidade política, assim como, estremecimentos diplomáticos, conflitos políticos e militares que, até então, jamais puderam constituir na região uma via estável de coordenação da totalidade das nações deste subcontinente americano (FUNAG, 2010), como um sistema próprio de partes interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário para efetuar uma dada função (O'SHAUGHNESSY, 1976) e que compartilham um

objetivo comum (OLIVEIRA, 2002). Esse cenário foi condicionado por pelo menos seis características segundo Cerro (2007): as rivalidades regionais; as excessivas ambições nacionais; as diferentes posturas dos países da região diante dos EUA; a percepção sobre o Brasil nutrida entre os demais países; o descuido dos governos nacionais em relação à posição de seus nacionais e; a uma certa diplomacia de obstruções e boicotes recíprocos. Essas características, provavelmente, minaram as diferentes iniciativas que ocorreram ao longo das décadas que procuravam identificar no espaço geográfico sul americano um ambiente para o regionalismo e, muito mais do que isso, uma possível unidade de ação política. Contudo, para fins analíticos e interpretativos mais gerais da pesquisa aqui em curso, é possível diferir e categorizar em pelo menos dois tipos de integracionismo gestados na região e que, em alguma medida, se sucederam ou combinaram-se para estabelecer incipientes tentativas, mas também projetos de integração mais estáveis.

Por um lado, a integração latino-americana tem um forte componente de unidade constituída ainda no período colonial, forjada nas lutas independentistas em relação às metrópoles e na pretensão de diversos dirigentes políticos, sociais e intelectuais de constituir a 'Pátria Grande' como um espaço geopolítico comum de identidade nacional (RIBEIRO, 2017). Essa perspectiva histórica da integração é, sem dúvida, mais bem identificada na América hispânica – e se constituiu sob a influência de líderes carismáticos como Simon Bolívar e José Martí. - do que na América lusa e, suas características fundamentais são: a repulsão a todos os tipos de colonialismos e a manutenção das soberanias; da segurança territorial e política através do apoio recíproco e compartilhado; uma ideia de segurança compartilhada por apoio mútuo frente ao imperialismo estadunidense e, em alguma medida, também brasileiro (PARADISO, 2010; MALLMAM, 2010; PINTO, 2014). Deste modo, o subsistema sul americano das relações internacionais, sob um ponto de vista regionalista, se constituiu a partir da força e desejo de determinadas lideranças políticas e/ou chefes de Estado que buscavam a constituição de uma sociedade de Estados que, numa perspectiva realista, procuravam a segurança compartilhada e o fortalecimento regional frente aos países que se encontram no centro das decisões do sistema internacional (WALTZ, 1979; MEARSHEIMER, 2002).



Em contrapartida, o moderno integracionismo latino é melhor identificado dentro das premissas do regionalismo comercial propugnadas pelo Acordo Geral de Tarifas (GATT, na sigla em inglês), dentro do esteio dos acordos de Bretton Woods, na constituição da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e suas recomendações para o desenvolvimento econômico latino-americano (GUIMARÃES, 2008; DATHEIN, 2004). Tal como, a partir da década 1950, os projetos de integração têm como referência e modelo padrão a ser alcançado o processo histórico europeu, constituído pela lógica idealista liberal que tem na reciprocidade e complementariedade comercial sua principal doutrina de aproximação, interação e posterior unidade (KEOHANE, 1989). Este modelo se institui procedimentalmente por uma série de etapas<sup>53</sup>, que se sucedem linearmente do comércio à política (BALASSA, 1961) e transferem paulatinamente as soberanias nacionais para um novo ente supranacional comum com objetivos definidos e com assentimento dos governos e, em circunstâncias determinadas, das populações nacionais.

De maneira geral, foi o contemporâneo regionalismo que conduziu os projetos de integração na América Latina no período que vai de meados do século XX até o limiar do novo milênio (GUIMARÃES, 2008; DATHEIN, 2004). Foi o regionalismo comercial que orientou os acordos da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e, posteriormente, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Seus limites políticos em termos do avanço das negociações e a instabilidade política na região originaram (ainda como ALALC no fim dos anos 1960) o Pacto Andino (depois Comunidade Andina) (PINTO, 2011). O projeto andino também via no regionalismo comercial um mecanismo de desenvolvimento, contudo, restrito a um grupo menor com vistas a agilizar a tomada de decisões e com maior acento no integracionismo com perfil supranacional. É também no regionalismo que o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) se constituiu como instituição da integração dos países do conesul do continente<sup>54</sup>. Embora ainda não possa ser entendida como um mercado comum de fato<sup>55</sup>, vem se moldando também ao etapismo da fórmula

---

<sup>53</sup> Modelo já apresentado no capítulo anterior: Zona de Livre Comércio; União Aduaneira; Mercado Comum; União Econômica e Monetária; União Política.

<sup>54</sup> Posteriormente incluindo também o caribe e os Andes com a adesão integral da República Bolivariana da Venezuela e da República Plurinacional da Bolívia ainda em processo de incorporação.

<sup>55</sup> É melhor definido como uma união aduaneira imperfeita.

européia como referência da sua condução (DATHEIN, 2004; VENTURA, et al. 1999).

Em geral todas essas iniciativas tinham na relação comercial a via fundamental de aproximação dentre os Estados membros, assim como nos aponta a teoria (KEOHANE, 1989; KEOHANE; NYE, 1997; 2001), sem embargo, as diversas transições geopolíticas latino-americanas através de golpes Estado, contragolpes, revoluções, a pressão, cooptação e influência externa, o competitivismo comercial pelos mercados mundiais, a relação pendular dos países em relação aos EUA, etc. acabou por fragilizar por diversas vezes os vários projetos constituídos sob a batuta da lógica estrita da racionalidade e eficiência dos mercados (GUIMARÃES, 2006). Além disso, a negociação política da integração sempre foi uma questão secundária e, na verdade, um problema não resolvido pelas duas primeiras características destacadas acima apontadas por Cervo (2007), como também e, fundamentalmente, pela condição periférica dos países da região que tem, em setores chave de suas sociedades nacionais, uma predileção pelo relacionamento com os países centrais do capitalismo mundial (SANTOS, 1994).

No final dos anos 1990 e início do novo milênio por uma contingência histórica (MAHONEY; SCHENSUL, 2006) e sob uma correlação de forças geopolíticas favoráveis à integração o processo toma um novo ânimo, agora, contudo, estimulado pelos auspícios da negociação política em um primeiro plano e pela presença do Estado como 'ordenador das relações sociais' (COUTO, 2013). Mais do que isso, as contingências históricas propiciaram um momento crítico que reformulou a perspectiva comercialista da integração. Essa reformulação em grande escala, foi fruto do desgaste que o projeto de integração fenício<sup>56</sup> vinha sofrendo, como também, das crises financeiras vividas nos países da região que vinham aplicando uma agenda liberalizante, anexando as economias da região aos mercados globais e que as afetou profundamente com as crises cíclicas do mercado mundial do período (CAETANO, 2010). Esse conjunto de fatores alçou ao comando de países da região um conjunto de líderes políticos (MOREIRA, 2007) que reinterpretaram o desenvolvimento regional a partir do comércio, mas inclusive com forte inspiração no antigo integracionismo. Destacadamente é possível citar a mudança política ocorrida

---

<sup>56</sup> Termos cunhado pelo analista da integração mercosulina Gerardo Caetano.

na Venezuela, no Brasil e, posteriormente na Argentina, como fundamentais para o advento desse perfil de integração, já bem estabelecido pela literatura (VIZENTINI 2008; BANDEIRA, 2009; MOREIRA, QUINTEROS, SILVA, 2010; SIMÕES, 2011; VITÓRIA, 2016) e que, por consequência, propiciou o surgimento da própria UNASUL.

Para melhor dimensionar o redesenho da integração ensejado com a criação da UNASUL e a trajetória instituída a partir desta, é necessário traçar uma reconstituição histórica das reuniões e encontros que levaram até a firma do tratado constitutivo da instituição.

1.1 – Primeira Reunião de chefes de Estado da América do Sul (Brasília setembro de 2000)

Pelo ponto de vista brasileiro o regionalismo e a reaproximação com os países de seu entorno começaram ainda no final do regime militar com o acordo entre Brasil, Argentina e Paraguai sobre o aproveitamento dos rios da bacia do Prata, protocolos de cooperação comercial, militar e de energia nuclear. Posteriormente um passo adicional é dado pelo presidente brasileiro José Sarney com sua contra parte argentina, Raul Alfonsín através do Tratado de Iguazu que desencadeou, posteriormente, a criação do Mercosul. Embora a criação deste último tenha se dado em 1991 durante a gestão de Fernando Collor de Melo, a política iniciada por esse presidente tinha um forte acento na abertura econômica geral e indistinta, na globalização comercial e nos princípios neoliberais, então em franca ascensão. Uma característica notável do período é a já forte presença da iniciativa e protagonismo dos executivos nacionais na condução de uma reaproximação regional que possibilitasse um diálogo estratégico regional.

Os anos 1990 como um todo para o Brasil, foram anos de adesão às premissas de abertura unilateral de seu mercado interno, de extinguir o projeto nacional-desenvolvimentista originado desde meados do século<sup>57</sup> e a busca por uma relação prioritária com parceiros comerciais internacionais posicionados no centro do

---

<sup>57</sup> O presidente Fernando Henrique Cardoso chegou a declarar que uma das missões de seu governo era 'enterrar o legado getulista'.

capitalismo global<sup>58</sup>. A abertura de mercado indiscriminada, as políticas de austeridade draconianas, a política monetária e cambial e a crescente interdependência brasileira com os mercados mundiais levaram a economia do país a estar mais sujeita às flutuações e crises internacionais do período, em especial a crise dos mercados asiáticos que abalaram sobremaneira a economia brasileira<sup>59</sup>, ainda mais fortemente a economia argentina e em maior ou menor nível todas as economias da região. Em vista disso, é por iniciativa do presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso que, na procura por encontrar na região alternativas comerciais e de resolução dos impasses dos demais processos de integração na região<sup>60</sup>, que tem origem a proposta de encontros presidenciais para construir soluções conjuntas para os impasses econômicos e também frear a ingerência de países estrangeiros na região<sup>61</sup>.

É com esse espírito que tem vez em final de agosto e início de setembro de 2000 a Primeira Reunião de Presidentes Sul Americanos. Como assinalado, resta evidente que a proposta de cooperação regional não foi propriamente ensejada por motivos políticos, mas sim pela necessidade de dinamizar o comércio regional com vistas ao fortalecimento dos países para negociar em melhores condições no plano internacional, exatamente no sentido apontado pelo neoliberalismo institucional (KEOHANE; NYE, 1997). Conquanto, nesse período há também um fator novo em cena: a ascensão de Hugo Rafael Chávez Frias ao poder na Venezuela. Chávez pela própria perspectiva de sua 'Revolução Bolivariana' (SEABRA, 2011) não acreditava que o fortalecimento econômico regional passasse apenas por acordos comerciais como na perspectiva brasileira. Para ele a integração regional passava por aspectos mais amplos, destacadamente, político e social, além disso, os próprios impasses exemplares de Mercosul e Comunidade Andina reforçavam sua posição.

A declaração final da reunião condensava a mediação das posições do encontro que envolvia em geral os temas: Democracia, Comércio, Infraestrutura de

---

<sup>58</sup> Muito se comentou no Brasil que o presidente FHC teria dito certa vez para 'esquecerem tudo que havia escrito'. Acredita-se nesta tese que o presidente FHC tenha feito em seu governo exatamente o que escreveu como intelectual da dependência exatamente pela postura comercial de seu governo.

<sup>59</sup> Fazendo o país recorrer mais de uma vez à empréstimos do Fundo Monetário Internacional.

<sup>60</sup> O Mercosul vivia no período uma perda de capacidade comercial e decisão sobre os próprios rumos. Por sua vez, a Comunidade Andina também não conseguia ampliar os fluxos comerciais intraregional.

<sup>61</sup> Fundamentalmente a preocupação brasileira com a criação da Área de Livre Comércio das Américas-ALCA.

Integração, Drogas Ilícitas e Delitos Conexos e Informação, Conhecimento e Tecnologia. Todavia as duas posições convergiam fortemente para a necessidade do desenvolvimento regional e, especificamente, a infraestrutura logística e a integração física regional e, nesse sentido, o que viria a ser a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA) é o grande saldo produzido pela reunião, tendo seus indícios nos itens de 36 a 46 da declaração. Além disso, é possível destacar também a relevância que já se dá pela manutenção da democracia e do rito constitucional, principalmente nos itens 20: a consolidação da região como ambiente democrático e de paz; 21 e 22: defesa do Estado de Direito e da democracia representativa; 23: uma saudação às cartas de compromisso democrático de Mercosul e CAN. (Comunicado de Brasília).

Desta forma, muito mais do que fomentar o comércio regional na mesma perspectiva dos projetos regionalistas até então desenvolvidos, mais do que propor mecanismos securitários quanto ao narcotráfico e o crime organizado e, mais do que um contraponto e resguardo regional a ingerência externa, o encontro foi o princípio de uma cooperação regional mais ampla entre os países da América do Sul. Um momento crítico ensejado por uma conjuntura contingente de crise econômica e comercial, que derivou na construção de uma agenda de desenvolvimento comum, subsidiada pela integração infraestrutural física, energética e de telecomunicações. Além disso, já se dá um destaque relevante à manutenção das democracias regionais, isso em grande parte como consequência também das crises econômicas que, pouco a pouco vão se transformando em crises sociais e, porventura, em determinados casos institucionais<sup>62</sup>.

1.2 – Segunda Reunião de Chefes de Estado da América do Sul (Guayaquil, julho de 2002).

A reunião de Guayaquil não possuía uma agenda muito específica e precisa de questões novas a serem colocadas na mesa, entretanto, a reunião é marcada por um adensamento maior das relações no continente em consequências das anteriores tratativas em torno do funcionamento da IIRSA. A condução e manutenção da iniciativa marcou, basicamente, as tratativas do encontro e, por ‘transbordamento’ funcional (HIRST, 1991) do adensamento promovido por ela é possível supor que

---

<sup>62</sup> Tendo a crise argentina como exemplo mais emblemático.

áreas e interesses correlatos e/ou necessários foram chamados a compor a constituição do processo integrativo e, assim, a própria Iniciativa foi formalmente constituída. Mais uma vez se destaca também a relevância da manutenção da democracia e em estabelecer a região sul americana como zona de paz, reforçada e motivada nesse período, principalmente, pelos recentes ataques de 11 de setembro nos EUA. Incluídas na declaração final como forma de 'aceno' ao norte, mas também de 'blindar' a região da Guerra ao Terror iniciada desde então pelos EUA no Oriente Médio, mas que se estendeu também a outras regiões do planeta.

Por fim, o documento de Guayaquil destaca um outro ponto extremamente relevante para o integracionismo, para o fortalecimento e proteção do comércio regional e posterior constituição da UNASUL. Os presidentes dos países sul americanos demonstram, claramente, no item 27 da declaração final a necessidade de ampliar as negociações e aproximação entre os principais blocos de integração regionais: Mercosul e CAN.

*27 - Los Jefes de Estado enfatizaron la importancia de las negociaciones CAN - MERCOSUR y reiteraron que es imprescindible concluir las en el presente año, fortaleciendo de este modo su capacidad negociadora en otros procesos de negociación, particularmente el ALCA. (Consenso de Guayaquil).*

27 - Os Chefes de Estado enfatizaram a importância das negociações CAN - MERCOSUL e reiteraram que é essencial concluí-las este ano, fortalecendo sua capacidade de negociação em outros processos de negociação, em particular a ALCA. (Consenso de Guayaquil).

O documento final, de modo geral, reforça a ideia já constituída na reunião de Brasília, de desenvolvimento econômico e comercial que tem como princípio uma maior convergência regional que não fosse apenas uma abertura comercial. Se reafirmava uma ampliação do espaço integrativo sul americano tendo questões de infraestrutura como alavanca de promoção, mas que, no entanto, para que isso se mantivesse de forma coesa, era preciso manter e aprofundar um espaço de cooperação sul americano.

1.3 – Terceira Reunião de Chefes de Estado da América do Sul (Ayacucho, dezembro de 2004).

O terceiro encontro de presidentes sul americanos acontece sob circunstâncias extremamente peculiares: sob a égide de um resgate ainda mais intenso dos paradigmas do antigo regionalismo e com um novo e importante ator que entra em cena.

A reunião que acontece em dezembro de 2004 no Peru além de reafirmar o compromisso dos líderes sul americanos com o desenvolvimento reforçado pela integração, é um momento também de revisão ainda mais profunda dos princípios da globalização liberalizante. Uma afirmação da regionalização com viés integrativo, da governança regional frente aos desafios dos mercados globalizados e, sobretudo, uma afirmação categórica de uma perspectiva política e não apenas comercial quanto à integração.

O encontro ocorre durante as comemorações dos 180 anos das batalhas de libertação lideradas por Simon Bolívar da metrópole espanhola e que haviam acontecido na mesma região. Envolvidos em uma atmosfera carregadamente nacionalista, de irmandade latina e anticolonial, os chefes de Estado presentes subscrevem uma declaração final apontando no item 2 que:

Sobre a base da constatação de uma cultura e história compartilhadas, de uma continuidade geográfica, assim como de um futuro de integração, os Presidentes reiteram os ideais de liberdade, igualdade e solidariedade que sustentaram a luta pela independência de nossos povos. (Declaração de Ayacucho)

Além disso, apontam ainda: o respaldo pleno à IIRSA (item 8); o direito soberano à auto determinação dos Estados da região (item 9 e 10); o incentivo ao suporte parlamentar através de uma União Parlamentar Sul Americana, unindo os parlamentos regionais de Mercosul e CAN (item 12) e; a condensação do sentimento integracionista apontado no item 4 que dá origem a Comunidade Sul Americana de Nações, o embrião da UNASUL:

Hoje, no que foi um dos cenários mais importantes da independência da América hispânica, saudamos a conformação da Comunidade Sul Americana de Nações que materializa a vontade que os chefes de Estado manifestaram

nas declarações de Brasília, em 2000 e de Guaiacuil, em 2002. (Declaração de Ayacucho)

Porém, esse espírito nacionalista de origem independentista, tão caro e sensível para os países sul americanos de origem hispânica, encontrou em um novo ator do outro espectro latino que entra em cena o eco necessário para se fazer ouvir com mais intensidade. Em 2002 Luís Inácio Lula da Silva é eleito presidente do Brasil, depois de três pleitos frustrados, na quarta tentativa o ex metalúrgico e ex sindicalista brasileiro é eleito presidente da República Federativa do Brasil. Depois de um pleito marcado pela suspeita de qual seria sua atitude como mandatário da maior economia sul americana, o início de seu governo é caracterizado pela manutenção de acordos, contratos e, em grande parte, com a mesma política econômica de seu antecessor Fernando Henrique Cardoso<sup>63</sup>. Esse sinal dado pelo empossado presidente brasileiro era importante para a estabilidade e governabilidade do posterior governo, mas também, extremamente relevante para o processo de integração, visto que, o governo brasileiro era um dos principais agentes financiadores da IIRSA, grande parte dos projetos passavam por seu território e, uma fuga de capitais do território brasileiro poderia comprometer os projetos desenvolvidos pela Iniciativa.

Em contrapartida embora no plano econômico o governo Lula tenha sido extremamente conservador nos seus anos iniciais, sua política externa desde o início apresentava algumas linhas de continuidade com o governo antecessor, entretanto aprofundava de maneira muito incisiva outros valores e princípios. Identificados, por exemplo, desde o discurso de posse:

A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, prospera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. (...) O MERCOSUL assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. (...) Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológico do processo de integração (...). Apoiaremos os arranjos institucionais necessários, para que possa florescer uma verdadeira identidade do

---

<sup>63</sup> Muito embora antes mesmo de ser eleito, ainda durante o pleito, o ainda candidato Lula já tivesse acenado com essa continuidade através do documento chamado Carta ao Povo Brasileiro.



MERCOSUL e da América do Sul. (Discurso de posse - Presidente Lula – janeiro de 2003).

Embora a trajetória pela integração e unidade sul americana já estivesse presente nos anos finais do governo anterior e, esse período de FHC tenha sido o responsável e precursor da aproximação sul americana em fóruns frequentes de diálogo regional, no governo Lula há uma transformação qualitativa em termos da política externa sobre a integração regional. Há uma clara intenção governamental em constituir um projeto integracionista, para além de questões comerciais e econômicas, mas que, de mesmo modo, parta da constituição de uma identidade regional com a clara intenção de transformar isso em um projeto político e de governo. Essa postura do presidente Lula em relação à integração regional vai ao encontro da reunião que se sucede e em consonância com o espírito identitário destacado anteriormente e é, propriamente por iniciativa brasileira que se assina a Declaração de Cuzco (2004) que cria de fato a Comunidade Sul Americana de Nações (CASA). Esse protagonismo do chefe de Estado como já destacado é percebido pela teoria intergovernamentalista (MORAVCSIK, 1997). Entretanto, é possível identificar também uma perspectiva neofuncionalista (MITRANY, 1990), no adensamento funcional entre lideranças governamentais, principalmente em função da IIRSA, que coordenam ações sistêmicas com vistas a ampliar para as sociedades nacionais um objetivo político compartilhado e comum.

A Declaração de Cuzco é exatamente o instrumento que converge essa disjunção entre a perspectiva anterior de unidade sul americana e uma nova versão. Proposta do governo brasileiro de então, fruto de um processo anterior que desfez tradicionais desconfianças em relação ao país, mas que captou o ‘espírito do tempo’ e ressemantizou a definição de integração regional ao endossar valores históricos identitários, ultrapassar questões estritamente econômicas e comerciais e, apontar a necessidade de diminuir assimetrias regionais, promover a coesão das sociedades, valores democráticos e a inclusão social:

A história compartilhada e solidária de nossas nações, que desde as façanhas da independência têm enfrentado desafios internos e externos comuns, demonstra que nossos países possuem potencialidades ainda não

aproveitadas tanto para utilizar melhor suas aptidões regionais quanto para fortalecer as capacidades de negociação e projeção internacionais;

A convergência de seus interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança, como um fator potencial de fortalecimento e desenvolvimento de suas capacidades internas para sua melhor inserção internacional;

A convicção de que o acesso a melhores níveis de vida de seus povos e à promoção do desenvolvimento econômico não pode reduzir-se somente a políticas de crescimento sustentável da economia, mas compreender também estratégias que, juntamente com uma consciência ambiental responsável e o reconhecimento das assimetrias no desenvolvimento de seus países, assegurem uma distribuição de receita mais justa e equitativa, o acesso à educação, a coesão e a inclusão social, bem como a preservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável. (Declaração de Cuzco)

Nessa lógica, portanto, a reunião de Ayacucho em dezembro de 2004 colocou no centro das preocupações sul americanas a constituição de um processo contínuo de desenvolvimento da cooperação regional, em termos de um fórum político permanente de concertação regional, como também, de constituição de um ambiente identitário comum, assumido e compartilhado. Essa perspectiva se aprofunda por retornos crescentes (PIERSON, 2000) à trajetória iniciada com as reuniões de chefes de Estado da América do Sul em 2000, todavia, tem mais uma vez o preponderante papel de uma liderança política, de um chefe de Estado como agente (BULLLL, 2002) e promotor do processo de cooperação internacional (MORAVCSIK, 1997). Contudo, é possível destacar que, como nos aponta a teoria intergovernamentalista, é preciso pensar a ação de chefes de Estado a partir de um jogo de dois níveis (PUTNAM, 1988). Por esse ângulo, a ação do presidente Lula se dá pelo cálculo da relação entre o ambiente doméstico e as relações internacionais. Entretanto, não tanto pela pressão interna e reivindicação pela pauta integracionista, mas sim, como uma iniciativa do próprio presidente em implementar um projeto político que já havia apresentado e, para isso, contar com a ampla popularidade que dispunha no período<sup>64</sup>.

---

<sup>64</sup> <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u66191.shtml>

1.4 – Primeira Reunião de Chefes de Estado da CASA (Brasil, setembro de 2005) e Reunião Extraordinária de Chefes de Estado da CASA (Uruguai, dezembro de 2005).

As reuniões que tiveram vez no ano de 2005 foram importantes por proporem uma maior celeridade nas tratativas e mecanismos que possibilitassem a integração da instituição CASA criada pela Declaração de Cuzco e, estavam vinculadas a ideia de “diálogo político, a integração física, o meio ambiente, a integração energética, os mecanismos financeiros, a promoção da coesão, da inclusão social e da justiça social, bem como as telecomunicações” (TAUNAY FILHO, 2008). Para tanto se propôs a criação da ‘Comissão Estratégica de Reflexão sobre o Processo de Integração Sul-Americano’ e, basicamente, a tarefa desta comissão seria a de apresentar estudos sobre a situação e andamento dos processos de integração sul americanos<sup>65</sup> e:

*3. (...) elaborar propuestas con el propósito de impulsar el proceso de integración sudamericano, en todos sus aspectos (político, económico, comercial social, cultural, energía e infraestructura, entre otros). La Comisión deberá presentar sus conclusiones previamente a la próxima Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, a realizarse en Bolivia, en 2006. (Proyecto de decisión sobre la creación de la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano).*

3. (...) elaborar propostas com o objetivo de promover o processo de integração sul-americano, em todos os seus aspectos (político, econômico, social, cultural, energético e de infraestrutura, entre outros). A Comissão deve apresentar suas conclusões antes da próxima Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, a ser realizada na Bolívia, em 2006. (Projeto de decisão sobre a criação da Comissão de Reflexão Estratégica sobre o Processo de Integração Sul-Americano) .

#### 1.5 Segunda Reunião de Chefes de Estado da CASA (Bolívia, 2006)

A reunião de chefes de Estado em Cochabamba na Bolívia representou uma cimeira de apresentação dos estudos e principais propostas da comissão estratégica criada anteriormente e condensada no Plano de Ação da Comunidade Sul Americana.

---

<sup>65</sup> Declaração sobre a Convergência dos Processos de integração da América do Sul

O Plano de Ação se concentrou prioritariamente em três eixos temáticos: a integração econômica, comercial e financeira; o desenvolvimento de infraestrutura física, energética e de telecomunicações e; a cooperação política, social e cultural (TAUNAY FILHO, 2008), sendo estes os três pilares que sustentariam a CASA e, posteriormente, propriamente a UNASUL. Em conjunto com a reunião de chefes de Estado da CASA ocorrem ainda diversos outros encontros por temas específicos e, na maior parte deles, em decorrência do funcionamento da própria IIRSA. Esse conjunto de atividades se plasma em um Plano Estratégico de Aprofundamento da Integração que, em grande medida, é o documento que prepara a transformação de CASA em UNASUL<sup>66</sup> e, a Declaração de Cochabamba que dentre outras coisas estabelece que:

*Nuestra integración se asienta en alianzas estratégicas basadas en el compromiso democrático, el fortalecimiento del diálogo político, la creación de un espacio de concertación y conciliación, la contribución a la estabilidad regional, la articulación de políticas sociales regionales y la valorización de una identidad cultural sudamericana con participación de actores locales y regionales. (Declaração de Cochabamba)*

Nossa integração se baseia em alianças estratégicas baseadas no compromisso democrático, no fortalecimento do diálogo político, na criação de um espaço de consulta e conciliação, na contribuição para a estabilidade regional, na articulação de políticas sociais regionais e na valorização de uma identidade cultural sul-americana. com a participação de atores locais e regionais. (Declaração de Cochabamba)

As reuniões de 2005 e 2006 foram eventos que reforçam a caracterização do processo integrativo como a constituição de uma trajetória que se afirma por retornos crescentes. Principalmente pela centralidade da ação coletiva constituída nessas reuniões e, por outro lado, pela preponderância e autoridade (PIERSON, 2000) popular de líderes como Chávez e Lula que fazem com que líderes regionais indecisos ou não integralmente convencidos, se juntem à constituição da nova trajetória

---

<sup>66</sup> Por exemplo com relação ao formato institucional

integracionista em vista da liderança exercida por aqueles e as possibilidades que decorrem de partilhar de uma posição que tende a se tornar majoritária no período.

#### 1.6 - Segunda Reunião Extraordinária de Chefes de Estado da CASA (Venezuela, abril de 2007)

Em 2007 na cidade de Margarita na Venezuela acontece uma segunda cimeira extraordinária dos chefes de Estado sul americanos que se concentrou majoritariamente em discutir a integração energética regional. A questão da integração energética já havia sido discutida nos fóruns IIRSA e em reuniões paralelas aos encontros presidenciais pelos seus ministros de energia. Entretanto, como grande produtora de hidrocarbonetos e pela ‘diplomacia do petróleo’ que o então governo Chávez vinha desenvolvendo à Venezuela, país sede do encontro, tinha grande interesse em construir acordos de cooperação nesse sentido<sup>67</sup>. No entanto, a integração energética é também de grande interesse argentino, visto que se depara com o crescente esgotamento de suas reservas naturais, uma crise financeira e de pagamentos persistente<sup>68</sup> e, essa circunstância, se torna um canal que possibilita a aproximação do chavismo e do kirchnerismo ascendente como nova força política na Argentina e para a região. É o início de uma parceria onde a Argentina fornece produtos e tecnologias agrícolas à Venezuela e esta, por sua vez, abastece a economia Argentina, em um período de bonança do preço do petróleo, fornecendo hidrocarbonetos, além de comprar parte de sua dívida e, posteriormente, dar suporte político em pleitos, moratória<sup>69</sup> e renegociações internacionais.

A cúpula de Margarita, mais uma vez, é uma reunião que busca fortalecer a integração através de questões de infraestrutura como promotoras para o desenvolvimento regional e afirma:

la integración energética de la Comunidad Suramericana de Naciones debe ser utilizada como una herramienta importante para promover el desarrollo

---

<sup>67</sup> Corroborado por um relatório da CEPAL (2007) do mesmo ano que destaca a necessidade de maiores investimentos dos países da região na área energética, demonstrando que o consumo havia aumentado muito nas últimas décadas e os investimentos não haviam crescido na mesma proporção. Mais do que isso há

<sup>68</sup> A luta da República Argentina contra os “Fundos Abutres” durou anos, marcado por vitórias e derrotas e, até hoje, em disputa pelo governo de Mauricio Macri.

<sup>69</sup> Contra os “Fundos Abutres”.

social, económico y la erradicación de la pobreza. (...) con el fin de proyectar una matriz energética regional, identificar opciones de integración energética, y fomentar proyectos de integración de la Comunidad Suramericana de Naciones.

(Declaração de Margarita)

A integração energética da Comunidade Sul-Americana de Nações deve ser usada como uma ferramenta importante para promover o desenvolvimento social, econômico e a erradicação da pobreza. (...) para projetar uma matriz energética regional, identificar opções de integração energética e promover projetos de integração da Comunidade Sul-Americana de Nações.

(Declaração de Margarita)

Mas, é ainda no ano de 2007 que, por incentivo principalmente da república venezuelana (BRICENO-RUIZ, 2010)<sup>70</sup>, que os chefes de Estado da região decidem por mudar a alcunha do projeto sul americano de integração. A ideia por trás da mudança é destacar ainda mais um processo renovado de integração que, se não está a se propor a 'inversão do sinal' do tradicional processo regionalista (BALASSA, 1961), pelo menos coloca questões econômicas, comerciais e de unidade e cooperação política regional em um mesmo patamar de desenvolvimento do processo.

Viu-se neste segmento de capítulo que a origem do processo de concertação entre os países sul americanos decorreu de determinadas circunstâncias históricas específicas: as crises financeiras, comerciais e econômicas do final dos anos 1990 que impactaram de maneira contundente os países da região, em especial algumas das maiores economias como Argentina, Brasil e Venezuela<sup>71</sup>. Essa situação levou a princípio o governo brasileiro a se voltar para a região como forma de superar a crise, assim como, de não permitir uma ingerência externa direta na região. Essas circunstâncias podem ser caracterizadas como um momento crítico regional que pôs em marcha uma sequência de eventos onde 'cada acontecimento na sequência é ao

---

<sup>70</sup> E com um pouco menos de convicção por parte do Brasil.

<sup>71</sup> Em todas as três, mais tarde ou mais cedo, ocorreram também crises políticas de legitimidade quanto a condução de governo e, também, mais tarde ou mais cedo, uma mudança na configuração política interna do país.

mesmo tempo uma reação a acontecimentos precedentes quanto causa para acontecimentos ulteriores' (MAHONEY; SCHENSUL, 2006, pág. 133)

A iniciativa brasileira deu origem a certos mecanismos concertativos e institucionais como a IIRSA que aproximaram e fomentaram a integração a partir de uma preocupação específica: a infraestrutura regional para qualificar o desenvolvimento regional através do comércio. Essa perspectiva vai ao encontro da proposição teórica interdependentista neoliberal de Keohane e Nye, (1997) e demonstra a capacidade que interesses na área econômica e comercial podem ter como incentivo pela necessidade. Essa coordenação de interesses levou a um crescimento e transbordamento da integração para outros setores de interesse (MITRANY, 1990). Todavia a proposta inicial brasileira estava apenas restrita a um processo tradicional de cooperação internacional, baseado no financiamento da infraestrutura regional, com vistas apenas a qualificar as relações comerciais em um processo também tradicional de regionalismo (BALASSA, 1961) com algum componente integrativo institucional. Tal perspectiva muda completamente de parâmetros com uma convergência própria de fatores que unem a América hispânica e lusa que projetam uma trajetória (PIERSON, 2000) renovada que, gradativamente, vai incorporando aspectos políticos e sociais mais amplos e, qualitativamente diferentes dos processos de integração até aquele momento criados na região.

Há sem dúvidas deficiências de concertação política claras na perspectiva da integração a partir do regionalismo comercial por etapas levado a cabo pelos processos predecessores a UNASUL. Em grande medida essas deficiências podem ser atribuídas à posição periférica (SANTOS, 2018) que os países que os conduzem ocupam no sistema mundo do capitalismo global (WALLERSTEIN, 2002), a condição dependente e associada que as economias regionais têm com os mercados centrais do capitalismo (SANTOS, 1994), ao mimetismo paralelo automático de desenvolvimento institucional com relação ao projeto europeu (DATHEIN, 2004), como também e, fundamentalmente, à própria instabilidade institucional e democrática que os países da região atravessam com certa regularidade<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Apontado anteriormente no capítulo sobre estabilidade democrática regional.

É, exatamente neste último ponto, que a UNASUL, parece ter procurado avançar no último período, como também os próprios processos de integração regional anteriores. Ao constituir espaços de representação política e democrática das populações nacionais<sup>73</sup>, assim como, ao pactuar cláusulas de segurança e manutenção da democracia por apoio e monitoramento recíproco<sup>74</sup>, em um processo que é, ao mesmo tempo, uma contrarreação a eventos anteriores e que, não obstante, projetam uma trajetória renovada pelas contingências históricas (MAHONEY; SCHENSUL, 2006)

Esse movimento nos processos de integração, ao colocar maior acento na política e na estabilidade democrática regional, parece ser uma constante entre os executivos nacionais das nações sul-americanas. Nessa perspectiva, um passo além foi dado na criação da União de Nações Sul-Americanas, projeto que integra os doze países da América do Sul, e propõe incorporar a CAN e o MERCOSUL (Tratado Constitutivo da UNASUL, 2008), apresentando-se como um projeto regionalista intergovernamental e com pretensões supranacionais (Tratado Constitutivo da UNASUL, 2008). Nesse sentido, sua atuação, como veremos, foi marcada, fundamentalmente, pelo posicionamento político da organização frente a relevantes questões regionais e históricos passivos contenciosos, assim como, em questões mais amplas referentes ao sistema internacional. Sua atuação ficou marcada igualmente, pela disposição de mediação de conflitos e instabilidades políticas em alguns países que a integram e, ao mesmo tempo, pela criação de organismos políticos, financeiros e militares em sua estrutura institucional. Desta forma, a princípio, a UNASUL parece fazer um movimento pendular uniforme com uma origem em um projeto regionalista comercial tradicional, ao passo que atua referenciando-se também no integracionismo histórico latino para garantir a estabilidade e as soberanias nacionais de maneira realista pelo apoio recíproco, dedicando-se a uma melhor coordenação política entre os Estados nacionais, suas chancelarias e altos funcionários.

Portanto, em princípio, a UNASUL produziu uma estrutura institucional simplificada e enxuta de característica intergovernamental (MORAVCSIK, 1997),

---

<sup>73</sup> Parlamento do MERCOSUL, Foro Consultivo Econômico e Social do MERCOSUL, Cúpulas Sociais do MERCOSUL; Parlamento Andino, Mesas Andinas, Foros Consultivos Andinos; etc.

<sup>74</sup> Cláusula Democrática do MERCOSUL (Ushuaia I, II), Cláusula Democrática Andina.



referenciada em desenhos institucionais e experiências consolidadas, como mecanismo de reconhecimento externo e como meio corrigir falhas de mercado, evitar crises econômicas e ser um meio de diálogo político para solucionar contendas (IMMERGUT, 1988; HALL; TAYLOR, 2003; MARTIN, 2003). A partir destas características particulares, as análises sobre a UNASUL estabelecem comumente observações ao tratá-la como uma instituição que prima inicialmente pela atuação política a partir de uma prévia concertação política regional.

Nesse ponto de vista, muitos autores (BARNABÉ, 2011; VEIGA E RÍOS, 2011; SORJ; FAUSTO, 2011) a identificam como um projeto de integração que faz o caminho inverso ao tradicional modelo regionalista: que tem no comércio a via inicial de aproximação e na política uma meta a ser alcançada ao final de um extenso trajeto de aproximação econômica. À primeira vista, de fato, a UNASUL se apresenta como um instrumento para fomentar a aproximação e a coordenação de interesses regionais politicamente acertados, sendo este fórum o veículo fundamental que propiciaria este concerto.

A tradicional fórmula 'etapista' dos projetos de integração (BALASSA, 1961) é um processo crescente de adensamento das relações que vão do comércio à política, e constitui em seu esteio e em medida paralela uma complexificação institucional do sistema de acordo com as necessidades correlatas ao nível do próprio adensamento. Em um primeiro momento a literatura, a contextualização histórica e os pronunciamentos referentes à integração sul americana que convergiram na criação da UNASUL parecem apontar no sentido de inverter o sentido da 'fórmula etapista'. Sob este viés, a constituição da instituição como uma ferramenta de integração política, com modelo e direção de estilo *top down* (RICHARD, 2014), diz respeito apenas à uma circunstância histórica e geopolítica específica que possibilitou o seu advento, fruto de uma contingência datada e não possível de se desenvolver em condições diferentes das que lhe deram origem (LEVY; et al, 1995). Para melhor compreender essa 'condição de surgimento' e, a pretensão da UNASUL como um organismo de atuação política, na seção seguinte apresentar-se-á uma reconstituição do desenvolvimento da instituição, seu formato organizacional, atribuições e destacar algumas ações institucionais que apontam nesse sentido.

## **7.2. O processo de institucionalização da UNASUL: o tratado fundacional, o desenho institucional e os principais organismos.**

A União de Nações Sul-Americanas sucedeu em 2008 a Comunidade Sul-Americana de Nações e a Declaração de Cuzco (2004). É uma iniciativa com forte acento na concertação política regional dos doze países do subcontinente americano e que tem, como perspectiva, um projeto de unidade ligando os dois principais projetos de integração regional: CAN e MERCOSUL. Essa iniciativa se consolidou através da constituição em nível regional de uma instituição que defende princípios democráticos liberais através da interdependência (KEOHANE; NYE, 2001), que produziu expectativas compartilhadas através do tempo, traduzindo essas expectativas em normas comuns e lhe conferindo certa autonomia formal (KEOHANE, 1989). Apesar disso, foi possibilitada por atores estatais que coordenam suas ações por meio da intergovernabilidade (MORAVCSIK, 1997), contando assim, à frente de sua idealização, o peso político de lideranças políticas nacionais que imprimiram à condução do processo um perfil próprio que se caracterizou na constituição de uma trajetória integracionista igualmente própria gestada nas últimas duas décadas.

Portanto, o processo integracionista das últimas duas décadas é consequência sem dúvidas de um processo crescente de diálogo e cooperação entre os chefes de Estado das nações sul americanas, que se reuniram ao longo dos anos 2000, com o objetivo de buscar fortalecer e aprofundar as relações regionais. Esse movimento, é verdade, passou por momentos, percepções e explicações concorrentes distintas quanto ao papel do regionalismo para os Estados nacionais e o formato pelo qual se constituiria qualquer proposta institucional e organizativa posterior. A UNASUL é consequência também de um crescimento dos laços e vínculos possibilitados pela IIRSA, que estimularam uma perspectiva de integração ao convergir interesses a partir das carências infraestruturais e da necessidade de colaboração nesse segmento para qualificar o comércio regional, mas que, todavia, possibilitou um processo de *spill over* funcional (HIRST, 1991; HAAS, 2001) sobre outros segmentos dos governos e sociedades nacionais que, gradativamente, demandaram aos Estados interesses próprios vinculados ao projeto em curso.

No segmento que segue se fará uma breve exposição do Tratado Constitutivo da UNASUL, enunciados e valores professados como princípios basilares da instituição para, em seguida, fazer-se uma reflexão sobre os mesmos. Adiante, se apresenta o desenho institucional proposto para a organização, suas inovações, possibilidades e contradições possíveis entre o pretendido e a atuação de fato de seus fóruns e instrumentos institucionais de funcionamento. Por último, se expõe o conjunto de diretrizes aprovadas pelos organismos da organização criados pelo tratado constitutivo, se verifica o sentido e finalidade de cada um dos mesmos, à procura, no final, de diferenciar e se concentrar naquelas diretrizes e organismos que apontam posicionamentos políticos da organização quanto à questões regionais: históricos contenciosos; mediação de conflitos; manutenção da estabilidade democrática e; defesa conjunta de seus membros frente à seara mais ampla de disputas no sistema internacional; além de verificar e apontar, inclusive, pronunciamentos e posições políticas conjuntas sobre questões mais amplas relativas ao sistema internacional.

### **7.2.1. O Tratado Fundacional e o desenho institucional**

Em 2008 é assinado o tratado constitutivo da UNSAUL, o qual plasma as consequências do processo até então desenvolvido e com o signo histórico de uma situação contingente que possibilitou determinados valores, formato organizativo e funcional. O tratado destaca já no preâmbulo:

APOIADAS na história compartilhada e solidária de nossas nações, multiétnicas, plurilíngues e multiculturais, que lutaram pela emancipação e unidade sul americanas, honrando o pensamento daqueles que forjaram nossa independência e liberdade em favor dessa união e da construção de um futuro comum;

INSPIRADAS nas Declarações de Cusco (8 de dezembro de 2004), Brasília (30 de setembro de 2005) e Cochabamba (9 de dezembro de 2006);

AFIRMANDO sua determinação de construir uma identidade e cidadania sul americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe;

CONVENCIDAS de que a integração e a união sul-americanas são necessárias para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável e o bem-estar de nossos povos, assim como para contribuir para resolver os problemas que ainda afetam a região, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes;

SEGURAS de que a integração é um passo decisivo rumo ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados e uma cultura de paz em um mundo livre de armas nucleares e de destruição em massa;

RATIFICANDO que tanto a integração quanto a união sul-americanas fundam-se nos princípios basilares de: irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação; paz; democracia, participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável;

ENTENDENDO que a integração sul-americana deve ser alcançada através de um processo inovador, que inclua todas as conquistas e avanços obtidos pelo MERCOSUL e pela CAN, assim como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos;

CONSCIENTES de que esse processo de construção da integração e da união sul-americanas é ambicioso em seus objetivos estratégicos, que deverá ser flexível e gradual em sua implementação, assegurando que cada Estado assuma os compromissos segundo sua realidade;

RATIFICANDO que a plena vigência das instituições democráticas e o respeito irrestrito aos direitos humanos são condições essenciais para a construção de um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social e o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Membros;

(Tratado de Constituição da UNASUL)

No preâmbulo já se podia verificar que a proposta de integração projetada pela UNASUL diferenciava-se das propostas até então desenvolvidas, apresentado e destaca um modelo inovador que apontava o horizonte da integração assentado na proposta de um desenvolvimento regional equânime. O que reconheceu uma

identidade comum, mediado pela autodeterminação e pela negociação política progressiva com vistas a constituir um marco de poder unitário e compartilhado que fizesse frente aos desafios do multilateralismo contemporâneo.

O tratado de constituição da UNASUL definiu, ademais, uma estrutura organizativa com diferentes atribuições e responsabilidades compartilhadas: um conselho superior e instância máxima formado por chefes e chefas de Estado; um conselho de ministros e ministras de relações exteriores; conselho de delegados e delegadas; além disso, uma série de protocolos adicionais criaram áreas temáticas de interesse e discussão para a convergência de políticas públicas regionais através de conselhos próprios que, por sua vez, encaminhariam demandas aos conselhos de delegados e delegadas e; por fim, o tratado estabeleceu uma secretaria geral responsável pelas rotinas administrativas. Nesse acepção, é possível citar de maneira resumida suas atribuições e ordem de competências:

### **Estrutura Organizativa – União de Nações Sul-Americanas**

1. Conselho de Chefes de Chefas de Estado: instância máxima de debate e deliberação; indica a Presidência Pró-Tempore; define as diretrizes políticas e cursos de ação, programas e projetos prioritários; convoca reuniões de ministros por setor e cria Conselhos ministeriais; decide o que já foi previamente discutido no Conselho de Ministros das Relações Exteriores; a regularidade das reuniões ordinárias é anual.
2. Conselho de Ministros e Ministras de Relações Exteriores: prepara as pautas de discussões; conduz a agenda de execuções de tarefas; representa as partes em nível intermediário; regularidade semestral de reuniões
3. Conselho de Delegadas e Delegados: formado por representantes dos Conselhos Temáticos; regularidade bimestral de reuniões

4. Secretaria Geral: executa as tarefas e as rotinas administrativas da instituição; regularidade de atuação permanente

Quadro produzido pelo autor. Fonte: sítio eletrônico UNASUL, 2019.

À uma primeira vista é possível asseverar que a UNASUL estabelece em seu tratado constitutivo um desenho externo bem definido e adequado à uma organização internacional como destacado anteriormente pela literatura jurídica (SEITENFUS, 2005; SILVA, 2008; MAZZUOLI, 2011). Pode ser definida como uma organização intergovernamental na acepção de Keohane e Nye (1997) visto que estabelece como seu segundo objetivo:

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira **participativa e consensuada**, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.

Na perspectiva deste objetivo, a UNASUL estabelece que a proposta de integração que visa é a de um processo constituído por aspectos mais amplos que os convencionais e que envolvem características culturais e identitárias próprias de cada Estado membro. Mais do que isso, apresenta o processo de integração como uma via de eliminar as iniquidades regionais e a exclusão social através de políticas públicas regionais mediadas pela participação ativa das sociedades e pelo consenso. Dessa forma, o objetivo aqui expresso, todavia, difere em sua origem do que aponta a perspectiva liberal da integração de Keohane (1987) e Keohane e Nye (1997; 2001), ao subsumir e/ou diluindo o comércio e trazendo para um primeiro plano outros fatores como a 'participação cidadã', questões culturais, sociais, procurando mitigar iniquidades através do 'fortalecimento da soberania e da interdependência entre os Estados'.

Desta forma, o consenso é a maneira pela qual o tratado constitutivo busca garantir a autodeterminação dos países que o subscrevem. Entretanto, garante também que as normas possam ser internalizadas nos Estados parte desde que tomadas como decisão por pelo menos  $\frac{3}{4}$  dos membros da organização, reafirmado mais uma vez em seu artigo 12:

Toda a normativa da UNASUL será adotada por consenso.

As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e as Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados poderão ser adotadas estando presentes ao menos três quartos ( $\frac{3}{4}$ ) dos Estados Membros. (...)

Os atos normativos emanados dos órgãos da UNASUL serão obrigatórios para os Estados Membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles, de acordo com seus respectivos procedimentos internos.

Para construir esses consensos progressivos o tratado e os que o subscrevem apostam no diálogo político permanente, na preparação das decisões e definição de prioridades, expresso em seu objetivo geral, já destacado acima, e também entre seus objetivos específicos:

o fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da UNASUL no cenário internacional;

e, destacadamente em seu artigo 14:

Diálogo Político

A concertação política entre os Estados Membros da UNASUL será um fator de harmonia e respeito mútuo que afiance a estabilidade regional e sustente a preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos.

Os Estados Membros reforçarão a prática de construção de consensos no que se refere aos temas centrais da agenda internacional e promoverão

iniciativas que afirmem a identidade da região como um fator dinâmico nas relações internacionais.

Outro ponto importante a ser destacado no tratado constitutivo é a inovação de se estabelecer a participação ativa das sociedades no constructo integrativo com vistas a envolver outros e diversos atores no processo. Essa perspectiva é sem dúvidas uma consequência das experiências predecessoras do MERCOSUL e da CAN através de certos mecanismos participativos constituídos no interior destas organizações, tais como as cúpulas sociais do MERCOSUL e as mesas andinas da CAN, além de debates temáticos que envolveram setores organizados das sociedades nacionais no suporte a essas instituições (PINTO, 2012). A ideia por trás disso é exatamente a de angariar apoio social ao processo de integração sul americano, identificando entre as sociedades nacionais grupos de interesse por áreas temáticas que aportem legitimidade ao próprio processo integrativo, através da pressão interna que podem exercer sobre os próprios governos nacionais em direção a uma negociação e que amplifique suas demandas ao plano regional (HIRST, 1991; HAAS, 1958). Reforçando assim, por sua vez, a própria relevância da instituição como instrumento de mediação entre o nacional e o regional (PUTNAM, 1988). Essa perspectiva está também elencada entre os objetivos gerais da organização e, aparece outra vez no item “p” dos objetivos específicos: “a participação cidadã, por meio de mecanismos de interação e diálogo entre a UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana;” (Tratado UNASUL) e, destacadamente no artigo 18

#### Participação Cidadã

Será promovida a participação plena da cidadania no processo de integração e união sul-americanas, por meio do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente com os diversos atores sociais, estabelecendo canais efetivos de informação, consulta e seguimento nas diferentes instâncias da UNASUL.

Os Estados Membros e os órgãos da UNASUL gerarão mecanismos e espaços inovadores que incentivem a discussão dos diferentes temas, garantindo que as propostas que tenham sido apresentadas pela cidadania recebam adequada consideração e resposta.



Sob essa perspectiva, os fóruns temáticos foram instituídos gradativamente na estrutura institucional da UNASUL através de decisões subsequentes do Conselho de Chefes e Chefas de Estado, incentivados basicamente por propostas dos próprios governos e executivos nacionais e que criariam estes fóruns setoriais. Dentre estes é possível citar:

1. Conselho Energético Sul Americano (2008);
2. Conselho de Defesa Sul Americano (2008);
3. Conselho de Saúde Sul Americano (2008);
4. Conselho Sul Americano de Desenvolvimento Social (2009);
5. Conselho Sul Americano de Infraestrutura e Planejamento (2009);
6. Conselho Sul Americano sobre o Problema Mundial das Drogas (criado em 2009 – mudança de denominação em 2010);
7. Conselho Sul Americano de Economia e Finanças (2010);
8. Conselho Eleitoral (2011); Conselho Sul Americano de Educação (2012);
9. Conselho Sul Americano de Cultura (2012);
10. Conselho Sul Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação (criado em 2009 – fracionado em 2012);
11. Conselho Sul Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações Contra o Crime Organizado Transnacional (2012).

É possível destacar ainda o Foro de Participação Cidadã, criado em 2013, como mecanismo de catalisar a participação da sociedade civil organizada dos países da região, através de um fórum regional que seria, por sua vez, um espaço de convergência de delegações de fóruns da sociedade civil semelhantes e correspondentes criados nos Estados parte que cumpririam a mesma função de inclusão participativa.

Os primeiros conselhos criados na estrutura organizativa da UNASUL foram os conselhos energético e de infraestrutura e planejamento. Tais conselhos decorreram em grande medida das negociações e tratativas já desenvolvidas e construídas no interior da IIRSA e que necessitavam de um fórum próprio dentro da

estrutura organizativa da então criada organização sul americana e que abarcaria e gestionaria dali para frente seus projetos. Os demais conselhos foram sistematicamente sendo criados como uma demanda dos executivos de constituir mecanismos que atraíssem as sociedades nacionais ao debate regional e ao novo processo de integração em si. Uma demanda dos próprios governos, constituída desde cima (RICHARD, 2014) com direção às sociedades nacionais, como um princípio político conducente e corolário à própria perspectiva da integração estabelecida como objetivo da UNASUL.

Portanto, no sentido de destacar as inovações da proposta de integração da UNASUL e posterior condensação em um tratado, é possível apontar que há a pelo menos duas perspectivas - ou apostas - claras relevantes para o processo: a permanente negociação política interestatal e a participação cidadã, que poderiam garantir a manutenção do processo integrativo e possibilitar o desenvolvimento institucional da organização, ou seja, o estabelecimento do projeto político democrático-participativo (DAGNINO; et al, 2006; 2004b) em uma perspectiva regional. Essa dupla perspectiva pode sem dúvidas ser resumida e simplificada à clara intenção dos subscreventes do tratado em fortalecer os vínculos e a coordenação política dos Estados e sociedades nacionais. Ao apontar exatamente no sentido que a literatura já vinha descrevendo a organização, ou seja, como um organismo que teria a clara intenção de atuar politicamente sendo que, para tanto, necessitaria de uma retaguarda garantida previamente pela negociação prévia entre as diferentes vontades políticas que a partilham e a conduzem.

Como se viu a UNASUL estabelece em seu tratado constitutivo uma estrutura institucional bem definida (SEITENFUS, 2005; MAZZUOLI, 2011; SILVA; 2008), adequada à classificação teórica de uma instituição internacional (KEOHANE, 1987) e com o perfil de uma organização intergovernamental (MORAVCSIK, 1997) com forte presença de estadistas na confecção de uma sociedade internacional (BULL, 2002). O tratado destaca adicionalmente a relevância de questões sociais, culturais e identitárias, além de entender a integração como um mecanismo de desenvolvimento social com vistas a mitigar iniquidades. Surgiu de um acúmulo histórico que convergiu as necessidades econômicas e financeiras regionais à percepção de parte das lideranças governamentais de que era também necessária

uma melhor negociação e concertação política regional. Esse perfil integrativo do processo estrutura e dá sentido ao próprio tratado constitutivo em si, através da regra do consenso e da maioria qualificada, além de chamar ao processo as sociedades nacionais por meio de áreas temáticas setorizadas. Entretanto, é possível asseverar pelo menos duas disjunções que podem derivar dessa proposta de integração, e que, em grande medida, significam a principal contradição do processo e a possibilidade de esgotamento institucional.

Por um lado, embora as circunstâncias de convergência possibilitadas pela IIRSA tenham, em grande medida, estabelecido laços de interesse econômico e comercial regional, o tratado de constituição da UNASUL procura de fato não apostar no tradicional processo integrativo por etapas (BALLASSA, 1961), que vai do comércio à política. De outra forma procura, se não 'inverter o sinal' do tradicional processo de integração regionalista ao colocar a política à frente do comércio, pelo menos parece querer acelerar o processo de integração ao apostar na negociação e convergência política como ferramenta de instrumentalização concomitante do processo. A necessidade do consenso e de uma maioria qualificada para desenvolver as atividades da instituição geram, a princípio teoricamente para a visão intergovernamentalista, a coesão necessária ao sistema pela garantia de manutenção das soberanias e governo dos executivos nacionais, entretanto, torna a instituição dependente de uma correlação de forças geopolíticas favoráveis aos seus princípios fundadores e aos corolários derivados destes, e institui assim a necessidade do seu desenvolvimento posterior nutrir vínculos de origem que irão depender em grande medida da manutenção majoritária, ou pelo menos bem ampla, de seus valores entre os governos subsequentes ao momento do seu advento.

A UNASUL como antes destacado é fruto de um momento crítico específico, significado por contingências históricas específicas (MAHONEY; SCHENSUL, 2006), que compeliram as lideranças nacionais a mirarem o entorno regional. Por conseguinte, a trajetória da integração passa por um outro momento crítico, que contingenciou às relações regionais a um alinhamento ideológico, em um movimento cíclico (BENNET; ELMAN, 2006) de negação em parte do modelo anterior e refratário a perspectiva estritamente comercialista até então desenvolvida. Essa perspectiva apostava na negociação política regional como mecanismo de afirmação de uma

identidade regional frente ao multilateralismo global, uma perspectiva que pretendia a constituição de um novo legado regional (COLIER; COLIER, 1991) – ou pelo menos uma reinterpretação do histórico regionalismo – que condicionasse um novo curso de ação regional frente aos desafios impostos pelo sistema internacional. Esse curso de ação relativo à constituição de uma nova trajetória regionalista da integração tende, a princípio, a gerar retornos crescentes que reforçariam o caminho assumido, todavia, em medida oposta, tende também a produzir gradativos *feedbacks* negativos de regresso ao *status quo* anterior por atores sociais reais contrários e/ou alijados da trajetória em desenvolvimento que, por sua vez, buscam retomar o próprio legado readequando-o às novas circunstâncias históricas adversas.

Como destacado anteriormente o diálogo político é característica fundante do tratado de constituição da UNASUL, esse princípio é a regra de condução para a tomada de decisões dos organismos superiores da organização. Contudo, é também um valor que perpassa a própria caracterização da organização e, por consequência, se aplicaria segundo a lógica de funcionamento própria, à elaboração e definição de pautas integrativas a partir de seus conselhos temáticos que envolveriam os governos e as sociedades nacionais dos países da região.

Como assinalado previamente, em grande medida os projetos de infraestrutura promovido pela IIRSA ensejaram uma maior coesão regional, em um movimento de *spill over* (HIRST, 1991) sobre outras áreas funcionais para a integração e que derivariam, em certa medida, na própria criação da UNASUL como consequência. Esse movimento *botton up* (HETTNE; SÖDERBAUM, 1998; 2000) de compartilhamento de experiências e interesses ensejou também uma demanda específica por um fórum adequado no interior da estrutura institucional da própria UNASUL. Assim, foram criados subsequentemente para tanto os conselhos temáticos específicos para que catalisassem esse adensamento das relações e onde encontrariam o canal adequado para posterior assunção como políticas públicas regionais negociadas em um fórum adequado e, portanto, legitimadas institucionalmente de maneira mais contundente.

Entretanto, como se verá em seguida, as reuniões de ministros e ministras de relações exteriores propuseram e, o conselho de chefes e chefas de Estado

estabeleceram e constituíram também na estrutura institucional da UNASUL, um conjunto variado de conselhos temáticos com vistas a somar ao processo integrativo um conjunto de demandas que, teoricamente, surgiriam das sociedades e se condensariam como projetos e políticas públicas regionais. Todavia, essa iniciativa é claramente um movimento *top down* (RICHARD, 2014) que não necessariamente tem relação direta com o movimento de fato, de atores reais e circunstâncias próprias que possibilitem demandas regionais e, mais importante, valores e perspectivas integrativas reais nas áreas temáticas determinadas como relevantes.

Assim, embora a criação de conselhos temáticos seja uma inovação relevante para a assunção de políticas regionais que perfaçam um desenho de políticas públicas mais adequado às necessidades sociais, a criação dos mesmos sem um adensamento correspondente das relações regionais nos segmentos referentes acaba por tornar os fóruns apenas instrumentos pró forma esvaziados de atores reais e funcionalidade efetiva. Na mesma medida, ou de maneira ainda mais crítica, a criação do Foro de Participação Cidadã, embora tivesse a intenção de arregimentar segmentos organizados e movimentos sociais em torno do processo de desenvolvimento da UNASUL, seu funcionamento dependeria da criação de fóruns correspondentes nacionais ou, ao menos, de governos que tivessem a clara intenção de chamar a sociedade civil a participar da vida pública em uma perspectiva democrático-participativa (DAGNINO; 2004b). O funcionamento do foro, portanto, também dependeria de uma correlação de forças coerente à sua intenção e, quando a UNASUL provoca os governos nacionais a constituírem espaços de participação cidadã e estes por sua vez não correspondem, a legitimidade da própria organização em fazer de suas decisões relevantes é colocada em questão, fragilizando sua relevância como ator regional respeitável e influente.

Neste subcapítulo se analisou o Tratado Constitutivo da UNASUL com enfoque em seu desenho institucional, princípios normativos e as disposições que poderiam indicar seu perfil direcionado à política regional. De acordo com a teoria é possível estabelecer que o desenho externo constituído institucionalmente para a organização parece adequado à classificação de organização internacional, todavia, suas origens assentadas normativamente diferem em parte de uma perspectiva institucional estritamente propugnadas pela teoria liberal. Essa característica é

marcadamente expressa já no preâmbulo, como também, entre os objetivos da organização que estabelecem metas muito mais amplas que apenas uma abertura comercial, apostando no 'diálogo político' como meio de desenvolvimento e de mitigar iniquidades. Além disso, o Tratado Constitutivo também expressa sua firme intenção em contar com as sociedades nacionais no constructo integrativo, para isso cria um conjunto de disposições que buscam a 'participação cidadã', como também, cria uma série de fóruns temáticos que incluiriam a mais atores no processo. Entretanto, como já discutido, essas características implicam na possibilidade de duas disjunções no desenvolvimento institucional da organização: pelo 'diálogo político' necessitar de uma correlação política de forças favorável aos princípios fundadores e, por que a participação social ativa necessita ou de um adensamento das relações regionais correspondente, ou de políticas de Estado que entendam princípios participativos e democráticos como relevantes para o constructo integrativo.

Isto posto, a seguir apresentar-se-á o conjunto de normativas emitidas pela UNASUL, ao estabelecer uma diferenciação quanto a função de cada uma a partir de uma análise de conteúdo dos documentos; posteriormente apresenta-se em números absolutos as decisões, resoluções, declarações e disposições tomadas anualmente nos principais fóruns da UNASUL e algumas considerações a respeito; por conseguinte, analisar-se-ão os documentos que poderiam ser identificados com o perfil de atuação política que a organização como novo ator regional emitiu<sup>75</sup>. Por fim, se destacarão dentre os documentos aqueles que, de alguma forma, conduziram a organização ao protagonismo político que buscava como princípio de sua perspectiva da integração e, a partir dos mesmos e com base na teorização já desenvolvida, se farão algumas considerações sobre os reflexos dos mesmos na manutenção da organização como ator regional relevante.

---

<sup>75</sup> Nos anexos está presente o conjunto de decisões tomadas pela UNASUL

## 7.2.2. Os principais organismos e as deliberações tomadas

A União de Nações Sul-Americanas de 2008 até 2018 de maneira sistemática e costumava se reuniu em encontros ordinários anuais, nas cúpulas de Chefes e Chefas de Estado e/ou reuniões do Conselhos de Ministros e Ministras de Relações Exteriores e, extraordinários, quando de oportunidades excepcionais que, ou demandam uma ação e tomada de decisão rápida por parte dos Estados ou, ensejam a possibilidade de ampliar relações com Estados e/ou blocos de países terceiros<sup>76</sup>.

Até o ano de 2016, a instância máxima e decisória da UNASUL, o Conselho de chefas e Chefes de Estado se reuniu anualmente, por sua vez, o Conselho de Ministros e Ministras de Relações Exteriores, responsável por organizar as pautas de debates pertinentes e preparar a agenda de atividades a serem executadas em médio prazo se reuniu semestralmente até 2018<sup>77</sup>. Ainda, com relação à regularidade e frequência de encontros das instâncias representativas da estrutura organizativa do bloco, é possível assinalar, mas não precisar exatamente, que os Conselhos Temáticos se reuniram bimestralmente de maneira intermitente, ou seja, sem uma regularidade prevista e estabelecida para a grande maioria desses fóruns, sendo alguns conselhos mais proativos e/ou chamados a se pronunciar com maior frequência do que outros. No que lhe diz respeito, o Conselho de Delegadas e Delegados – embora não plenamente completo de seus membros desde sua criação - participou ativamente na construção de alguns temas que, de alguma forma eram de interesse dos países que representavam. Por fim, a Secretaria Geral, criada em 2009 e originada com a gestão do ex-presidente argentino Néstor Kirchner e, exercida por último pelo ex-presidente colombiano Ernesto Samper, como órgão representativo e executivo fundamental das funções administrativas da UNASUL, é aquela que era acionada com maior frequência e chamada a se pronunciar não só de maneira proativa, bem como, reagindo sempre que necessário como em especial para a mediação de conflitos entre Estados e entre oposição e situação interna nos Estados nacionais (sítio UNASUL, 2019).

---

<sup>76</sup> Como quando da oportunidade da reunião conjunta da UNASUL com os países dos BRICS, ocorrida em 2015 em Salvador no Estado da Bahia no Brasil e na Cúpula UNASUL países Árabes em 2010.

<sup>77</sup> Com baixas subsequentes ano a ano nas representações que o compunham.

As cúpulas de chefes e chefas de Estado possibilitaram aos governos dos países envolvidos no projeto integrativo a expressarem publicamente a sua percepção a respeito deste processo de unidade sul-americana. Os discursos em geral reafirmam o propósito integrativo, de irmandade e da busca da construção identitária comum, como demonstram Medeiros e Meunier (2013) em uma análise discursiva institucionalista das falas presidenciais:

i) uso de terminologia identitária conduzindo à dinâmica de formação do “nós” e, em consequência, dos “outros”: referências a “nações-irmãs”, “família sul-americana”, “Pátria Grande”; ii) busca de uma projeção internacional para a identidade coletiva, ligada à construção da UNASUL como ator de defesa e exposição dos interesses de seus membros internacionalmente; iii) dimensão de conteúdo: baseada em experiências históricas e elementos culturais compartilhados, fazendo-se uso especialmente de simbologia relacionada aos movimentos de independência; iv) dimensão normativa: remete-se ao compartilhamento de valores como princípios da integração regional ou como seus objetivos; v) está inserida em uma narrativa cíclica que envolve passado, presente e futuro em comum.

(MEDEIROS; MEUNIER, 2013: 704, 705)

Não obstante, alguns autores têm apontado, tanto em encontros da UNASUL, como também em outras instituições da integração e em discursos mais gerais de política externa proferidos pelos executivos nacionais, uma excessiva retórica integracionista não condizente com o real desempenho das instituições, de seus órgãos executivos e administrativos. Os governos nacionais, suas respectivas chancelarias e suas visões de política externa careceriam ainda de uma visão de horizonte comum mais bem afinada e convergente para além do mero exercício discursivo. Nesse sentido, Paulo Roberto de Almeida (2010) assevera:

A despeito da retórica integracionista das reuniões presidenciais nos últimos dez anos – grosso modo, desde o primeiro encontro de chefes de Estado e de governo realizado em Brasília em 2000 – não existe o mínimo sinal



prático de que os países possuam visões convergentes, e menos ainda coincidentes, sobre a integração.

(Almeida, 2010:10).

Entretanto, a despeito destas críticas referentes a não conformidade e, mesmo, uma relação antagônica entre o discurso e a realidade do processo de construção da unidade política sul-americana, alguns gestos diplomáticos<sup>78</sup> e ações dos executivos nacionais demonstram o contrário. É possível verificar nos pronunciamentos presidenciais, nas declarações conjuntas das cúpulas de chefes e chefas de Estado e na presença proativa da secretaria geral em fóruns americanos mais amplos e globais uma tendência crescente ao apoio mútuo e a delimitação geopolítica regional como um ambiente autônomo e soberano. Mais do que isso, as nações sul-americanas demonstraram grande disposição a enfrentar questões sensíveis como de segurança geográfica, passivos contenciosos com países desenvolvidos e apoio irredutível à autodeterminação política dos países da região.

Por conseguinte, a seguir se identificará de maneira geral o conjunto de diretrizes emanadas dos organismos criados na estrutura institucional da UNASUL. Segudamente, se apresentará o conjunto total de diretrizes produzidas pelos mesmos, de maneira cronológica e com destaque aos períodos de concentração na produção de diretrizes. Por fim, se fará uma diferenciação quanto ao sentido das diretrizes emanadas, ao destacar aquelas com sentido relacionado ao posicionamento político da instituição e apontar, fundamentalmente, àquelas que imprimem à organização o protagonismo político em termos de negociação e concertação política e afirmação da autodeterminação soberana regional.

---

<sup>78</sup> As relações internacionais operam por mecanismos muito sutis, mesmo gestos aparentemente singelos de um Estado em relação a outro podem conter um grande significado político.

## Documentos emanados dos organismos da UNASUL

### I - Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

As decisões tomadas pelo Conselho de Chefes e Chefas de Estado tem caráter terminativo na tomada de posição, são expressão do consenso possível produzido pela organização, tanto no âmbito do próprio conselho como também consequência das tratativas nos fóruns de competência inferior que produzem cumulativamente acordos possíveis até a decisão final pelo órgão colegiado superior. De maneira geral, as decisões têm a característica de ter amplo respaldo dos Estados parte, mesmo em questões polêmicas e de tomada de decisões políticas, são o resultado dos acordos e mediações possíveis entre as diferentes posições representadas. Fazem parte das decisões tomadas pelo conselho tanto questões de incremento institucional como a criação dos diferentes conselhos temáticos, questões administrativas como a aprovação de fundos e planos de ação, como também questões polêmicas e de posição política como da crise em Pando na Bolívia em 2008<sup>79</sup>, a suspensão do Paraguai do organismo em 2012<sup>80</sup> e o respaldo à Argentina quanto à sua contenda com os ‘fundos abutres’<sup>81</sup>.

### II - Declarações e Comunicados de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;

As declarações e comunicados dos chefes e chefas de Estado e de governo são os documentos onde se concentram a maior parte das posições eminentemente políticas tomadas pela organização, que representam a visão dos executivos nacionais quanto à questões mais amplas do sistema internacional, de solidariedade a países terceiros e posições quanto à defesa das instituições democráticas e soberania regional.

---

<sup>79</sup> Que ensejou e possibilitou a Conselho de Defesa Sul Americano.

<sup>80</sup> Pela deposição do presidente Fernando Lugo.

<sup>81</sup> A disputa que a república argentina trava com credores internacionais.

### III - Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;

As resoluções dos ministros e ministras de relações exteriores são a verdadeira seara por onde a maior parte do andamento institucional da UNASUL se desenvolve. É entre os ministros que a negociação gradativa de posições leva a políticas comuns e acordos nas tratativas quanto a aspectos mais dinâmicos das necessidades do processo de integração. São as resoluções dos ministros e ministras de relações exteriores que preparam o terreno para as decisões do Conselho de Chefes e Chefas de Estado e Governo. Além disso, por orientação e autorização dos governos nacionais, o conselho de ministros aprova o envio de missões diplomáticas, aprova os estatutos dos conselhos temáticos, analisa questões orçamentárias, entre outros.

### IV - Declarações e Comunicados de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da UNASUL;

As declarações e comunicados dos ministros e ministras são também o meio pelo qual os governos se pronunciam politicamente quando de questões conjunturais que necessitem de respostas céleres da UNASUL. O conselho de ministros em reuniões semestrais – ou extraordinárias quando necessário – através de suas declarações e comunicados é o porta voz mais ágil dos governos da região de maneira uníssona por meio da UNASUL. Os comunicados e declarações do conselho de ministros e ministras é onde pode verificar-se o maior número de tomada de posições políticas da organização quanto às questões relativas à postura da mesma em assuntos mais amplos do sistema internacional. Assim como e, principalmente, quanto às posições relativas à manutenção das instituições democráticas, de soberania dos países da organização, de mediação de conflitos e apoio a reivindicações internacionais dos países que compõem a organização.

### V - Disposições do Conselho de Delegados e Delegadas;

As disposições do conselho de delegados e delegadas deveria ser o meio pelo qual adidos, técnicos e representantes das nações sul americanas proporem

normas de funcionamento, regulamentos e observariam questões financeiras da organização. No entanto, o conselho de delegados e delegadas funcionou com regularidade intermitente, teve baixa participação efetiva da maior parte dos Estados membros e cumpriu apenas em parte as funções determinadas pelo tratado de constituição da organização. O que demonstra um baixo comprometimento dos governos em estabelecer vínculos funcionais em níveis inferiores, como também, pelo tempo entre o estabelecimento do conselho, a indicação dos representantes e a mudança substancial da correlação de forças e perspectiva quanto ao projeto UNASUL no período posterior<sup>82</sup>

**Tabela 1: produção de diretrizes da UNASUL**

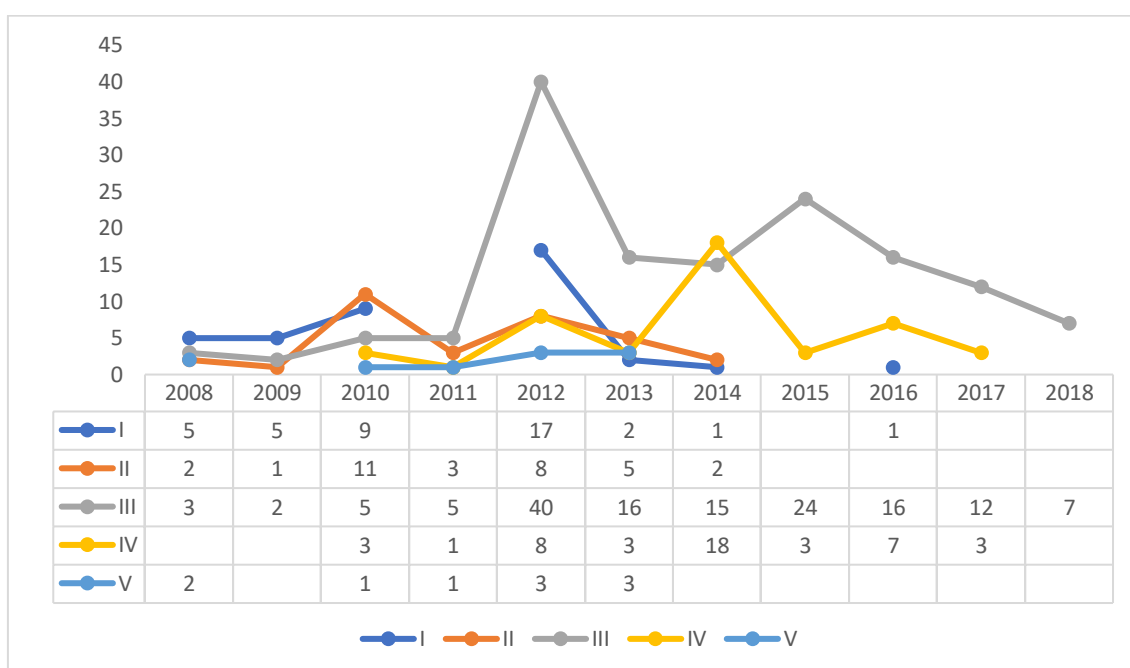
	I	II	III	IV	V	Total
<b><u>2008</u></b>	5	2	3		2	<b>12</b>
<b><u>2009</u></b>	5	1	2			<b>7</b>
<b><u>2010</u></b>	9	11	5	3	1	<b>29</b>
<b><u>2011</u></b>		3	5	1	1	<b>10</b>
<b><u>2012</u></b>	17	8	40	8	3	<b>76</b>
<b><u>2013</u></b>	2	5	16	3	3	<b>29</b>
<b><u>2014</u></b>	1	2	15	18		<b>36</b>
<b><u>2015</u></b>			24	3		<b>27</b>
<b><u>2016</u></b>	1		16	7		<b>24</b>
<b><u>2017</u></b>			12	3		<b>15</b>
<b><u>2018</u></b>			7			<b>7</b>
<b>Total:</b>	<b>40</b>	<b>32</b>	<b>145</b>	<b>46</b>	<b>10</b>	

Fonte: Itamaraty, 2019.

<sup>82</sup> Que veremos no capítulo subsequente.

Uma primeira análise genérica e em números absolutos da produção de diretrizes emanadas da estrutura institucional da UNASUL demonstra um movimento inicial de ascensão, pico e declínio médio de posicionamentos da organização ao logo da sua década de funcionamento efetivo. Um movimento cadenciado e constituído em um período específico e representado no gráfico abaixo:

**Gráfico 1: Emissão de diretrizes**



Fonte: sítio eletrônico UNASUL, 2019.

No gráfico é possível destacar fundamentalmente na trajetória da UNASUL um processo de constituição inicial e afirmação da instituição. Este, marcado por um conjunto de decisões do conselho de chefes e chefas de Estado e resoluções do conselho de ministros e ministras de relações exteriores que tem o caráter de institucionalizar a organização através de diretrizes que deem celeridade ao processo integrativo. No sentido exatamente de adequação das normativas da UNASUL nos ordenamentos jurídicos pátrios (MELLO, 1996; SOUZA, 1999; MOTTA, 2006) com vistas a possibilitar um processo célere à integração em termos jurídico formais. Esse

movimento tem uma concentração entre os anos de 2010 e 2014, com um pico em 2012, que é o ano em que há um maior número de normas emanadas pelos conselhos superiores da organização e que marca o fim da sua ascensão, apogeu e o início de um certo deterioramento político da instituição.

As decisões e resoluções dos conselhos superiores nesse momento inicial são basicamente: a aprovação do orçamento e financiamento da organização; criação dos conselhos temáticos e do Foro de Participação Cidadã e de seus estatutos internos de funcionamento; planos de ação para a organização e para seus conselhos temáticos; envio de missões eleitorais de acompanhamento de pleitos e plebiscitos nacionais; além de se pronunciar através de decisões e resoluções quanto questões políticas regionais como já mencionado anteriormente. Contudo, como também já destacado, são nas Declarações e Comunicados dos conselhos superiores que se concentram a maior parte das questões eminentemente de posicionamento político regional, como também, questões mais amplas e relativas a postura da organização frente ao sistema internacional e as relações internacionais.

Logo, é possível destacar por ordem cronológica e de maneira geral em números absolutos que o Conselho de Chefas e Chefes de Estado da UNASUL se pronunciou através de Declarações e Comunicados em um total de trinta e duas vezes, por sua vez, o Conselhos de Ministros e Ministras da UNASUL se pronunciou um total de quarenta e seis vezes (sítio UNASUL, 2019). Esses documentos promulgaram posicionamentos da organização que envolvem diversos temas, atores e circunstâncias. Mas, diante da integralidade dos dados mais gerais é possível ainda fazer uma classificação agrupada e mais concisa desses documentos.

Por um lado, há aqueles documentos que são consequência de reuniões ordinárias e extraordinárias e que tratam de temas diversos, do andamento da organização e de saudação quanto aos feitos alcançados institucionalmente: quanto aos conselhos temáticos, grupos de trabalho, notas de agradecimento, parabenizações, pesar, etc. Por outro lado, há aquelas Declarações que tem única e exclusivamente a função de pontuar um posicionamento político específico da organização, que versam sobre questões significativas da conjuntura e que a organização elegeu ter posição direta e objetiva quanto a estas. Entre essas declarações se fará aqui também uma diferenciação e categorização quanto ao

sentido pretendido pela Declaração/Comunicado, de acordo com uma interpretação e análise de conteúdo do documento dividida em:

I - Mediação de conflitos e manutenção da estabilidade democrática regional;

II - Soberania regional e defesa conjunta de seus membros frente a seara mais ampla de disputas políticas do sistema internacional;

III – Suporte e apoio a pleitos e posições internacionais de seus membros;

IV - Pronunciamentos e posições políticas conjuntas sobre questões mais amplas relativas ao sistema internacional.

Nesse sentido, podemos diferenciar para essa categoria de Declarações e Comunicados:

**Tabela 2: Declarações e Comunicados do Conselho de Chefes e Chefas de Estado**

Ano	Declaração/Comunicado	Tipo de Declaração/Comunicado
2008	1. Declaração de La Moneda - apoio ao governo boliviano quanto a crise política na província de pando	1 – Tipo I
2010	2. Declaração sobre a Cooperação dos Países Membros da UNASUL sobre Movimentos Relevantes de Navios cuja Rota incluía as Ilhas Malvinas, Geórgias do Sul e Sandwich do Sul	2 – Tipo II
	3. Declaração sobre a Situação na Península da Coreia	3 – Tipo IV
	4. Declaração de Apoio à Candidatura do Dr. José Graziano para o Cargo de Diretor Geral da FAO	4 – Tipo III
	5. Declaração de Buenos Aires sobre a Situação do Equador	5 – Tipo I
	6. Declaração das Chefas e dos Chefes de Estado e de Governo da UNASUL frente à denominada Lei de Arizona	6 – Tipo IV
	7. Declaração sobre a Questão das Ilhas Malvinas	7 – Tipo III

2011	8. Declaração sobre o Deslocamento da Fragata HMS Montrose às Ilhas Malvinas	8 – Tipo II
2012	9. Declaração sobre a América do Sul como Zona de Paz 10. Comunicado Especial de Apoio à Luta contra o Terrorismo em todas as suas Formas e Manifestações 11. Declaração Especial sobre a Questão das Ilhas Malvinas 12. Declaração Especial sobre o Uso Tradicional da Mastigação da Folha de Coca 13. Declaração sobre o Processo de Paz na Colômbia	9 – Tipo I 10 – Tipo I 11 – Tipo II 12 – Tipo II 13 – Tipo I
2013	14. Declaração do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL sobre a Situação na República Árabe Síria 15. Declaração do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL sobre a Questão das Ilhas Malvinas 16. Declaração do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL sobre as Eleições na Venezuela em 2013	14 - Tipo IV 15 – Tipo II 16 – Tipo I
2014	17. Declaração do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL em Respaldo à Posição da República Argentina na Reestruturação de sua Dívida Soberana	17 – Tipo III

As Declarações e Comunicados do Conselhos de Chefes e Chefas de Estado têm a característica de, por se tratar do organismo máximo da organização, ser o fórum onde se pode identificar de maneira mais precisa as posições políticas mais relevantes tomadas pela organização e que teriam o papel de dar um nível maior de relevância para o que é pautado e declarado por este fórum. Todavia, as Declarações e Comunicados do Conselho de Ministros e Ministras de Relações Exteriores são também extremamente relevantes do ponto de vista das posturas políticas assumidas pela organização, visto que, as posições tomadas por cada



ministro nada mais são do que a posição dos executivos nacionais externadas, negociadas e construídas coletivamente por seus funcionários representantes de mais alto nível e um fórum imediatamente inferior mas que, contudo, representam de maneira mais dinâmica as posições da organização em conjunto.

Desta forma, podemos destacar também, por ordem cronológica e de maneira geral:

**Tabela 3: Declarações e Comunicados do Conselho de Ministros e Ministras de Relações Exteriores**

Ano	Declaração/Comunicado	Tipo de Declaração/Comunicado
2010	1. Ata da Reunião de Trabalho do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores sobre a Situação do Haiti	1 – Tipo IV
2012	2. Declaração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da UNASUL sobre a Palestina	2 – Tipo IV
	3. Declaração de Guayaquil em Respaldo à República do Equador	3 – Tipo II
	4. Comunicado sobre a Situação Política do Paraguai	4 – Tipo I
	5. Declaração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da UNASUL sobre a Questão das Ilhas Malvinas	5 – Tipo II
2013	6. Comunicado da UNASUL sobre a Retirada de Permissão de Sobrevoos e Aterrissagem da Aeronave Presidencial da Bolívia	6 – Tipo II
	7. Pronunciamento da UNASUL sobre as Eleições Gerais na República do Paraguai	7 – Tipo I
	8. Pronunciamento da UNASUL sobre a Situação na Península Coreana	8 – Tipo IV
2014	9. Comunicado da UNASUL sobre o Projeto de Lei Aprovado pelo Governo dos Estados Unidos da América	9 – Tipo II
		10 – IV

	<p>10. Comunicado da UNASUL sobre o Anúncio do Restabelecimento de Relações Diplomáticas entre os Estados Unidos da América e a República de Cuba</p> <p>11. Comunicado sobre o Assassinato do Deputado Robert Serra</p> <p>12. Comunicado sobre a Eleição da Venezuela como Membro Não Permanente do Conselho de Segurança da ONU</p> <p>13. Comunicado sobre os Avanços do Processo de Paz da Colômbia</p> <p>14. Comunicado do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da UNASUL sobre a Participação da Bolívia no G77+China</p> <p>15. Comunicado do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da UNASUL sobre o Processo de Diálogo na República Bolivariana da Venezuela</p> <p>16. Comunicado do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores da UNASUL sobre a Participação de Cuba na VII Cúpula das Américas no Panamá</p> <p>17. Comunicado sobre o Diálogo na Venezuela</p> <p>18. Declaração sobre Sanções à Venezuela</p> <p>19. Comunicado da UNASUL sobre a Situação na República Bolivariana da Venezuela</p>	<p>11 – Tipo I</p> <p>12 – Tipo III</p> <p>13 – Tipo I</p> <p>14 – Tipo III</p> <p>15 – Tipo I</p> <p>16 – Tipo IV</p> <p>17 – Tipo I</p> <p>18 – Tipo I</p> <p>19 – Tipo I</p>
2015	<p>20. Comunicado da UNASUL sobre a Continuidade do Diálogo Político na Venezuela</p> <p>21. Comunicado da UNASUL sobre o Decreto Executivo do Governo dos Estados Unidos sobre Venezuela</p> <p>22. Comunicado da UNASUL sobre a Lei Aplicada pelo Governo dos Estados Unidos da América</p>	<p>20 – Tipo I</p> <p>21 – Tipo II</p> <p>22 – Tipo II</p>
2016	<p>23. Comunicado da UNASUL sobre os Exercícios Militares do Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte nas Ilhas Malvinas</p>	<p>23 – Tipo II</p>

	24. Comunicado da UNASUL sobre a Assinatura do Acordo de Paz na Colômbia	24 – Tipo I
	25. Comunicado da UNASUL sobre o Uso da Força contra a Ordem Constitucional na República da Turquia	25 – Tipo IV
	26. Declaração Especial sobre a Questão das Ilhas Malvinas	26 – Tipo II
	27. Comunicado da UNASUL sobre a Reiteração do Decreto Executivo do Governo dos Estados Unidos sobre Venezuela	27 – Tipo II

Na lista cronológica apresentada acima identificamos o conjunto de Comunicados e Declarações que, de maneira específica, apresentaram objetivamente os posicionamentos políticos da UNASUL. Esses posicionamentos foram dispostos em quatro categorias para fins metodológicos de maneira a classificá-los a partir da análise de seus conteúdos. Identificou-se como documentos de:

Tipo I - Todos aqueles documentos que versavam sobre o posicionamento da UNASUL em questões referentes à manutenção do Estado de Direito, das instituições democráticas nacionais e da solução política negociada de contendas nacionais e regionais;

Tipo II - Todo documento que fazia referência ao resguardo de aspectos da soberania territorial, política e jurídica dos países membros da organização, como reflexo de disputas e interesse nacional, como também, e por consequência e extensão, do próprio resguardo regional no mesmo sentido quanto aos aspectos soberanos.

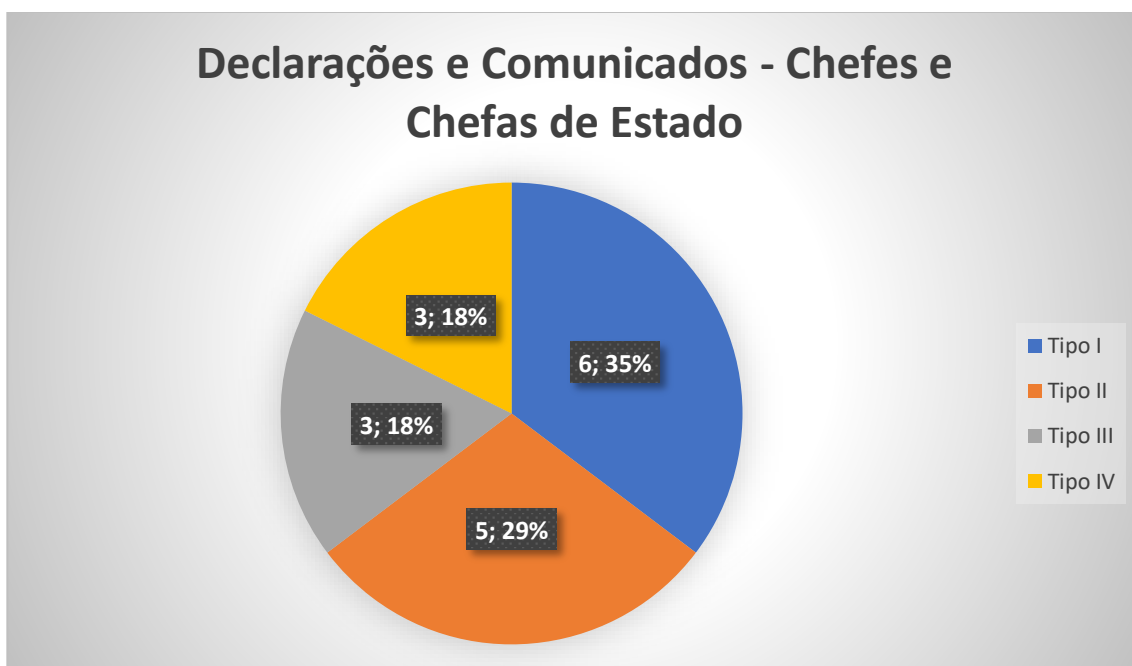
Tipo III - Documentos que apoiem e suportem as reivindicações e pleitos que os países membros da organização buscam na seara internacional como forma de ampliar o protagonismo individual das partes do sistema sul americano e assim, por

consequência, ampliar em alguma medida a relevância regional e da própria organização em fóruns mais amplos do sistema internacional.

Tipo IV - Documentos que apresentem uma posição conjunta dos países da região através da UNASUL enquanto instituição que representem uma visão ou perspectiva regional única quanto às questões políticas internacionais relevantes.

Assim, de acordo com o quadro anteriormente apresentado e com a construção tipológica estabelecida se pode identificar de maneira gráfica as posições políticas emitidas pelo Conselho de Chefes e Chefas da UNASUL da seguinte maneira:

**Gráfico 2: Declarações E Comunicados – Chefes E Chefas De Estado**



E as posições políticas emitidas pelo Conselho de Ministros e Ministras de Relações Exteriores da UNASUL da seguinte maneira:

**Gráfico 3: Declarações e Comunicados: Ministros e Ministras de Relações Exteriores**



Nesse segmento de capítulo se destacou o conjunto de diretrizes tomadas e, em particular, as posições políticas assumidas pela UNASUL entre os anos de 2008, ano de início de suas atividades e 2018, ano que se pode encontrar os últimos documentos emitidos pela organização sul americana. Se pôde identificar que em seus anos iniciais os organismos superiores se dedicaram a produzir uma série de orientações para o célere arranjo institucional e desenvolvimento da organização. Esse período se estende entre os anos de 2010 e 2014, com um pico na produção de diretrizes da organização em 2012 e um declínio médio posterior que se estenderá até o ano de 2018.

Por conseguinte, se assinalou a relevância de analisar os posicionamentos dos conselhos superiores da organização como forma de destacar se o perfil de organização identificado pela literatura se reproduziria como ações práticas de seus conselhos ou, pelo menos, se os mesmos encaminhariam o desenvolvimento institucional da organização no mesmo sentido, qual seja, o de se instituir uma organização da integração com um perfil que trouxesse a negociação e a concertação política regional a um plano estratégico concomitante para dar consequência ao projeto de desenvolvimento pretendido. Subsequentemente se

concentraram as análises na emissão de Declarações e Comunicados dos Conselhos de Chefes e Chefas de Estado e de Ministros e Ministras de Relações Exteriores por ser, nesses dispositivos diretivos, que se encontram pontualmente os posicionamentos políticos da organização sobre questões de política regional e internacional e que, por sua vez, onde poderia se verificar a busca pela concertação política regional e pelo protagonismo político da instituição com perspectiva à integração com o perfil estabelecido pelo Tratado Fundacional.

Ulteriormente se pôde verificar e diferenciar os comunicados e declarações dos conselhos os separando em: enunciados genéricos e protocolares mais gerais e declarações finais amplas fruto de reuniões ordinárias e extraordinárias; daquelas declarações e comunicados que expressam posições políticas objetivas, pontuais, específicas, relacionadas às questões candentes e/ou conjunturais e tomadas e/ou assumidas pela organização de maneira a expressar, especificamente a posição da mesma sobre questões políticas. Se procurou destacar assim aquilo que aos olhos dos dirigentes da instituição mereceria uma posição própria e específica, plasmada em um documento oficial que realizasse a visão dos mesmos quanto a questão em particular tratada.

Por fim, se fez uma análise das Declarações e Comunicados com enfoque em posições políticas emitidas pelos Conselhos de Chefes e Chefas de Estado (I) e de Ministros e Ministras de Relações Exteriores (II) da UNASUL, os diferenciando em uma categorização por tipos resumidos a quatro e referentes subsequentemente a estabilidade democrática regional: conselho I 35% e conselhos II 37%; soberania nacional/regional: conselho I 29% e conselho II 33%; apoio a pleitos e posições internacionais dos seus membros: conselho I 18% e conselho II 8%; posição política sobre pautas internacionais conselho I 18% e conselho II 22%.

Essa atuação da organização demonstra o enfoque correspondente aos princípios fundacionais que a estabeleciam como uma instituição que buscava, não apenas buscar a integração a partir de mecanismos econômicos ou, mais simplesmente, de abertura comercial, por outro lado, a instituição teve uma grande proatividade no posicionamento político através de suas Declarações e Comunicados dos conselhos superiores. Essa proatividade destaca em particular questões relevantes referentes à negociação política de crises regionais, soberania

nacional e regional, apoio mútuo e posições conjuntas sobre temas internacionais candentes. Tal perspectiva da integração tem características que apontam muito mais no sentido das teorias realistas (FENG; RUIZHUANG, 2006; MEARSHEIMER, 2002; 2006) que sustentam que as aproximações integrativas se dão no sentido de garantir as soberanias nacionais por apoio mútuo do que, por outro lado, por uma perspectiva liberal (KEOHANE; NYE, 1997; 2001) de convenções normatizadas de direitos e deveres que possibilitem a integração com vistas a garantir certa estabilidade para o desenvolvimento através do interesse comercial e econômico. No sentido, portanto, daquilo que o Tratado Constitutivo define como princípios e objetivos e, conducente com o que a literatura a respeito da organização já apontava, ou seja, da organização como um instrumento de afirmação política regional, a produção da organização nesse sentido demonstra exatamente que o objetivo das partes interdependentes que compunham o sistema (OLIVEIRA, 2002) garantir realisticamente através da instituição uma plataforma política regional de segurança soberana compartilhada e, a partir disso, influir politicamente de maneira ampla no âmbito mais geral do sistema internacional.

Para entender qualitativamente esse posicionamento da instituição, no capítulo seguinte se fará uma análise descritiva sobre a atuação da UNASUL a partir das categorias criadas, focando em declarações recorrentes e emblemáticas que indiquem o foco relacionado à estabilidade democrática e a soberania regional. Se fará também uma relação entre determinadas declarações emitidas e a criação no âmbito da UNASUL de organismos e diretivas que correspondam à posição categorizada.

## 8. O posicionamento político da UNASUL: a estabilidade democrática e a soberania regional

A União de Nações Sul Americanas se mostrou, em seus anos de ascensão e apogeu, com um perfil fortemente vinculado à intermediação e a busca por pacificação de conflitos regionais e nacionais. Atuando tanto em um sentido mais simples como parte e observador externo na negociação de uma crise institucional, em conflagrações abertas e generalizadas, em conflitos violentos e subversões armadas, com feridos e mortos, civis e militares. O advento, crescimento e desenvolvimento desse papel mediador, aparentemente parecem ter tido importante destaque durante sua atuação em diferentes momentos em que foi acionada por seu Conselho Superior ou chamada a se posicionar por uma ou mais partes interessadas. Essa capacidade, é claro, se constituiu nos momentos de maior convergência regional, onde houve um pico no alinhamento geopolítico em torno do projeto UNASUL e que representou o momento de estabilidade da trajetória constituída no período anterior. Nessa perspectiva, a seguir destacaremos entre as Declarações e Comunicados dos Conselhos de Chefes e Chefas de Estado e de Ministros e Ministras de Relações Exteriores exemplos qualitativamente emblemáticos do posicionamento da UNASUL que marcaram o desempenho da instituição como ator político regional relevante na década analisada.

Desta forma, por exemplo, pode ser destacada a atuação do bloco na tensão separatista ocorrida em Pando, província da República da Bolívia em 2008. A



primeira grande crise enfrentada na região depois da criação da UNASUL e que demandou à organização um posicionamento que, pela primeira vez, coloca em questão a capacidade da instituição de dar uma resposta célere e contundente. A crise tem sua origem em um levante popular, insuflado pelo próprio governo da província contra o governo central liderado pelo presidente Evo Morales. A rebelião popular estimulada pelo governador local se opunha a dois projetos fundamentais ao governo central de La Paz: a abertura de uma estrada que passaria por dentro de terras indígenas e, sendo o presidente Evo Morales exatamente uma liderança indígena, a oposição<sup>83</sup> se utiliza ideologicamente dessa condição para insinuar traição e deslealdade do presidente para com sua base de origem e apoio e; a construção para a interligação à rede do país de um gasoduto que propiciaria ao governo central uma melhor fiscalização da extração de gás natural e outros hidrocarbonetos na província de Pando e um maior controle sobre a prospecção dos mesmos.

No sentido de dar uma resposta rápida a essa sublevação no interior de uma república constitucional e Estado parte da organização, os presidentes da UNASUL através do Conselho de Chefes e Chefas de Estado se pronunciam através da Declaração de La Moneda emitida ainda durante a conflagração e:

*1. Expresan su más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional del Presidente de la Republica de Bolivia Evo Morales, cuyo mandato fue ratificado por una amplia mayoría en el reciente Referéndum.*

*2. Advierten que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no reconocerán cualquier situación que implique un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometa la integridad territorial de la Republica de Bolivia.*

*3. Consecuente con lo anterior, y en consideración a la grave situación que afecta a la hermana Republica de Bolivia, condenan el ataque a instalaciones gubernamentales y a la fuerza pública por parte de grupos que buscan la desestabilización de la democracia boliviana, exigiendo la pronta devolución de esas instalaciones como condición para el inicio de un proceso de diálogo.*

---

<sup>83</sup> Em geral anteriores lideranças – de maioria branca e da elite econômica que se beneficiava do controle da produção de gás natural - que detinham o controle do poder central e que estavam alijados dessa condição.

*4. A la vez, hacen un llamado a todos los actores políticos y sociales involucrados a que tomen las medidas necesarias para que cesen inmediatamente las acciones de violencia, intimidación y de desacato a la institucionalidad democrática y al orden jurídico establecido.*

*(Declaración de La Moneda, 2008)*

1. Expressam seu apoio total e determinado ao Governo Constitucional do Presidente da República da Bolívia, Evo Morales, cujo mandato foi ratificado por uma grande maioria no recente Referendo.

2. Eles alertam que seus respectivos governos rejeitam veementemente e não reconhecerão qualquer situação que implique uma tentativa de golpe civil, a ruptura da ordem institucional ou que comprometa a integridade territorial da República da Bolívia.

3. Consistente com o exposto, e considerando a grave situação que afeta a República irmã da Bolívia, condenam o ataque às instalações do governo e à força pública por grupos que buscam a desestabilização da democracia boliviana, exigindo o retorno imediato dessas instalações como condição para o início de um processo de diálogo.

4. Ao mesmo tempo, exortam todos os atores políticos e sociais envolvidos a tomar as medidas necessárias para cessar imediatamente as ações de violência, intimidação e desprezo pelas instituições democráticas e pela ordem legal estabelecida.

*(Declaración de La Moneda, 2008)*

A sublevação no interior da república boliviana foi uma primeira experiência de atuação da UNASUL de se posicionar politicamente como instituição regional legítima e reconhecida como relevante para os atores envolvidos em uma crise política regional. A manutenção do governo de Evo Morales e a saída negociada para a crise, através de posteriores consultas populares e referendos sobre a autonomia das regiões rebeladas<sup>84</sup>, conferiu certa legitimidade à UNASUL e ensejou a criação de novos dispositivos e organismos para a organização, como o Conselho Eleitoral e o Conselho Sul Americano de Defesa.

---

<sup>84</sup> Ocorridos cerca de quatro anos depois e onde as posições separatistas de oposição saíram derrotadas.

De maneira ainda mais destacada é possível apontar também as crises e o processo conflituoso intenso pelo qual passou – e passa – a República Bolivariana da Venezuela com certa regularidade e que, por diversas vezes, demandou um posicionamento político e intermediação à UNASUL entre as diferentes partes conflagradas. Assim se destacará aqui de forma concentrada e resumida as circunstâncias e o conjunto de vezes em que os conselhos da instituição se pronunciaram politicamente sobre o país e o sentido do pronunciamento.

Nesse sentido, é possível assinalar como primeira medida o acompanhamento da organização para as eleições gerais de 2012. O presidente Hugo Chávez concorreria ao seu quarto mandato a iniciar-se no ano seguinte e, a Venezuela como estado membro da UNASUL, requiere à instituição o acompanhamento do pleito através de seu conselho eleitoral, criado anteriormente no mesmo ano e que objetiva:

*1. Construir un espacio para la integración, intercambio de experiencias, cooperación, investigación y promoción de la participación ciudadana, la educación cívica y la democracia.*

*3. Organizar, a solicitud de un Estado Miembro, la observación y el acompañamiento en sus procesos electorales.*

*(ESTATUTO DEL CONSEJO ELECTORAL DE LA UNION DE NACIONES SURAMERICANAS)*

1. Construir um espaço para integração, troca de experiências, cooperação, pesquisa e promoção da participação cidadã, educação cívica e democracia.

3. Organizar, a pedido de um Estado Membro, a observação e acompanhamento em seus processos eleitorais.

*(ESTATUTO DO CONSELHO ELEITORAL DA UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS)*

Desta forma, o Conselho de Ministros e Ministras de Relações Exteriores resolve:

*Aprobar la Misión de Acompañamiento Electoral de UNASUR en la República Bolivariana de Venezuela, para las Elecciones Presidenciales del 7 de octubre de 2012.*

*Autorizar a la Presidencia Pro Tempore de UNASUR, a que suscriba con el Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela, el Convenio respectivo para la participación de la Misión de Acompañamiento Electoral de UNASUR en la República Bolivariana de Venezuela para las Elecciones Presidenciales del 7 de octubre de 2012 (...)*

(UNASUR/CMRE/P RESOLUCIÓN/Nº 24/2012)

Aprovar a Missão de Acompanhamento Eleitoral da UNASUL na República Bolivariana da Venezuela, para as Eleições Presidenciais de 7 de outubro de 2012.

Autorizar a Presidência Pro Tempore da UNASUL a assinar com o Conselho Eleitoral Nacional da República Bolivariana da Venezuela o respectivo Acordo para a participação da Missão de Acompanhamento Eleitoral da UNASUL na República Bolivariana da Venezuela para as Eleições Presidenciais de 7 Outubro de 2012 (...)

(RESOLUÇÃO UNASUL / CMRE / P / Nº 24/2012)

O presidente Hugo Chávez se consagra vencedor com 54,84% dos votos sobre Henrique Capriles com 44,55%, este último, filho de uma poderosa família venezuelana e proprietária de diversos empreendimentos na área da indústria e do entretenimento. Capriles precisa ser destacado pois é um político que, embora de família judia, começou suas atividades políticas na seção venezuelana da organização católica 'Tradição, Família e Propriedade', ligou originariamente sua trajetória política ao controverso e tradicional partido de direita Copei, entretanto, em 2000 funda juntamente com o político conservador Leopoldo López o partido '*Primero Justicia*'<sup>85</sup>. É por ele que é eleito em 2008 governador do Estado de Miranda, contra o chavista Diosdado Cabello e reeleito em 2012, por uma margem muito

---

<sup>85</sup> No mesmo ano também se aproxima do International Republican Institute (IRI), organização vinculada ao Partido Republicano e em 2002 é um dos articuladores do golpe de Estado contra Hugo Chávez.

apertada, contra o também chavista Elias Jaua. Porém, quando se lança ao pleito nacional é amplamente derrotado pelo próprio Chávez.

Não obstante, a vitória de Chávez e o seu mandato que seria de 2013 a 2019 foi antecipadamente encurtado pelo câncer diagnosticado no mandatário. Seu ex ministro de Relações Exteriores e vice no pleito, Nicolás Maduro, assume as funções de governo, entretanto, contestado pela oposição que leva, mais uma vez, o país a uma crise política e institucional. Para amainar a crise e dar uma saída democrática, se convoca novamente eleições gerais para 14 de abril 2013, tendo outra vez Capriles como candidato opositorista e Maduro como candidato do chavismo. Nessas circunstâncias mais uma vez o conselho eleitoral da Venezuela demanda a UNASUL o acompanhamento do pleito pelo seu conselho eleitoral, de acordo com o próprio estatuto do conselho (anexo). O conselho então outra vez resolve:

*1. Autorizar a la Presidencia Pro Tempore de UNASUR a que suscriba con el Consejo Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela, el Acuerdo respectivo en el que se detallen los alcances de la Misión Electoral de UNASUR para las Elecciones Presidenciales del 14 de abril de 2013 en la República Bolivariana de Venezuela (...)*

*2. La Misión Electoral de UNASUR para las Elecciones Presidenciales del 14 de abril de 2013 en la República Bolivariana de Venezuela deberá actuar con independencia, imparcialidad y con apego a los principios de respeto a la soberanía y no injerencia en los asuntos internos de la República Bolivariana de Venezuela.*

(UNASUR - RESOLUCIÓN Ng 02/2013)

1. Autorizar a Presidência Pro Tempore da UNASUL a assinar com o Conselho Nacional Eleitoral da República Bolivariana da Venezuela o respectivo Acordo detalhando o escopo da Missão Eleitoral da UNASUL para as Eleições Presidenciais de 14 de abril, 2013 na República Bolivariana da Venezuela (...)

2. A Missão Eleitoral da UNASUL para as Eleições Presidenciais de 14 de abril de 2013 na República Bolivariana da Venezuela deve atuar de forma independente, imparcial e de acordo com os princípios de respeito à soberania e não interferência nos assuntos internos da República Bolivariano da Venezuela.

(UNASUL - RESOLUÇÃO Ng 02/2013)

Capriles mais uma vez é derrotado, contudo, dessa vez por uma diferença menor de 49,07% dos votos, contra 50,66%, uma diferença de 300 mil votos que o estimula a contestar o resultado das eleições, pedir a recontagem dos votos e acusar o conselho eleitoral nacional e o conselho eleitoral da UNASUL de parcial, entretanto, faz tudo isso pelos meios de comunicação, sem formalizar nenhum requerimento e instigando seus partidários contra o governo e as instituições<sup>86</sup>. A comunidade internacional de maneira geral reconhece a vitória de Maduro, endossada por observadores internacionais como da União Europeia e, como já destacado, do Conselho Eleitoral da UNASUL. Desta forma o Conselho de Chefes e Chefas de Estado se reúne em Lima no Peru em sessão extraordinária em 18 de abril do mesmo ano e Declara:

1. Insta a todos los sectores que participaron en eç proceso electoral a respetar los resultados oficiales de la elección presidencial emanados del Consejo Nacional Electoral (CNE), autoridad venezolana competente en la materia. (...)

3. Ratifica, en la línea de lo señalado en la Declaración de la Misión Electoral de UNASUR a Venezuela del 15 de abril último, que todo reclamo, cuestionamiento o procedimiento extraordinario que solicite alguno de los participantes del proceso electoral, deberá ser canalizado y resuelto dentro del ordenamiento jurídico vigente y la voluntad democrática de las partes. En tal sentido toma nota positiva de la decisión del Consejo Nacional Electoral de implementar una metodología que permita la auditoria del total de las mesas electorales.

4. Hace un llamado a deponer toda actitud o acto de violencia que ponga en riesgo la paz social del país y expresa su solidaridad con los heridos y las familias de las víctimas fatales del 15 de abril de 2013. Invoca asimismo al diálogo y a contribuir a preservar un clima de tolerancia en beneficio de todo el pueblo venezolano.

1. Insta todos os setores que participaram do processo eleitoral a respeitarem os resultados oficiais das eleições presidenciais que emanam

---

<sup>86</sup> Se partidários assassinam oito militantes chavistas que comemoravam a vitória e queimaram armazéns alimentícios do governo (MERCAL), empresas de produção e distribuição de alimentos (PDVAL) e sedes do partido governista PSUV: <https://operamundi.uol.com.br/opiniaio/28415/o-jogo-perigoso-de-henrique-capriles-e-da-oposicao-venezuelana>

do Conselho Nacional Eleitoral (CNE), uma autoridade venezuelana competente no assunto. (...)

3. Ratifica, em conformidade com o disposto na Declaração da Missão Eleitoral da UNASUL na Venezuela, em 15 de abril, que qualquer reivindicação, questionamento ou procedimento extraordinário solicitado por qualquer um dos participantes do processo eleitoral deve ser canalizado e resolvido dentro do sistema jurídico atual e da vontade democrática das partes. Nesse sentido, toma nota positiva da decisão do Conselho Nacional Eleitoral de implementar uma metodologia que permita a auditoria do total das assembleias de voto.

4. Solicita depor qualquer atitude ou ato de violência que ponha em risco a paz social do país e expresse sua solidariedade aos feridos e às famílias das vítimas fatais de 15 de abril de 2013. Invoca também o diálogo e contribui para a preservar um clima de tolerância em benefício de todo o povo venezuelano.

Entretanto a crise se agudiza pois Capriles é responsabilizado pelos atos e acusado de “homicídio qualificado, crime de conspiração, desobediência contra as leis e danos à propriedade pública”<sup>87</sup>. No sentido de se posicionar sobre o ocorrido e “sustentar a preservação da institucionalidade, dos princípios democráticos e o respeito aos direitos humanos como pilares da integração regional” a UNASUL se pronuncia através de um Comunicado do Conselho de Ministros e Ministras de Relações Exteriores:

*Los Estados Miembros de UNASUR manifiestan su enérgico rechazo a los recientes actos de violencia ocurridos en la República Bolivariana de Venezuela.*

*Al expresar sus condolencias y solidaridad con los familiares de las víctimas y con el pueblo y el Gobierno de Venezuela, hacen un llamado a la paz y a la tranquilidad en esa nación, y reafirman su compromiso con la preservación de la institucionalidad, los principios democráticos y el respeto a los derechos humanos como pilares del proceso de integración regional.*

---

<sup>87</sup> <https://web.archive.org/web/20160303210932/http://www.vtv.gob.ve/articulos/2013/04/18/familiares-de-victimas-denuncian-a-capriles-por-desatar-violencia-fascistas-ante-fiscalia-6008.html>

*Los Miembros de UNASUR reiteran su defensa del orden democrático y del Estado de Derecho y sus instituciones, y resaltan, asimismo, la convicción de que cualquier demanda debe ser canalizada en forma pacífica, por la vía democrática.*

*En ese sentido, exhortan a todas las fuerzas políticas y sociales del país a privilegiar el diálogo y la concordia para la solución de las diferencias, dentro del ordenamiento jurídico constitucional.*

*(COMUNICADO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS SOBRE LA SITUACIÓN EN LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA)*

Os Estados membros da UNASUL expressam sua forte rejeição aos recentes atos de violência na República Bolivariana da Venezuela.

Ao expressar suas condolências e solidariedade com as famílias das vítimas e com o povo e o Governo da Venezuela, eles pedem paz e tranquilidade nessa nação e reafirmam seu compromisso com a preservação da institucionalidade, dos princípios democráticos e O respeito pelos direitos humanos como pilares do processo de integração regional.

Os membros da UNASUL reiteram sua defesa da ordem democrática e do Estado de Direito e de suas instituições, além de destacar a convicção de que qualquer demanda deve ser canalizada pacificamente, por meios democráticos.

Nesse sentido, exortam todas as forças políticas e sociais do país a favorecer o diálogo e a harmonia para a solução das diferenças, dentro da ordem legal constitucional.

*(COMUNICADO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS SOBRE A SITUAÇÃO NA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA)*

Ainda no ano de 2014 a UNASUL se pronuncia por quatro vezes sobre a crise e o processo de negociação venezuelano. Em 12 de março em reunião extraordinária do Conselho de Ministros e Ministras resolve:

*1. Respalda los esfuerzos del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela para propiciar un diálogo entre el Gobierno, todas las fuerzas*



*políticas y actores sociales con el fin de lograr un acuerdo que contribuya al entendimiento y la paz social.*

*2. Designar, a solicitud del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, una comisión integrada por Ministros de Relaciones Exteriores de los países de UNASUR para que -en su nombre- acompañe, apoye y asesore en un diálogo político amplio y constructivo orientado a recuperar la convivencia pacífica en Venezuela, considerando la Conferencia Nacional de Paz instalada. (...)*

*5. Expresar nuestra preocupación ante cualquier amenaza a la independencia y soberanía de la República Bolivariana de Venezuela.*

*(UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN N° 2 /2014)*

1. Apoiar os esforços do Governo da República Bolivariana da Venezuela para promover um diálogo entre o Governo, todas as forças políticas e atores sociais, a fim de alcançar um acordo que contribua para a compreensão e a paz social.

2. Designar, a pedido do Governo da República Bolivariana da Venezuela, uma comissão composta por Ministros das Relações Exteriores dos países da UNASUL para acompanhar, apoiar e aconselhar em um amplo e político diálogo político que visa recuperar coexistência pacífica na Venezuela, considerando a instalação da Conferência Nacional de Paz. (...)

5. Expressamos nossa preocupação com qualquer ameaça à independência e soberania da República Bolivariana da Venezuela.

(UNASUL / CMRE / RESOLUÇÃO N° 2/2014)

Essa resolução expressa o sentido do momento, que buscava construir uma mediação possível através das representações exteriores dos países sul americanos através da UNASUL, rejeitar a tentativa de ingerência externa<sup>88</sup> e chamar à mesa de negociação governo e oposição. A iniciativa da UNASUL contou nesse período com

---

<sup>88</sup> Nesse período o governo dos EUA lança um conjunto de sanções econômicas contra o governo de Maduro - que veremos mais a frente - e é acusado pelo mesmo de planejar, mais uma vez, uma tentativa de golpe de Estado.

um novo aliado à mediação: o Núncio Apostólico, enviado pelo recém entronizado Papa Francisco. Desta forma o Conselho Comunica em maio de 2014:

(...) Os Chanceleres da UNASUL e o Núncio Apostólico ressaltaram a vontade expressa pelo Governo da República Bolivariana da Venezuela e pelos representantes da Mesa da Unidade Democrática (MUD) de seguir trabalhando na busca de soluções que beneficiem todos os venezuelanos.

Os Chanceleres e o Núncio Apostólico manifestaram sua satisfação pela rejeição, reiterada pelo Governo e pela MUD, à violência em todas as suas formas e manifestações.

(COMUNICADO sobre o diálogo na Venezuela)

Se congratulando quanto ao bom andamento das negociações tendo a instituição como mediadora e alertando quanto a ameaças ao processo, o Conselho se manifesta mais uma vez maio de 2014 e:

*(...) Destaca la contribución constructiva de UNASUR para fomentar un contexto positivo de diálogo y comunicación entre todos los sectores involucrados, con miras a fomentar la convivencia pacífica y la estabilidad en el país. (...)*

*(...) Reafirma su convicción de que el diálogo que se está desarrollando entre el Gobierno y sectores de la oposición venezolana es prioritario y necesario. En este sentido, rechaza la iniciativa legislativa que persigue imponer sanciones unilaterales a funcionarios del Estado venezolano, lo cual vulnera el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados, afecta negativamente este diálogo y es un obstáculo para que el pueblo venezolano pueda superar sus dificultades con independencia, en paz y democracia.*

(COMUNICADO, Santa Cruz-Galápagos, 23 de mayo de 2014)

(...) Destaca a contribuição construtiva da UNASUL para promover um contexto positivo de diálogo e comunicação entre todos os setores envolvidos, com vistas a promover a coexistência e estabilidade pacíficas no país. (...)

(...) Reafirma sua convicção de que o diálogo que está ocorrendo entre o governo e os setores da oposição venezuelana é prioritário e necessário. A esse respeito, rejeita a iniciativa legislativa que busca impor sanções unilaterais a funcionários do Estado venezuelano, que viola o princípio da não intervenção nos assuntos internos de outros Estados, afeta negativamente esse diálogo e é um obstáculo para o povo venezuelano superar suas dificuldades de forma independente, na paz e na democracia.

(COMUNICADO, Santa Cruz-Galápagos, 23 de maio de 2014)

A crise venezuelana entretanto perdurou – e tem perdurado até o momento de escrita final dessa pesquisa – e se alongou pelo período posterior, visto que, no ano de 2015, haveria eleições gerais para a assembleia nacional, o que ensejou no ano de 2015 em mais um comunicado do Conselho de Ministros e Ministras da UNASUL que destacaria que:

*(...) Los Estados Miembros de UNASUR expresan que la situación interna en Venezuela debe ser resuelta por los mecanismos democráticos previstos en la Constitución venezolana.*

*Los Estados Miembros de UNASUR manifiestan su apoyo para la celebración de las próximas elecciones parlamentarias, convencidos de la importancia del mantenimiento del orden constitucional así como de la democracia y la más plena vigencia de todos los derechos humanos, principio fundamentales de UNASUR.*

(COMUNICADO, Mitad del Mundo, Quito, 14 de marzo de 2015)

(...) Os Estados membros da UNASUL expressam que a situação interna na Venezuela deve ser resolvida pelos mecanismos democráticos previstos na Constituição venezuelana.

Os Estados membros da UNASUL expressam seu apoio à realização das próximas eleições parlamentares, convencidos da importância de manter a ordem constitucional, bem como a democracia e a máxima validade de todos os direitos humanos, princípios fundamentais da UNASUL.

(COMUNICADO, Mitad del Mundo, Quito, 14 de março de 2015)

O Conselho também decide e encaminha em novembro de 2015 a Resolução de:

*1. Autorizar la Misión Electoral de UNASUR en la República Bolivariana de Venezuela, para las Elecciones a la Asamblea Nacional del 6 de diciembre de 2015, conforme a lo establecido en el Estatuto del Consejo Electoral de UNASUR.*

1. Autorizar a Missão Eleitoral da UNASUL na República Bolivariana da Venezuela, para as Eleições da Assembléia Nacional de 6 de dezembro de 2015, em conformidade com o disposto no Estatuto do Conselho Eleitoral da UNASUL.

A Declaração do Conselho de Ministros e o envio de uma missão eleitoral às eleições legislativas são os últimos documentos da UNASUL referentes a República Bolivariana da Venezuela. Como resta demonstrado a intermediação da UNASUL tem sido utilizada para conter as recorrentes tentativa de golpe, crises institucionais e conflagrações políticas na República Bolivariana da Venezuela. Mais do que isso, a presença constante do bloco, representado por seus emissários, tem sido um fiador e mediador relevante para as negociações entre a situação – no governo Chávez e no governo Maduro - e a oposição concentrada em algumas províncias, em especial o Estado de Miranda e seu ex-governador Henrique Capriles e em torno da *Mesa de la Unidad Democrática* (MUD)<sup>89</sup>.

As periódicas crises políticas e institucionais, como também, conflitos armados com mortos e feridos entre chavistas e opositores na Venezuela, tem sido uma das principais atividades de mediação política nas quais a UNASUL se encontrou recorrentemente envolvida e motivo de preocupação constante nas relações regionais. A influência que Chávez e, posteriormente, Maduro tiveram na constituição, fomento e suporte à UNASUL, assim como, o posterior permanente posicionamento do bloco em torno da defesa incondicional das instituições democráticas nacionais, além do reconhecimento das sucessivas vitórias eleitorais

---

<sup>89</sup> Coalização de partidos políticos opositoristas venezuelano que tem também entre seus líderes o ainda mais radical ex prefeito de Chacao Leopoldo Lopez.

do chavismo, fez com que a instituição fosse vista em muitas ocasiões como adversária pela oposição ao chavismo. Todavia, também foi por diversas vezes reconhecida como uma interlocutora legítima no processo de negociação interna do país. Fazendo a oposição um movimento pendular entre angariar apoio regional e acusar o chavismo de instrumentalizar a instituição aos seus propósitos de se manter no governo.

Um outro episódio importante no qual a UNASUL atuou foi a tentativa de sublevação da polícia nacional equatoriana contra o governo constitucional de Rafael Correa em 30 de setembro 2010. O presidente Correa foi cercado no palácio presidencial pela polícia nacional em greve, que exigia que o governo revesse determinadas mudanças que vinha fazendo na organização policial. O movimento se espalhou por Guayaquil e região metropolitana com confrontos entre as tropas legalistas e rebelados, estes últimos ainda invadiram o Congresso, tomaram o Aeroporto Internacional de Quito e o controle dos principais quartéis da polícia.

O presidente Rafael Correa, por sua vez, não cedeu à pressão e, discursando do quartel general do exército, transmitido pela rede de comunicação pública do país, denunciou o movimento como uma tentativa de golpe de Estado e que se instalara ali como medida de garantir sua integridade física e de segurança à sua vida e anunciando que o país acabará de entrar em estado de exceção. A oposição no país por sua vez tenta capitalizar com o movimento: o ex presidente Lucio Gutierrez (2003-2005), deposto por manifestações populares, buscou responsabilizar a gestão Correa pelos eventos; o líder do Partido Sociedade Patriótica foi acusado de envolvimento direto na tentativa de golpe<sup>90</sup>. Contudo, Correa ainda dispôs de certo apoio entre os militares do país e, fundamentalmente, entre a população que viu também a sublevação como uma tentativa de golpe de Estado, o que fez com que conseguisse se manter no governo, inclusive ampliando mais tarde seus níveis de aprovação<sup>91</sup>.

Em meio à crise equatoriana a presidenta da Argentina Cristina Kirchner, que exerce a presidência pró tempore da UNASUL, chamou uma reunião extraordinária

---

<sup>90</sup> Posteriormente o líder opositor foi inclusive preso e responsabilizado pela ação dos policiais diante do hospital onde Correa estava internado.

<sup>91</sup> <http://noticias.terra.com.br/mundo/america-latina/equador-apoio-a-correa-sobe-para-75-apos-rebeliao,f478c710c83ea310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>

do Conselho de Chefes e Chefas de Estado da organização para o dia seguinte em Buenos Aires. Esta, por sua vez, condenou veementemente a tentativa de golpe de Estado no país andino e declarou que:

*1 - Reafirman su fuerte compromiso con la preservación de la institucionalidad democrática, el estado de derecho, el orden constitucional, la paz social y el irrestricto respeto a los derechos humanos, condiciones esenciales del proceso de integración regional;*

*2 - Condenan enérgicamente el intento de Golpe de Estado y el posterior secuestro del Presidente Rafael Correa Delgado registrado en la hermana República del Ecuador el 30 de septiembre.*

*3 - Celebran la liberación del Presidente Correa Delgado así como la pronta vuelta a la normalidad institucional y democrática en la hermana República. Expresan la necesidad de que los responsables de la asonada golpista sean juzgados y condenados. En ese marco, reiteran su más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional y destacan el rol desempeñado por las instituciones para el restablecimiento del orden constitucional.*

*4 - Afirman que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no tolerarán, bajo ningún concepto, cualquier nuevo desafío a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente elegido y advierten que en caso de nuevos quiebres del orden constitucional adoptarán medidas concretas e inmediatas tales como cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros.*

*5 - Deciden que sus Cancilleres se trasladen en el día de hoy a la ciudad de Quito para expresar el pleno respaldo al Presidente constitucional de la República del Ecuador, Don Rafael Correa Delgado y al pueblo ecuatoriano, participe indispensable del pleno restablecimiento de la institucionalidad democrática en ese país.*

*6 - Acuerdan adoptar, en la IV Reunión Cumbre Ordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, a celebrarse el 26 de noviembre en Guyana, un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR que establezca la Cláusula Democrática.*

*(DECLARACIÓN de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador)*

1 - Reafirmar seu forte compromisso com a preservação da institucionalidade democrática, do Estado de Direito, da ordem constitucional, da paz social e do respeito irrestrito aos direitos humanos, condições essenciais do processo de integração regional;

2 - Eles condenam veementemente a tentativa de golpe e o subsequente seqüestro do presidente Rafael Correa Delgado registrado na República irmã do Equador em 30 de setembro.

3 - Eles comemoram a libertação do Presidente Correa Delgado, bem como o rápido retorno à normalidade institucional e democrática na República da Irmã. Expressam a necessidade de que os responsáveis pelo golpe de estado sejam julgados e condenados. Nesse contexto, eles reiteram seu apoio mais completo e determinado ao Governo Constitucional e destacam o papel desempenhado pelas instituições para a restauração da ordem constitucional.

4 - Afirmam que seus respectivos governos rejeitam endrgicamente e não toleram, sob nenhuma circunstância, qualquer novo desafio à autoridade institucional ou tentam atingir o poder civil legitimamente eleito e alertam que, em caso de novos colapsos da ordem constitucional, adotarão medidas concretas e imediatas, como tais como fechamento de fronteiras, suspensão de comércio, tráfego aéreo e fornecimento de energia, serviços e outros suprimentos.

5 - Decidem que seus Ministros das Relações Exteriores se mudem hoje para a cidade de Quito para expressar seu total apoio ao Presidente constitucional da República do Equador, Don Rafael Correa Delgado e ao povo equatoriano, participando indispensável na restauração completa da institucionalidade democrática. Nesse país.

6 - Concordam em adotar, na IV Cúpula Ordinária de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da União das Nações Sul-Americanas, a ser realizada em 26 de novembro na Guiana, um Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL que estabelece a Cláusula Democrática .

(DECLARAÇÃO de Buenos Aires sobre a situação no Equador)

A crise política equatoriana ensejou uma resposta rápida da instituição de forma direta e contundente, mas também, de maneira concomitante, precipitou uma série de outras ações que buscavam tanto manter um acompanhamento permanente

das crises regionais, como também, a instituição de uma normativa formal de garantia da estabilidade democrática e manutenção da ordem constitucional entre os países membros da UNASUL. Nesse sentido, por um lado a secretaria geral, criada pelo tratado constitutivo e exercida pela primeira vez pelo ex presidente argentino Néstor Kirchner, passou a exercer um papel relevante de acompanhamento dos conflitos regionais, tendo para tanto um representante que deveria se tornar, com o passar do tempo, o porta voz e representante legítimo da instituição nas negociações que poderiam surgir e que fossem demandadas à organização como mediadora. Por outro lado, a crise equatoriana demonstrou a necessidade de repetir para a UNASUL normas de segurança democrática como a da Organização dos Estados Americanos e as que vinham sendo criadas no âmbito do MERCOSUL e CAN.

Portanto, todos estes processos conflituosos convergiram para uma posição comum dos governos da região na IV Reunião Ordinária da UNASUL, ocorrida em 26 de novembro de 2010 na República Cooperativa da Guiana. Nessa cúpula os chefes e chefas de Estado instituíram a cláusula de segurança e manutenção da democracia, adicional e complementar ao tratado fundacional do bloco ao destacar que:

*7. Se congratulan por la aprobación del "Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia" como garantía fundamental al orden democrático y constitucional y condición esencial del proceso de integración de los Estados Miembros de UNASUR. Este Protocolo Adicional surge del mandato establecido en la Declaración Buenos Aires de 1 de octubre de 2010, donde se afirma que los Estados Miembros no tolerarán desafío alguno a la autoridad institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente constituido y que adoptarán medidas concretas e inmediatas en caso de quebrantamientos al orden constitucional.*

*(DECLARACIÓN del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas - Georgetown, 2010)*

7. Felicitam-se pela aprovação do "Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a Democracia" como garantia fundamental da ordem democrática e constitucional e condição



essencial do processo de integração dos Estados membros da UNASUL. Este Protocolo Adicional decorre do mandato estabelecido na Declaração de Buenos Aires de 1º de outubro de 2010, que declara que os Estados membros não tolerarão nenhum desafio à autoridade institucional ou tentarão atingir o poder civil legitimamente constituído e que tomarão medidas concretas e imediatas em caso de violação da ordem constitucional.

(DECLARAÇÃO do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo da União das Nações Sul-Americanas - Georgetown, 2010)

Cláusulas de segurança e manutenção da democracia são um cuidado com a estabilidade institucional dos países que, em geral, todos os processos de integração e blocos regionais têm em ratificar e tornar seus efeitos válidos o mais rápido possível. Tanto por questões estritamente institucionais e democráticas, quanto em razão da segurança para o bom desempenho e desenvolvimento das economias, da segurança para os investimentos externos, para as exportações, para a manutenção dos empregos e renda, etc.

A Cláusula Democrática da UNASUL estabelece um conjunto de consultas aos Estados membros e sanções aplicadas ao Estado que venha a descumprir suas determinações:

- a) *Suspensión de del derecho a participar em los distintos órganos, e instancias de la UNASUR, así como del goze de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR.*
- b) *Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de enegía, servicios y suministros.*
- c) *Promover la suspensión de lo Estado afectado em el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales.*
- d) *Promover ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte.*
- e) *Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.*

*(PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO UNASUR -  
SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA)*

- a) Suspensão do direito de participar dos vários órgãos e instâncias da UNASUL, bem como o gozo de direitos e benefícios sob o Tratado Constitutivo da UNASUL.
- b) Fechamento parcial ou total das fronteiras terrestres, incluindo a suspensão e / ou limitação do comércio, tráfego aéreo e marítimo, comunicações, fornecimento de energia, serviços e suprimentos.
- c) Promover a suspensão do Estado afetado no âmbito de outras organizações regionais e internacionais.
- d) Promover, antes de países terceiros e / ou blocos regionais, a suspensão dos direitos e / ou benefícios do Estado afetado, decorrente dos acordos de cooperação dos quais era parte.
- e) Adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais.

*(PROTOCOLO ADICIONAL AO TRATADO CONSTITUTIVO DA UNASUL -  
COMPROMISSO COM A DEMOCRACIA)*

A Cláusula Democrática foi aplicada pela primeira vez em junho de 2012 à República do Paraguai pela deposição do então presidente constitucional Fernando Lugo (PINTO, 2012). O processo parlamentar açodado e sumário de retirada do poder do presidente Lugo foi entendido pelos presidentes da UNASUL como um 'golpe branco', uma manobra parlamentar e de setores oposicionistas contrários ao governo. A eleição por via indireta parlamentar do vice Federico Franco do Partido Colorado para o executivo nacional veio a confirmar a suposição de uma manobra parlamentar para trazer de volta o status de poder anterior a eleição de Lugo.

O presidente Fernando Lugo venceu a eleição presidencial em 2008 com 41% dos votos, alçado a partir dos protestos contra a tentativa de Nicanor Duarte Frutos de se manter no poder através de uma alteração constitucional. Construiu em torno de si um amplo arco de aliança política e social que compreendia desde os movimentos camponeses de luta pela reforma agrária e a Frente Guasú

(representação partidária de esquerda a qual era ligado), até o Partido Liberal Radical Autêntico, responsável pela indicação de seu vice: Federico Franco. O parlamento paraguaio saído das urnas na mesma eleição era dominado pelo Partido Colorado, pela União Nacional dos Cidadãos Éticos (UNACE, ligada ao general Lino Oviedo) e pelo partido de seu vice, como mencionado o PLRA. Essa conformação do legislativo criou para o governo Lugo grandes dificuldades na aplicação do programa de governo com o qual foi eleito, assim como, entraves institucionais e diversas tentativas de impedimento das funções presidenciais. Se institucionalmente o governo Lugo enfrentava dificuldades, a não implementação de suas propostas de campanha também criava dificuldades com os movimentos sociais que o apoiaram durante a eleição<sup>92</sup>.

Em 20 de junho de 2012 o Partido Liberal Radical Autêntico anunciou sua saída do governo Lugo, ao afirmar que o presidente teria por diversas vezes relegado a opinião do partido e optado por uma associação direta com movimentos sociais e organizações de esquerda. Assim em 21 de junho de 2012 sob a liderança parlamentar do Partido Colorado, a oposição anuncia sua disposição de iniciar um processo de impeachment do presidente com base no artigo 225 da Constituição Federal Paraguaia. A acusação foi sustentada por seis parlamentares, sendo quatro do Partido Colorado, um da UNACE e outro do até então partido do governo PLRA. O processo se apoiou em cinco acusações que pretendiam demonstrar o mal desempenho da função e, dentre as quais, constava a própria assinatura da Cláusula Democrática da UNASUL que, segundo a acusação, implicava em uma grave violação da soberania do país, com especial destaque aos incisos B e C do Protocolo.

O processo de deposição do presidente Fernando Lugo ocorreu enquanto acontecia no Rio de Janeiro a conferência sobre clima Rio+20. O presidente Lugo, imerso já então com a resolução de um conflito na província Curuguaty não comparece ao evento. Entretanto, a deposição repercutiu no fórum multilateral como um alerta aos chefes de Estado da UNASUL, que imediatamente enviaram seus chanceleres e corpos diplomáticos para a capital Assunção para consultas e para

---

<sup>92</sup> Em especial os “carperos”, um movimento de luta pela reforma agrária que cobrava maior agilidade na desapropriação de terras.

empreenderem uma tentativa de reversão do processo em curso. Assim que ficou definida a impossibilidade de um retorno ao status anterior as diplomacias retornaram aos seus respectivos países para um detalhamento do quadro político paraguaio aos chefes de Estado, que resultou em uma condenação majoritária dos países da região ao novo regime instalado no poder. Argentina, Equador, Bolívia e Venezuela condenaram imediatamente como golpe, e retiraram seus embaixadores do país. Brasil, Chile e Uruguai em um primeiro momento, foram mais brandos. Entretanto no caso do Brasil, em grande parte por pronunciamentos da própria presidente Dilma, foi tomada uma posição mais dura que culminou em uma suspensão da República do Paraguai da UNASUL<sup>93</sup>, da qual o próprio Lugo era o presidente pró tempore, tendo sido utilizado para tanto o dispositivo da cláusula democrática.

O Conselho de Ministros se reuniu imediatamente e emitiu um comunicado em que afirmou que:

*Los Cancilleres reafirman que es imprescindible el pleno respeto de las clausulas democráticas del MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC.*

*Los Cancilleres consideran que las acciones en curso podrian ser comprendidas en los articulos 1, 5 y 6 del Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de la UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, configurando una amenaza de ruptura al orden democrático, al no respetar el debido proceso.*

*La misión de Cancilleres reafirma su total solidaridad al pueblo paraguayo y el respaldo al Presidente constitucional Fernando Lugo.*

*(COMUNICADO - Asunción, 22 de junio de 2012)*

Os Ministros das Relações Exteriores reafirmam que é essencial o pleno respeito pelas cláusulas democráticas do MERCOSUL, UNASUL e CELAC.

Os Ministros das Relações Exteriores acreditam que as ações em andamento poderiam ser incluídas nos artigos 1, 5 e 6 do Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre Compromisso com a

---

<sup>93</sup> Como também do MERCOSUL usando como critério a cláusula democrática – Protocolo de Ushuaia - desta instituição

Democracia, estabelecendo uma ameaça de quebra da ordem democrática, sem respeitar o devido processo legal.

A missão dos Ministros das Relações Exteriores reafirma sua total solidariedade com o povo paraguaio e o apoio do presidente constitucional Fernando Lugo.

(COMUNICADO - Assunção, 22 de junho de 2012)

No entanto, o afastamento de Fernando Lugo foi confirmado pela corte constitucional do país, o que levou o Paraguai a ser então afastado dos fóruns da UNASUL pelo Conselho de Chefes e Chefas de Estado (UNASUR/CJEG/DECISIÓN/Nº 16/2012), conducente com os princípios do Tratado Constitutivo e do, então recentemente firmado, protocolo de compromisso democrático. Todavia, as indicações diretivas da UNASUL quanto ao afastamento do Paraguai se davam em torno do governo golpista de Federico Franco. Isto posto, com as eleições gerais em 2013 e a possibilidade de observadores de uma missão eleitoral da UNASUL (UNASUR/CMRE/RESOLUCION Nº 0112013), o país retornou ao bloco sul americano (UNASUR/CJEG/DECISIÓN/Nº 001 12013) através da observância do devido processo democrático. A UNASUL então se pronunciou por seus fóruns superiores pela última vez quanto à república paraguaia em uma saudação a Horácio Cartes, candidato eleito no pleito.

*La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) expresa sus felicitaciones al pueblo paraguayo por la vocación cívica puesta de manifiesto durante las Elecciones Generales 2013 celebradas el domingo 21 de abril en esa hermana nación. Saluda igualmente al candidato ganador, Horacio Cartes, por su elección como nuevo Presidente de la República.*

*(PRONUNCIAMIENTO DE UNASUR SOBRE LAS ELECCIONES GENERALES EN LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY)*

A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) expressa seus parabéns ao povo paraguaio pela vocação cívica revelada durante as Eleições Gerais de 2013, realizadas no domingo 21 de abril naquele país irmão. Ele também cumprimenta o candidato vencedor, Horacio Cartes, por sua eleição como o novo Presidente da República.

(APRESENTAÇÃO DA UNASUL SOBRE AS ELEIÇÕES GERAIS NA REPÚBLICA DO PARAGUAI)

A UNASUL cumpriu também um importante papel na crise entre a República da Colômbia, a República do Equador e a República Bolivariana da Venezuela ocorrida em 2008. Nesta contenda o Equador acusou a Colômbia de atravessar ilegalmente suas fronteiras com tropas militares, a Colômbia por sua vez admitiu o ocorrido, porém argumentou que apenas atirou contra seus alvos em território equatoriano através do bombardeio de aviões de caça, a partir do ar, ainda em espaço aéreo colombiano e que, somente o fez em perseguição a guerrilheiros que se opuseram através das armas contra o governo de Bogotá. A Venezuela por sua vez saiu em defesa da soberania territorial do Equador, fechou suas fronteiras com a Colômbia e a acusou de permitir que tropas estrangeiras - norte-americanas – atuassem neste episódio. A Colômbia em resposta acusou os governos equatoriano e venezuelano de protegerem efetivos guerrilheiros armados que atuavam na Colômbia a partir de suas fronteiras. Nessa situação, que envolvia mais de um Estado-parte, a UNASUL reuniu extraordinariamente o seu Conselho Superior, além de acionar pela primeira vez um protótipo organizativo do que seria o seu Conselho de Defesa para monitorar e aconselhar os tomadores de decisão do bloco de maneira a produzir uma saída negociada as antagônicas posições assumidas por parte de seus Estados partícipes.

Todavia, a questão de fundo representada por essa contenda tem dois componentes extremamente relevantes e relativos à estabilidade democrática sul americana e a soberania regional. Por um lado, o histórico conflito armado colombiano entre forças militares regulares governamentais, insurgentes revolucionários de diferentes organizações<sup>94</sup> e organizações paramilitares com origem e financiadas por elites rurais, grupos empresariais, pelo narcotráfico e com estreitas ligações com comandantes e generais do exército regular<sup>95</sup> (GUTIERREZ, 2014; SANÍN, 2014). Por outro lado, havia como componente dessa cizânia o

---

<sup>94</sup> Embora as “Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército Popular - FARC - EP” sejam a mais conhecida, a Colômbia chegou a ter até quase uma dezena de forças armadas insurgentes localizadas em diferentes áreas de seu território.

<sup>95</sup> Como por exemplo as “Autodefesas Unidas da Colômbia - AUC”

alinhamento nas últimas décadas do governo da Colômbia para com o governo estadunidense através do Plano Colômbia<sup>96</sup>. Um projeto que se constituiu como uma parceria financeiro-político-militar entre os dois países com a justificativa de combater o narcotráfico em território colombiano<sup>97</sup> promovido tanto pelas guerrilhas quanto pelas forças paramilitares e assim, eliminar a produção e todo o crime derivado que ocorre no país, como também, evitar que chegue ao principal mercado consumidor, os próprios Estados Unidos da América.

Entretanto, a presença de efetivos militares estrangeiros na América do Sul sempre foi rechaçada historicamente pela maior parte das chancelarias e executivos dos países da região e tem, por sua vez, um forte apelo à constituição de pactos de unidade entre as lideranças políticas dos países da região com vistas a rejeitar esse tipo de ingerência externa, compreendido, na maioria das vezes, como uma potencial ameaça à soberania das nações e Estados sul americanos (BANDEIRA, 2005; GUIMARÃES, 1999; CERVO, 2007). Essa perspectiva aparece por diversas vezes em Declarações em recorrência de cúpulas regionais e, se destaca de maneira mais pontual na Declaração sobre a América do Sul como Zona de Paz:

*1. El firme propósito de los Estados Miembros de UNASUR de preservar Suramerica como Zona de Paz y de impulsar la plena realización de sus fines, por medio de la cooperación regional y bilateral.*

*2. Que el propósito de UNASUR para preservar la Zona de Paz Suramericana implica el respeto de los principios y normas del derecho internacional, incluyendo los tratados internacionales de los que los Estados miembros son parte, las cartas de las Naciones Unidas y, en particular, el compromiso de los Estados de utilizar los medios de solución pacífica de controversias y de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado.*

---

<sup>96</sup> O Plano Colômbia consiste na sessão de bases militares em território colombiano para operações conjuntas com as forças militares estadunidenses, parcerias em áreas de inteligência, venda de equipamentos militares, empréstimos financeiros, etc.

<sup>97</sup> Muito embora um dos principais artífices do Plano Colômbia, o ex presidente Álvaro Uribe, posteriormente se tenha verificado por documentos liberados de sigilo do Departamento de Estado estadunidense que manteve relações muito próxima com carteis do narcotráfico e com os paramilitares - <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,documentos-dos-eua-vinculam-ex-presidente-uribe-com-narcotrafico-nos-anos-90,70002325090>

1. A firme intenção dos Estados membros da UNASUL de preservar a América do Sul como zona de paz e promover a plena realização de seus objetivos, mediante cooperação regional e bilateral.
2. Que o objetivo da UNASUL de preservar a Zona de Paz da América do Sul implica respeito pelos princípios e normas do direito internacional, incluindo os tratados internacionais dos quais os Estados membros são partes, as cartas das Nações Unidas e, em particular, o compromisso dos Estados de usar os meios de solução pacífica de controvérsias e de não recorrer à ameaça ou ao uso da força contra a integridade territorial de outro Estado.

Desta forma a UNASUL enquanto instituição que congregava a totalidade dos países da região precisava assumir o papel de ator legítimo no processo de conciliação e buscar um certo protagonismo na mediação política do histórico conflito colombiano. A fim de eliminar a justificativa da necessidade da presença de países exógenos na contenda. Nesse sentido então a UNASUL atuou através de Decisões conjuntas do Conselho de Chefes e Chefas de Estado que estabeleceram as negociações de paz na Colômbia como objetivo da instituição e enviou subsequentemente emissários e missões de acompanhamento eleitoral<sup>98</sup>. Desta forma o Conselho de Chefes e Chefas de Estado da UNASUL se pronunciou pela primeira vez em 2012:

*Los Estados Miembros de la Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR reafirman su pleno apoyo al proceso de paz que se adelanta entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia — FARC.*

*2. Se trata de una oportunidad histórica, favorecida por el ambiente de cooperación y diálogo que prima en la región, particularmente en el marco de UNASUR.*

*3. El éxito del proceso de paz iniciado, basado en la fuerza de las instituciones democráticas que compartimos, tendrá un significado de amplio alcance para Colombia y para el conjunto de la región suramericana, permitiendo que concentremos cada vez más nuestros esfuerzos y recursos*

---

<sup>98</sup> Referente ao acompanhamento do plebiscito que foi consequência das negociações do Acordo de Paz.



*en el desarrollo económico con equidade que nos inspira a todos, preservando la paz como un valor colectivo en America del Sur.*

*(DECLARACIÓN SOBRE EL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA)*

Os Estados Membros da União das Nações Sul-Americanas - UNASUL reafirmam seu total apoio ao processo de paz que está ocorrendo entre o Governo da Colômbia e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia - FARC.

2. Esta é uma oportunidade histórica, favorecida pela atmosfera de cooperação e diálogo que prevalece na região, particularmente no âmbito da UNASUL.

3. O sucesso do processo de paz iniciado, com base na força das instituições democráticas que compartilhamos, terá um significado amplo para a Colômbia e para toda a região sul-americana, permitindo que cada vez mais concentremos nossos esforços e recursos no desenvolvimento econômico com equidade que nos inspira a todos, preservando a paz como valor coletivo na América do Sul.

*(DECLARAÇÃO SOBRE O PROCESSO DE PAZ NA COLÔMBIA)*

Com o andamento das negociações os chanceleres sul americanos se pronunciaram através de um Comunicado da UNASUL, e demonstram a satisfação com que a instituição via as negociações serem desenvolvidas. Fica claro como as negociações que são, ao mesmo tempo, sobre o problema do narcotráfico e a conciliação nacional, impactaram positivamente toda a região com o processo de paz que foi construído na visão da UNASUL:

*Los Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR reunidos en la ciudad de Puerto Ayora, provincia de Galápagos, los días 22 y 23 de mayo del 2014, reiteran su apoyo a los Diálogos de Paz en Colombia y reafirman su importancia para el pueblo colombiano y para todos los países de la región.*

*Los Ministros observan con satisfacción el acuerdo alcanzado el pasado 16 de mayo, en La Habana, Cuba, por parte del Gobierno y las FARC, sobre el tercer punto de la agenda: "Solución al problema de las drogas ilícitas".*

*Acompañan al pueblo colombiano en la búsqueda de la paz y esperan que el Gobierno y las Farc continúen avanzando en los temas de la negociación para llegar a un acuerdo definitivo que ponga fin a este conflicto y que contribuya a la construcción de una paz estable y duradera.*

*(COMUNICADO SOBRE LOS AVANCES EN LOS DIALOGOS DE PAZ EN COLOMBIA)*

Os Ministros das Relações Exteriores da UNASUL, reunidos na cidade de Puerto Ayora, província de Galápagos, em 22 e 23 de maio de 2014, reiteram seu apoio aos Diálogos de Paz na Colômbia e reafirmam sua importância para o povo colombiano e para todos. Os países da região.

Os Ministros observam com satisfação o acordo alcançado em 16 de maio, em Havana, Cuba, entre o Governo e as FARC, sobre o terceiro ponto da agenda: "Solução para o problema das drogas ilícitas".

Eles acompanham o povo colombiano na busca pela paz e esperam que o governo e as Farc continuem avançando nas questões de negociação para alcançar um acordo definitivo que encerre esse conflito e contribua para a construção de uma paz estável e duradoura. .

*(COMUNICADO SOBRE O PROGRESSO NOS DIÁLOGOS DE PAZ NA COLÔMBIA)*

Um acordo de paz foi possível graças à intermediação dos governos da Noruega e, fundamentalmente de Cuba, que mantinha um canal de diálogo permanente entre as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia e o governo central em Bogotá. Contudo, a UNASUL teve um papel preponderante através de emissários da instituição, de missões de acompanhamento e observação eleitoral e de respeito aos Direitos Humanos (UNASUR, sítio eletrônico) e, principalmente através da Secretaria Geral, na figura emblemática para as circunstâncias do ex presidente colombiano Ernesto Samper<sup>99</sup>, escolhido pelo Conselho de Chefas e

---

<sup>99</sup> O ex presidente colombiano Ernesto Samper, embora contestado por determinados agentes políticos em seu país - principalmente seu principal adversário Álvaro Uribe - desempenhou um papel preponderante para que o acordo de paz entre as FARC-EP e o governo colombiano fosse possível. Um movimento que já havia feito durante sua gestão como presidente do país 1994-1998 quando já havia chamado à mesa de negociação os grupos armados em conflito.

Chefas de Estado em 2014 como Secretário Geral da instituição (UNASUR/CJJEG/DECISIÓN N° 112014).

Por fim, a UNASUL se pronunciou por mais uma vez em 2016 através de um Comunicado do Conselho de Ministros e Ministras de Relações Exteriores, e saudou o acordo de paz firmado pelas partes em setembro do ano corrente e ao destacar a relevância do mesmo não apenas para a Colômbia em si, como também para a estabilidade política e democrática regional:

*Los Estados Miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), reafirmando la declaración de Suramérica como zona de paz, expresan su reconocimiento y felicitaciones al pueblo de la República de Colombia, a su Gobierno y a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) por la histórica firma, el 26 de septiembre de 2016, del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.*

*Asimismo, destacan la firme e inquebrantable voluntad política del Gobierno colombiano y las FARC-EP, al haber allanado el camino y lograr el objetivo vital de sentar las bases para la construcción colectiva de la paz para Colombia, como un trascendente devenir de mayor progreso y estabilidad política, económica y social para el Pueblo colombiano, que contribuirá irreversiblemente a la consolidación de Suramérica como zona de paz, afianzando la estabilidad regional, fortaleciendo la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos.*

*(COMUNICADO DE UNASUR SOBRE FIRMA DEL ACUERDO FINAL DE PAZ EN COLOMBIA – 01 de octubre de 2016)*

Os Estados membros da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), reafirmando a declaração da América do Sul como zona de paz, expressam seu reconhecimento e parabéns ao povo da República da Colômbia, seu governo e às Forças Armadas Revolucionárias do Exército Popular da Colômbia. (FARC-EP) pela assinatura histórica, em 26 de setembro de 2016, do Acordo Final para o término do conflito e a construção de uma paz estável e duradoura.

Destacam também a vontade política firme e inabalável do governo colombiano e das FARC-EP, tendo aberto o caminho e atingido o objetivo vital de estabelecer as bases para a construção coletiva da paz na

Colômbia, como um transcendente progresso de maior progresso e desenvolvimento. estabilidade política, econômica e social do povo colombiano, o que contribuirá irreversivelmente para a consolidação da América do Sul como zona de paz, fortalecendo a estabilidade regional, fortalecendo a preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos.

(COMUNICAÇÃO DA UNASUL SOBRE ASSINATURA DO ACORDO DE PAZ FINAL NA COLÔMBIA - 1 de outubro de 2016)

A mediação do histórico conflito colombiano foi uma importante ação desempenhada pela UNASUL para se legitimar como instituição representativa da convergência de interesses sul americanos, como também, como fórum adequado para dirimir as contendas não só no âmbito intranacional, mas, como se viu, desfaldar suspeições recíprocas, além de afirmar e procurar garantir a soberania regional evitando a interveniência de agentes políticos exógenos ao ambiente sul americano.

Deste modo é possível destacar o papel da UNASUL, através de seu conselho de Chefes e Chefas de Estado e de Ministros e Ministras de Relações Exteriores. Assim como, de seu Conselhos Eleitoral e funções executivas como o de seu secretário-geral, em auscultar as diferentes posições, representações e segmentos das sociedades nacionais conflagradas nestes distintos momentos para prover melhores alternativas e que demonstram representar um claro comprometimento da instituição com seu marco fundacional normativo. Isto se demonstraram em todos os casos anteriormente citados onde a solução negociada, pacífica e pela manutenção – ou retorno o mais breve possível – à ordem democrática foi o caminho comum a todas as contendas. Todavia é importante salientar também que a presença de um fórum de negociação regional como a UNASUL possibilita aos países terem um espaço intermediário de debate e acordo anterior a fóruns mais amplos do sistema internacional como a OEA, o Conselho de Segurança da ONU, a Corte de Haia, etc. O que também, por sua vez, impede que Estados e organismos exógenos a região atuem em um primeiro plano, fortalecendo o princípio da soberania e o da autonomia regional sem a necessidade de recorrer às forças e atores externos.

No que concerne especificamente à afirmação da soberania dos países da região, à inviolabilidade dos direitos internacionais que cabe a cada um e à autodeterminação política do Estados, a UNASUL como instituição representativa se pronunciou através de Declarações e Comunicados de seus conselhos superiores em algumas situações pontuais. Contudo, extremamente representativas do suporte político recíproco buscado através da organização e constituído nos marcos dos princípios de seu tratado fundacional.

Nesse sentido, é possível citar por exemplo o endosso e suporte da instituição à concessão de asilo diplomático proporcionado pela República do Equador ao ativista político e fundador do *Wikileaks* Julian Assange em 2012. O ativista de origem australiana, responsável por vazar informações secretas fornecidas pelo analista de inteligência do Exército dos EUA Bradley Manning<sup>100</sup>, estava na Inglaterra e havia passado antes pela Suécia onde teria sido acusado de estupro, o país então emitiu um mandato internacional de prisão<sup>101</sup>. Assange foi detido pela polícia metropolitana de Londres, pagou fiança, foi liberado e contestou o pedido de extradição e, não tendo sucesso, violou os termos da fiança e buscou asilo político na embaixada do país sul americano em Londres.

O governo do presidente Rafael Correa concedeu asilo temporário a Assange em sua embaixada<sup>102</sup>, entretanto, ao alegar uma lei nacional, o Reino Unido ameaçou invadir a legação equatoriana em Londres. No sentido de dar suporte à concessão de asilo equatoriana, defender a soberania equatoriana e a inviolabilidade das missões diplomáticas o Conselho de Ministros, reunido extraordinariamente em Guayaquil em agosto do mesmo ano declarou:

1. *Manifiestar su solidaridad y respaldar al Gobierno de la República del Ecuador ante la amenaza de violación del local de su misión diplomática.*
2. *Reiterar el derecho soberano de los Estados de conceder asilo.*
- 3.- *Condenar enérgicamente la amenaza del uso de la fuerza entre los Estados así como reiterar la plena vigencia de los principios consagrados*

---

<sup>100</sup> A partir de 2013 assumiu a identidade transexual de Chelsea Elizabeth Manning.

<sup>101</sup> Posteriormente a acusação foi retirada, mas a polícia de Londres manteve o pedido de prisão por violação dos termos da fiança

<sup>102</sup> Em 2017 presidente Correa concedeu cidadania equatoriana a Julian Assange, cassada em 2019 pelo seu sucessor Lenín Moreno.

*en el Derecho Internacional, el respeto a la Soberanía y el fiel cumplimiento de los Tratados Internacionales.*

*4. Reafirmar el principio fundamental de la inviolabilidad de los locales de las misiones diplomáticas y oficinas consulares y la obligación de los Estados receptores, en relación a lo establecido en la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas y la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares.*

*5.-Reafirmar el principio de Derecho Internacional en virtud del cual no puede invocarse el derecho interno para no cumplir una obligación de carácter internacional, - como así está reflejado en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. (...)*

*(DECLARACIÓN DE GUAYAQUIL EN RESPALDO A LA REPÚBLICA DEL ECUADOR)*

1. Expressar sua solidariedade e apoiar o Governo da República do Equador diante da ameaça de violação das instalações de sua missão diplomática.

2. Reiterar o direito soberano dos estados de conceder asilo.

3.- Condenar veementemente a ameaça do uso da força entre os Estados, bem como reiterar a plena validade dos princípios consagrados no Direito Internacional, o respeito à soberania e o fiel cumprimento dos Tratados Internacionais.

4. Reafirmar o princípio fundamental da inviolabilidade das instalações das missões diplomáticas e repartições consulares e a obrigação dos Estados receptores, em relação às disposições da Convenção de Viena de 1961 sobre Relações Diplomáticas e da Convenção de Viena de 1963 sobre Relações Consulares

5.-Reafirmar o princípio do Direito Internacional em virtude do qual o direito interno não pode ser invocado para não cumprir uma obrigação de caráter internacional, - como se reflete no artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 (...)

*(DECLARAÇÃO DE GUAYAQUIL RELATIVA À REPÚBLICA DO ECUADOR)*

O suporte político e diplomático conferido à República do Equador foi, sem dúvidas, um ponto relevante e extremamente representativo do papel que a UNASUL, enquanto instituição regional sul americana, poderia cumprir para o reforço internacional das posições políticas tomadas por seus membros na seara mais ampla das relações do sistema internacional.

Outro episódio relevante e relativo à soberania dos países da região se deu em relação à República Plurinacional da Bolívia e a seu presidente Evo Morales. No ano de 2013 o avião presidencial boliviano voltava de uma reunião de países exportadores de gás natural na Rússia, em seguida teve de fazer uma escala forçada em Viena porque havia sido proibido de cruzar o espaço aéreo da França, Itália, Espanha e Portugal. Havia a suspeita por parte desses países de que o avião presidencial boliviano estivesse transportando o ex-analista de inteligência estadunidense da Agência Nacional de Segurança – NSA, na sigla em inglês – Edward Snowden<sup>103</sup>, para lhe dar asilo político como o Equador havia feito com Assange só que, desta vez, o transportando para o território continental do país andino. O ex agente era outro dissidente estadunidense que havia divulgado material confidencial de espionagem internacional praticado por seu país<sup>104</sup>, tendo uma ordem internacional de prisão emitida, a qual os países ocidentais europeus queriam fazer cumprir. O avião presidencial, pousado em Viena, foi voluntariamente oferecido para ser revistado pela polícia local que, ao não encontrar o ex agente procurado, autorizou a decolagem da comitiva de volta ao seu país.

Logo após o ocorrido o presidente Evo Morales deu uma série de declarações condenando o que chamou de “erro histórico”, acusando subserviência dos países europeus para com os EUA e destacando “(...)só quero dizer a alguns países europeus que se libertem do império americano, já não estamos no tempo das colônias” e, dizendo que, “Isto não é uma provocação a Evo Morales, mas à Bolívia e a toda América Latina. É uma agressão à América Latina feita por alguns países

---

<sup>103</sup> Que estava asilado provisoriamente na Rússia e que, posteriormente, recebeu a cidadania russa.

<sup>104</sup> Espionagem de diversas empresas e chefes de Estado internacionais, inclusive sobre a Petrobrás e a então presidente do Brasil Dilma Roussef.

européus”<sup>105</sup>. Nesse sentido conclama à uma resposta conjunta regional, que foi dada pelo Conselho de Ministros da UNASUL <sup>106</sup>:

*La Unión de Naciones Suramericanas — UNASUR - ha tomado conocimiento, con la mayor preocupación, del Comunicado-Denuncia emitido por el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, mediante el cual formula su reclamo ante la comunidad internacional por el retiro sorpresivo de permisos de sobrevuelo y aterrizaje para la aeronave presidencial en la que se trasladaba el Presidente Evo Morales Ayma y su comitiva, en vuelo de retorno, después de su participación en la Segunda Cumbre del Foro de Países Exportadores de Gas, realizado en la Federación de Rusia.*

*La Unión de Naciones Suramericanas — UNASUR hace pública su mayor solidaridad con el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia y en particular con el señor Presidente Evo Morales Ayma, Asimismo, expresa su indignación y profundo rechazo por tales hechos que constituyen actos inamistosos e injustificables que, además han puesto en serio riesgo la seguridad del Jefe de Estado boliviano y la de su comitiva.*

*UNASUR denuncia el esclarecimiento de tales hechos y las explicaciones a que hubiere lugar.*

*(Comunicado de la Unión de Naciones Suramericanas – Lima, julio de 2013)*

A União das Nações Sul-Americanas - UNASUL - tomou conhecimento, com a maior preocupação, da Comunicação-Denúncia emitida pelo Governo do Estado Plurinacional da Bolívia, através da qual reivindica perante a comunidade internacional a retirada surpresa de licenças de sobrevoo e aterrissagem da aeronave presidencial em que o Presidente Evo Morales Ayma e sua comitiva estavam se deslocando, em voo de retorno, após sua participação na Segunda Cúpula do Fórum dos Países Exportadores de Gás, realizada na Federação Russa.

A União das Nações Sul-Americanas - UNASUL torna pública sua maior solidariedade com o Governo do Estado Plurinacional da Bolívia e, em particular, com o Presidente Evo Morales Ayma, e expressa sua indignação e profunda rejeição por tais atos que constituem atos injustificáveis e

---

<sup>105</sup> <https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Dilemas/noticia/2013/07/sem-snowden-aviao-do-presidente-boliviano-evo-morales-deixa-viena.html>

<sup>106</sup> E também pela CELAC, ALBA e individualmente por vários países solidários com a Bolívia.



injustificáveis que, Também comprometeram seriamente a segurança do Chefe de Estado boliviano e de sua comitiva.

A UNASUL nega o esclarecimento desses fatos e as explicações que possam ocorrer.

(Comunicado da União das Nações Sul-Americanas - Lima, julho de 2013)

A ameaça à embaixada equatoriana e a retenção do avião presidencial boliviano foram entendidos pelos dirigentes da UNASUL como uma clara violação do direito internacional, da autodeterminação dos países latinos e uma grave ameaça das potências ocidentais e centrais do capitalismo à soberania dos Estados nacionais sul americanos. A repulsão a colonialismos e subserviências ganharam destaque na política latina e sul americana no período posterior as independências como reflexo das lutas por emancipação e busca de constituição de uma identidade nacional. Como destacado anteriormente, esse sentimento tem forte apelo integracionista ou, pelo menos, de cooperação regional dependendo de uma certa convergência de valores. Entretanto, como também destacado anteriormente, a rejeição à presença de forças armadas estrangeiras no continente sul americano é uma perspectiva que gozou ao longo das décadas de amplo apoio entre os governos da região.

Nesse sentido há na contenda argentino-inglesa um ponto que ao longo dos anos se manteve presente permanentemente no debate regional. A disputa sobre as ilhas Malvinas, Geórgias do Sul e Sandwich do Sul já levaram a uma conflagração bélica entre os dois países (1982). Porém, a reivindicação argentina sobre esse território ou, pelo menos a rejeição de militarização do das ilhas por parte do Reino Unido, tem amplo respaldo dos países da região sul americana. Assim, a questão da soberania sobre o arquipélago foi razão do maior número de Declarações e Comunicados políticos dos fóruns superiores da UNASUL em relação ao respaldo da posição de um de seus Estados membros.

Em todos os documentos referentes quanto à essa questão há um destaque à legitimidade do pleito argentino sobre as ilhas e, já apareceram pela primeira vez em 2010, no endosso dos chefes de Estado e de governo que *“reiteran su firme*

*respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte referido a la Cuestión de las Islas Malvinas.*” (Declaración sobre la "question de las islas malvinas, 2010). - “Eles reiteram seu firme apoio aos direitos legítimos da República Argentina na disputa de soberania com o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, referente à Questão das Ilhas Falkland.” (Declaração sobre a "questão das Ilhas Falkland, 2010)

Em um novo documento do mesmo ano se comprometeram em fechar seus portos a navios com a bandeira ‘ilegal’ do arquipélago, ao tomar ‘*medidas susceptibles de ser reglamentadas para impedir el ingreso a sus puertos de los buques que enarbolan la bandera ilegal de las Islas Malvinas*’. Ainda mais do que isso, ‘*se comprometen en el marco de los acuerdos internacionales vigentes, a informar al Gobierno Argentino sobre aquellos buques o artefactos navales con derroteros que incluyen las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur*’ (Declaração sobre movimentos relevantes de navios cuja Rota incluía as Ilhas Malvinas, Geórgias do Sul e Sandwich do Sul, 2010) – ‘Medidas que provavelmente serão regulamentadas para impedir a entrada em seus portos de navios que arvoram pavilhão ilegal das Ilhas Malvinas. Além disso, ‘eles se comprometem, no âmbito dos acordos internacionais atuais, a informar o governo argentino desses navios ou artefatos navais com rotas que incluem as Ilhas Falkland, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul’ (Declaração sobre movimentos relevantes navios que a Rota incluiu como Ilhas Malvinas, Geórgias do Sul e Sandwich do Sul, 2010) - pois havia a acusação de que navios ingleses estavam prospectando hidrocarbonetos na bacia hidrográfica do arquipélago e na plataforma continental argentina, o que feria acordos internacionais e negociações no âmbito da ONU. No ano de 2011, o trânsito de navios com destino ao arquipélago, para fins de exploração, se intensificou e continuou sendo contestado pela República Argentina. O fechamento dos portos a navios com bandeira das ilhas também foi duramente criticado pelo primeiro ministro inglês David Cameron, que enviou para região a Fragata de guerra da Royal Navy, HMS Montrose<sup>107</sup>, para uma missão de seis meses e que acabou por gerar uma nova Declaração de rejeição à esta atitude por parte do conselho de chefes de Estado

---

<sup>107</sup> Que acusa a Argentina de ‘colonialismo’: <https://exame.abril.com.br/mundo/londres-enviara-as-malvinas-navio-de-guerra-2/>

(Declaración sobre el desplazamiento de la fragata HMS Montrose a las Islas Malvinas, 2011).

Em 2012, em razão de um referendo feito pelo governo inglês entre os habitantes da ilha, sobre a manutenção ou não dos mesmos sob o poder inglês, o conselho de chefes de Estado se pronunciou mais uma vez e reafirmou o direito argentino sobre o território e não sobre as pessoas que lá residiriam e rejeitando o pleito e qualquer resultado que dele decorresse ao declarar:

*Los Estados miembros de la Union de Naciones Suramericanas - UNASUR, em conocimiento del anuncio de la celebración de un referendun en las Islas Malvinas, manifiestan que este en nada altera la esencia de la Cuestión de las Islas Malvinas, y que su eventual resultado no pone fin a la disputa de soberania sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, y los espacios maritimos circundantes.*

*(Declaración Especial sobre la Cuestión de las Islas Malvinas 2012)*

Os Estados membros da União das Nações Sul-Americanas - UNASUL, cientes do anúncio da realização de um referendo nas Ilhas Falkland, afirmam que isso de forma alguma altera a essência da Questão das Ilhas Falkland, e que seu resultado final não coloca o fim da disputa de soberania sobre as Ilhas Falkland, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul e os espaços marítimos circundantes.

*(Declaração especial sobre a questão das Ilhas Malvinas 2012)*

No ano seguinte o conselho se manifestou mais uma vez reafirmando o direito argentino sobre o arquipélago e *‘expresan su respaldo a los legítimos derechos de soberania de la República Argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. (Declaración del consejo de jefas y jefes de estado y de gobierno de unasur sobre la cuestión de las islas malvinas, 2013)* - ‘Expressar seu apoio aos legítimos direitos soberanos da República Argentina sobre as Ilhas Falkland, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul e os espaços marítimos circundantes. (Declaração do conselho de chefes e chefes de estado e de governo da unasul sobre a questão das Ilhas Malvinas, 2013). Entretanto

o Reino Unido agora munido com a justificativa política do referendo favorável à manutenção do seu status, intensificou a exploração e trânsito de navios na região acompanhados por escoltas militares e, em 2016, planejou e executou exercícios militares na região, o que levou mais uma vez a UNASUL a se pronunciar, agora por seu conselho de ministros, e de maneira mais firme, comunicou:

*La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) expresa su firme y contundente repudio a los ejercicios militares que unilateralmente y de manera ilegítima el gobierno británico ha iniciado y pretende desarrollar durante diez (10) días (del 19 al 28 de octubre de 2016), en los espacios geográficos ilegalmente ocupados en las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, lesionando los derechos de soberanía de la República Argentina y contraviniendo las resoluciones y declaraciones pertinentes de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos.*

*(Comunicado de UNASUR sobre ejercicios militares del gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en las Islas Malvinas)*

A União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) expressa seu firme e vigoroso repúdio aos exercícios militares que o governo britânico iniciou unilateral e ilegitimamente e pretende se desenvolver por dez (10) dias (19 a 28 de outubro de 2016), em os espaços geográficos ocupados ilegalmente nas Ilhas Falkland, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul e os espaços marítimos circundantes, danificando os direitos de soberania da República Argentina e violando as resoluções e declarações relevantes da Organização das Nações Unidas e da Organização dos estados americanos.

*(Comunicado da UNASUL sobre exercícios militares do governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte nas Ilhas Falkland)*

ainda retomou e fez referência aos princípios fundadores do bloco para asseverar que:

*UNASUR al ratificar la plena vigencia fundacional de los principios rectores de soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados miembros*

*de la Unión, reitera su inequívoco respaldo a la República Argentina y especialmente a su pueblo en la reivindicación histórica e inquebrantable de sus indiscutibles derechos de soberanía sobre los territorios argentinos de Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes y califica de inaceptable esta pretensión militarista del gobierno británico, que no contribuye en lo absoluto a crear las condiciones para un clima favorable de negociaciones que coadyuve a encontrar una solución pacífica y definitiva a la disputa de soberanía.*

*(Comunicado de UNASUR sobre ejercicios militares del gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en las Islas Malvinas)*

A UNASUL, ao ratificar a plena validade fundamental dos princípios orientadores de soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados membros da União, reitera seu apoio inequívoco à República Argentina e especialmente ao seu povo na reivindicação histórica e inabalável de seus direitos indiscutíveis à soberania sobre os territórios argentinos das Ilhas Falkland, Ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul e os espaços marítimos circundantes e descreve esta reivindicação militarista do governo britânico como inaceitável, o que não contribui de forma alguma para criar as condições para um clima favorável de negociações que eu apoio encontrar uma solução pacífica e definitiva para a disputa de soberania.

(Comunicado da UNASUL sobre exercícios militares do governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte nas Ilhas Falkland)

Os exercícios militares foram tratados de maneira ainda mais dura pelo secretário geral da UNASUL Ernersto Samper, que classificou a ação como ‘uma provocação internacional’ em ‘espaços marítimos soberanos da Argentina’<sup>108</sup>. Os órgãos executivos e os conselhos superiores da UNASUL portanto se pronunciaram por diversas vezes quanto à essa questão. Entretanto, no âmbito da UNASUL o fórum para discussão de questões relativas à segurança e defesa regional já existia desde 2008. O organismo criado na institucionalidade da UNASUL e adequado para tratar de questões de defesa e soberania regional seria o Conselho de Defesa Sul

---

<sup>108</sup> <http://www.iela.ufsc.br/noticia/unasur-exercicios-militares-do-reino-unido-nas-malvinas-e-uma-provocacao>

Americano, porém, seu advento, elaboração e funções são fruto também de circunstâncias marcadas pelo protagonismo dos chefes de Estado e por contradições que historicamente marcam esse setor do Estado das sociedades sul americanas.

A criação do Conselho de Defesa Sul-Americano em 2008 correspondeu a um incentivo brasileiro, à iniciativa do presidente Luís Inácio Lula da Silva e de seu ministro da defesa na época Nelson Jobim (Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR, 16 de dezembro de 2008). A proposta brasileira de criação do Conselho tem relação com 'o objetivo da projeção da liderança do Brasil na região e relaciona-se com a eficiência brasileira em disseminar ideias nos mecanismos de integração regionais' (Leão; Morini. 2013, pg. 212). Contudo, o Conselho não se propunha pela proposta a ser uma Aliança militar como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) mas sim, um instrumento de coordenação militar que tem como princípios fundamentalmente: o respeito à soberania territorial e política dos Estados membros; o respeito às instituições democráticas; a solução pacífica de controvérsias; o diálogo e o consenso através da confiança e transparência; o Direito Internacional; a rejeição às armas nucleares e de destruição em massa; a subordinação do poder militar ao poder civil; reconhece a autodeterminação das instituições militares nacionais; diminuir assimetrias nos sistemas de defesa; defesa dos recursos naturais regionais; a participação cidadã nos temas de defesa e; reafirma em seu item de princípio 'M':

*(...)la convivencia pacífica de los pueblos, la vigencia de los sistemas democráticos de gobierno y su protección, en materia de defensa, frente a amenazas o acciones externas o internas, en el marco de las normativas nacionales. Asimismo, rechaza la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen.*

*(Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano)*

(...) a coexistência pacífica dos povos, a validade dos sistemas democráticos de governo e sua proteção, defesa, contra ameaças ou ações externas ou internas, no âmbito das regulamentações nacionais. Ele

também rejeita a presença ou ação de grupos armados à margem da lei, de exercer qualquer violência ou propício para a sua origem.

(Estatuto do Conselho de Defesa da América do Sul)

Além disso, o Conselho tem como objetivos específicos: elaborar políticas conjuntas de defesa, fazer intercâmbio de pessoal entre as forças dos países, integrar as indústrias bélicas dos países, a coordenação conjunta em exercícios militares, ajuda humanitária, atuação em auxílio a desastres naturais, operações de paz e troca de análises sobre cenários de defesa mundial (Ibidem). Para tanto o Conselho de Chefes de Estados decide por estabelecer um plano de ação conjunta no ano de 2012 (UNASUR/DECISIÓN/Nº /2012) que estipula uma serie de responsabilidades aos Estados membros da organização com vistas a uma responsabilização conjunta nos termos estabelecidos como princípio de gerar confiança e transparência quanto ao tema (Plan de Acción del Consejo de Defensa Suramericano 2012; 2013). Dentre as demandas indicadas pelos chefes de Estado e suas chancelarias está também a de criação de uma Escola Sul Americana de Defesa:

*(...) concebida como un centro de altos estudios y de articulación de redes entre las iniciativas nacionales de los Estados miembros, para la formación y capacitación de civiles y militares en materia de defensa y seguridad regional; (...)*

*(...)Que la ESUDE constituirá un centro de altos estudios del Consejo de Defensa Suramericano de articulación de las iniciativas nacionales de los Estados Miembros, formación y capacitación de civiles y militares en materia de defensa y seguridad regional del nivel político-estratégico. (...)*

*(UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN Nº 12/2014)*

*(...) concebido como um centro de altos estudos e criação de redes entre as iniciativas nacionais dos Estados-Membros, para treinamento e treinamento de civis e militares na área de defesa e segurança regional; (...)*

*(...) Que o ESUDE constituirá um centro de estudos superiores do Conselho de Defesa da América do Sul para a articulação das iniciativas nacionais*

dos Estados Membros, treinamento e treinamento de civis e militares em questões de defesa e segurança regional no nível político-estratégico. (...)

(UNASUL / CMRE / RESOLUÇÃO Nº 12/2014)

As decisões do Conselho são tomadas portanto por consenso o que, por sua vez, demonstra também a busca brasileira por estabelecer na região uma “hegemonia consensual” em função do seu perfil de liderança, que envolve, essencialmente, a difusão de suas ideias e o predomínio de meios de negociação não impositivos e não coercitivos, diferentemente de uma perspectiva neorrealista das relações internacionais (LEÃO; MORINI. 2013, pg. 212). A instituição e consolidação, mesmo que tardiamente<sup>109</sup>, de um organismo de coordenação militar regional parece já ter auferido alguns logros, visto a perspectiva de ser acionado (claro, com o endosso e palavra final do Conselho de Chefes e Chefas de Estado da UNASUL) durante a crise boliviana de 2008 e a crise venezuelana-equatoriana-colombiana em 2010. Entretanto, mais do que a criação de um fórum de coordenação e segurança, a instalação e funcionamento do Conselho parece ter a pretensão de garantir maior autonomia intelectual e ideológica às forças militares da região, visto o histórico de influência estadunidense entre o oficialato através de missões, planos de ação conjunta (como o Plano Colômbia) e formação intelectual e técnica, como através da Escola das Américas<sup>110</sup>.

Todavia, as questões relativas à soberania sul americana têm também um forte componente financeiro, de dependência dos organismos internacionais de financiamento e da necessidade de lastro em dólar para o comércio internacional e intraregional<sup>111</sup>. Essa dificuldade, como já se destacou, se dá em linhas gerais pela condição periférica das economias regionais no âmbito mais amplo do capitalismo internacional, entretanto, em termos pragmáticos, a condição subalterna sul

---

<sup>109</sup> O continente Sul-Americano é um dos últimos no mundo a ter um mecanismo de coordenação militar regional.

<sup>110</sup> Atual Instituto do Hemisfério Ocidental para a Cooperação em Segurança - <http://www.benning.army.mil/tenant/WHINSEC/>

<sup>111</sup> Embora Brasil e Argentina tenham começado um experimento financeiro de comércio bilateral em moeda local que se demonstrou extremamente interessante para as duas nações: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2610:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2610:catid=28&Itemid=23)



americana é consequência do pouco espaço acionário e decisório que a região tem nos principais organismos de financiamento internacional, principalmente Banco Mundial e FMI.

As crises financeiras, inflacionárias e de pagamentos das economias sul americanas levaram-nas a uma dependência de empréstimos destes organismos e, por consequência, a compromissos com as orientações financeiras destas organizações que, por sua vez, são dirigidas por quem detém as maiores cotas: os países centrais da economia mundial. A combinação dos meios restritos de financiamento e da necessidade de lastro externo em moeda estrangeira fez com que os países da região enfrentem permanentes problemas quanto ao financiamento de políticas públicas, à política monetária e à autonomia financeira.

Nesse sentido, é possível assinalar certas circunstâncias recentes que levaram os conselhos superiores da UNASUL a se pronunciarem sobre dificuldades enfrentadas por seus Estados membros. Pronunciamentos com relação a essa condição se dá, por exemplo, quando das sanções por parte dos EUA a funcionários venezuelanos e ao bloqueio de ativos financeiros do país através de um ato executivo por parte do governo Obama em 2014, 2015 e 2016. A UNASUL se pronuncia pela primeira vez em 2014 por um Comunicado onde expressam “*su profundo rechazo a la Ley que aplica sanciones unilaterales a funcionarios del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, recientemente aprobada por el Gobierno de los Estados Unidos de América*”, ratificam que “*la aplicación de las sanciones unilaterales previstas en esa ley vulneran el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados y no contribuye a la estabilidad, la paz social y la democracia en Venezuela*” e exortam “*al Gobierno de los Estados Unidos de América a abstenerse de imponer sanciones que en nada contribuyen a la estabilidad política en Venezuela*” (Comunicado UNASUL, 2014) - “Sua profunda rejeição da lei que aplica sanções unilaterais a funcionários do governo da República Bolivariana da Venezuela, recentemente aprovada pelo governo dos Estados Unidos da América”, confirma que “a aplicação de sanções unilaterais previstas nessa lei viola a princípio de não intervenção nos assuntos internos de outros Estados e não contribui para a estabilidade, paz social e democracia na Venezuela ”e exortam“ ao Governo dos Estados Unidos da América que se abstenha de impor sanções que

nada contribuem para a estabilidade política na Venezuela ”(Comunicado da UNASUL, 2014). O Comunicado é reiterado em fevereiro de 2015 em um novo pronunciamento oficial, todavia, em nove de março do mesmo ano o governo estadunidense aprova o ato executivo e bloqueia os ativos financeiros venezuelanos e impede que seus operadores no país entrem em suas fronteiras. O mesmo decreto é renovado em 2016 e a UNASUL novamente emite um comunicado através de seu conselho de ministros que denuncia que a medida “*constituye una amenaza injerencista a la soberanía y al principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados*” (Comunicado UNASUL, 30 de março de 2016) - “Constitui uma ameaça de interferência à soberania e o princípio da não intervenção nos assuntos internos de outros Estados” (Comunicado da UNASUL, 30 de março de 2016).

Um outro episódio relativo à problemas de soberania financeira dos países membros da UNASUL produziu Declarações e Comunicados dos organismos superiores do bloco: a contenda internacional entre República Argentina e credores de sua dívida. A Argentina passou por uma crise sem precedentes no início dos anos 2000, fruto dos ajustes neoliberais implementados por Carlos Menem e que fez com que ela declarasse moratória em 2001. Esse processo conturbado levou também a uma crise política que fez com que o país tivesse quatro presidentes entre 1999 e 2003<sup>112</sup> e, apenas em 2005, conseguisse estabilizar o país através de uma reestruturação financeira no governo de Néstor Kirchner e “76,15% dos credores aceitaram a reestruturação, e a Argentina obteve uma diminuição nominal de 65,4%, maiores prazos de vencimento e menores juros(...)”<sup>113</sup>. Portanto, a reestruturação financeira passou por acordos com credores mas nem todos concordaram e acabaram por protestar o Estado argentino na justiça federal estadunidense. Os chamados ‘Fundos Abutres’ pelo governo argentino obtiveram uma vitória judicial em 2014, o que fez com que o conselho de ministros se pronunciasse através de uma Declaração em que manifesta

*(...) su solidaridad con el gobierno y el pueblo de la Republica Argentina frente al reciente fallo judicial referido a un grupo minoritario de tenedores de títulos de deuda soberana de la República Argentina pendiente de reestructuración (hold-outs) y rechaza el comportamiento de agentes*

---

<sup>112</sup> Afora os presidentes interinos entre mandatos.

<sup>113</sup> <https://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/2005/12/20/ult1767u57167.jhtm>

*especulativos que ponen en riesgo los acuerdos alcanzados entre deudores y acreedores, afectando la estabilidad financiera global.(...)*

*(Declaração do Conselhos de Chefes e Chefas de Estado, 24 de junho de 2014)*

(...) a sua solidariedade com o governo e o povo da República Argentina diante da recente decisão judicial relativa a um grupo minoritário de detentores de dívida soberana da República Argentina pendentes de reestruturação (rejeições) e rejeita o comportamento de agentes especulativos que colocam em risco os acordos alcançados entre devedores e credores, afetando a estabilidade financeira global. (...)

(Declaração dos Conselhos de Chefes e Chefas de Estado, 24 de junho de 2014)

Para mitigar as debilidades regionais referentes à soberania dos países do bloco um outro instrumento relevante criado foi a constituição do Banco do Sul como ferramenta de fomento e suporte financeiro à integração regional. A entidade que em 2011 estabeleceu-se como organização formal de direito internacional com a ratificação de seu acordo pelo congresso uruguaio, já vinha sendo negociada no âmbito regional desde pelo menos meados do ano de 2007. Em grande parte por incentivo da própria República Argentina, através de seu presidente Néstor Kirchner, mas também com importante apoio da república venezuelana, da perspectiva bolivarianista da integração e de seu presidente e idealizador Hugo Chávez (FURTADO, 2008) que, embora enfrentasse sistematicamente crises internas, auferia um importante incentivo financeiro pelo bom momento no preço do petróleo e, poderia ser um importante aliado na consecução de mais este empreendimento regional.

O Banco do Sul se pretendia então como uma alternativa aos organismos de financiamento tradicionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional e constitui o montante total de seu capital em cotas iguais para cada Estado signatário, restringindo assim o controle automático por qualquer país (ALVES; BIANCARELI, 2015). Contudo, o Banco do Sul ainda carece de ratificação pela

maioria dos Estados-parte da UNASUL e, principalmente, pelo Estado brasileiro, maior economia da região e com maior *expertise* em bancos de fomento<sup>114</sup>. A indefinição brasileira quanto à firma, adesão e ratificação do acordo por parte de seu congresso nacional foi, sem dúvida, um dos principais impeditivos do pleno funcionamento e atividade desta nova instituição financeira (CIA, 2012). A compreensão política por parte das instituições democráticas brasileiras da necessidade do Brasil assumir uma posição de *paymaster* da integração seria a condição primária para cimentar a unidade do bloco e fortalecer sua projeção no cenário econômico internacional (CALIXTRE; BARROS, 2010).

Todo esse conjunto de posições assumidas pelos Estados membros da UNASUL robustece a identidade do organismo como um fórum político, que busca através da autonomia regional e do apoio mútuo, reforçar a presença e relevância da região no cenário internacional. A UNASUL parece procurar se constituir como uma entidade de mediação, um mecanismo intermediário de negociação e complementariedade (VIGEVANI; et al. 2013) em relação a outros fóruns multilaterais. Em grande medida porque, embora haja países que rechacem a presença e interveniência dos EUA e da Organização dos Estados Americanos (OEA) na América do Sul, tais como os países bolivarianos (CERVO; LESSA, 2014), a principal economia da região o Brasil, procura manter uma relação pendular e amistosa com os EUA, pois o país tem ainda nos EUA o seu segundo principal parceiro comercial e mantinha com este um 'diálogo estratégico' (PECEQUILO, 2013) na perspectiva da afirmação do país como um ator relevante das relações internacionais.

Resta evidente neste capítulo que o posicionamento da UNASUL no que se referiu a estabilidade democrática regional e às soberanias nacionais cumpriu um papel extremamente relevante e, em muitas circunstâncias, uma condição de protagonista na mediação política e segurança às instituições nacionais. Esse papel se coaduna ao perfil pretendido e ao objetivo estabelecido pelas partes interdependentes que compunham o sistema criado (ROSINI; ANGELO, 2003; CHURBMAN, 1971; O'SHAUGHNESSY, 1976; OLIVEIRA, 2002). Todavia essa sociedade de Estados (BULL, 2002) tem um forte componente de protagonismo dos

---

<sup>114</sup> Tendo em vista a atuação do BNDS e a forte presença brasileira no IIRSA.

governos e chefes de Estado na criação e condução política da instituição (MITRANY, 1990; MORAVCSIK, 1997). A criação da instituição e o papel desempenhado por essas lideranças nacionais foi em grande medida possibilitado pelo que Colier e Colier (1991) definiram como ‘momento crítico’ iniciado na virada do novo milênio, que geraram ‘etapas intermediárias subsequentes’ e que se estenderam até meados nos anos 2010, produzindo um legado histórico que, no entanto, não se reproduz automaticamente, e sim por sucessivas decisões políticas e institucionais alongadas no tempo (COLIER, COLIER, 1991). Todavia, o protagonismo e vontade de lideranças nacionais faz também com que os legados possam ser imediatamente identificados com personalidades e o que elas possam vir a representar. Essa representação por sua vez também enseja *feedbacks* negativos (BENNET; ELMAN, 2006) investidos, não apenas contra o indivíduo em si, como também como negação àquilo que produziu como legado político. Se imprime assim à trajetória anteriormente produzida a perspectiva de fim do legado, um retorno a uma condição coadjuvante ou ainda, em condições extremas, de tentativa de apagamento do legado e até de negação e eliminação da trajetória anterior e de seu(s) protagonistas.

Nesse sentido, as circunstâncias históricas mudaram qualitativa e consideravelmente no último período, em grande medida como consequência da disputa política de projeto quanto as democracias sul americanas que, entendida como um sistema próprio de interações, influenciou sobre o desenvolvimento da própria UNASUL. Esta por sua vez, é identificada com um tipo específico de projeto político e, portanto, carregando um estigma marcado pelo tempo e diverso daqueles que se afirmaram como alternativas políticas no último período. No capítulo subsequente se analisará a mudança política e crise ocorrida nos três principais países responsáveis pelo projeto UNASUL e a consequência para o desenvolvimento da organização.

## 9. Crise e (possível) ocaso da UNASUL – ou a crônica de um destino previsível

A UNASUL se constituiu como um projeto de integração marcado fortemente pelo incentivo, vontade e protagonismo de atores políticos específicos: governos e, especificamente, os executivos nacionais. Mais do que isso, é possível localizar nos executivos e chancelarias de Argentina, Brasil e Venezuela o “triumvirato” que elaborou e conduziu o modelo de integração estabelecido pelo Tratado Fundacional da instituição e, posteriormente, garantiram a manutenção da institucionalidade necessária ao seu desenvolvimento, além de serem os principais responsáveis pela criação de organismos internos da instituição e, como se viu também, terem conquistado apoio regional através da organização para seus pleitos internacionais e crises nacionais.

O protagonismo destes três países como centrais para a integração sul americana é a conjunção de diversos fatores, dentre os quais é possível apontar fundamentalmente o peso de suas economias para a região, a liderança que exercem em seu entorno imediato e em outros processos de regionalização integrativos ou não, as capacidades técnicas e tradição de suas chancelarias e, a projeção política internacional que exercem em determinadas circunstâncias em fóruns multilaterais como na ONU e seus organismos internos, OMC, OPEP, G-20, G-77, etc. A relevância destes três países é destacada, por exemplo, por Antônio Simões (2011) pois, segundo o autor, estes:

(...) são, respectivamente, os países com os maiores produtos internos brutos da região. Cada um deles tem uma projeção política reconhecida, inclusive no seio de grupos sub-regionais como o Mercosul, a Organização de

Cooperação Amazônica ou a Aliança Bolivariana para as Américas. A manutenção de um eixo de concertação intensa e contínua entre Brasília, Caracas e Buenos Aires constitui uma condição para a promoção do projeto da UNASUL (pág. 62).

Nesse sentido, por exemplo, Moniz Bandeira (2009) introduz a expressão “Triângulo Estratégico” para ressaltar a relevância desses três países para a integração sul americana. Para o autor a iniciativa brasileira de fortalecer parcerias estratégicas com a república venezuelana, ainda no final do governo de Fernando Henrique Cardoso, buscava contrabalançar o peso do mercado e economia argentina para as exportações e comércio bilateral brasileiro. Essa iniciativa fez com que os vínculos e possibilidades integrativas se abrissem também em outro eixo para o Brasil, visto que, com as dificuldades da economia argentina no início dos anos 2000 e uma certa imobilidade do MERCOSUL também no mesmo período, o Brasil precisava estabelecer novas parcerias regionais, além da já destacada, tentativa de frear a iniciativa estadunidense de uma área de livre comércio entre todas as américas. Essa relação brasileiro-venezuelana poder ser melhor identificada, também como já destacado anteriormente, na criação da IIRSA que, posteriormente com a eleição de Néstor Kirchner e a recuperação da economia argentina, possibilitou ao Brasil não só um contrabalanceamento comercial, mas à região como um todo a conformação de um “triângulo estratégico, no processo de integração da América do Sul” (BANDEIRA, 2009, pág. 96).

Na mesma direção, Vizentini (2008) aponta que, para a diplomacia brasileira por exemplo, a constituição de um espaço integrado com seus vizinhos sul americanos representa no período um objetivo central da política externa do país. A partir do estabelecimento dessa premissa “(...) ela busca preservar e aprofundar o Mercosul e, paralelamente, ampliar a integração para o conjunto sul americano. Neste contexto, Argentina e Venezuela constituem prioridades (...)” (pag. 93). Para o autor, o foco brasileiro na América do Sul, tendo esses dois países como parceiros, é uma característica própria da diplomacia produzida pelo Itamaraty a partir, principalmente, do governo Lula e tem como expressão máxima uma opção do país pela construção de parcerias e relações internacionais com o sul global. Essas parcerias com o sul global não se esgotariam no entorno estratégico fronteiriço brasileiro, mas também,

se estenderiam a outros continentes e países em desenvolvimento que, de alguma forma, poderiam compor com o Brasil não só possibilidades de negócios e comércio, como também posições conjuntas frente ao sistema internacional<sup>115</sup> naquilo que posteriormente foi classificado pelo chanceler Celso Amorim como uma “diplomacia ativa e altiva” (2018).

Contudo, como se viu, é a necessidade de fortalecer vínculos comerciais regionais pelas contingências econômicas históricas imprimidas aos países da região pelo multilateralismo que cria as condições necessárias à integração. Todavia, são sem dúvidas as consequências da agenda econômica da década de 1990 que levam ao poder um conjunto de lideranças nesses países que, reinterpretando o regionalismo, assumem uma postura qualitativamente diversa da trajetória até então constituída e apontam um novo paradigma para a integração. Essa mudança paradigmática que perpassa a política externa dos países demonstra não só o esgotamento da agenda neoliberal dos anos 1990, como também a rejeição do comercialismo como promotor principal do desenvolvimento e da integração, nesse sentido, se observa uma tendência de retorno às premissas do integracionismo histórico e ao desenvolvimentismo centrado nas decisões estratégicas estatais. Desta forma, em um cenário adverso para a atuação isolada estatal, em um mundo gradativamente mais interconectado economicamente e permeado pelo multilateralismo e pela globalização com viés liberalizante, diversos países da região passam a ver uma possibilidade real de fortalecimento através da constituição de um “espaço comum”, buscando constituir uma espécie de “regional-desenvolvimentismo” (COUTINHO, 2006) tendo o Estado como ator fundamental do processo.

Essa postura perante a integração, como destacado, tem como protagonistas fundamentais Argentina, Brasil e Venezuela que, encabeçando esse movimento, compõe o “triângulo estratégico” da integração sul americana. Esse processo de alinhamento é marcado por uma conjuntura específica crítica, que se coaduna e plasma na constituição da integração regional com uma configuração específica, representado pela UNASUL como organização internacional intergovernamental

---

<sup>115</sup> O que, por exemplo, foi uma estratégia acertada do Brasil para a eleição de José Graziano para a FAO e, posteriormente, de Roberto Carvalho de Azevêdo para diretor-geral da OMC, além de outras diversas oportunidades em que ocorreu um alinhamento político entre os países em desenvolvimento frente aos países centrais do sistema internacional.



regional, nos seus princípios fundadores marcados em seu Tratado Constitutivo e na institucionalidade derivada e consequência do processo de desenvolvimento próprio da organização. Nesse sentido, o alinhamento político desses três países não foi só a condição de advento da UNASUL, como também, são os próprios pilares de sustentação, manutenção e desenvolvimento da unidade sul americana com o perfil estabelecido pela instituição. Deste modo, alterações substanciais nesta correlação de forças geopolíticas impactariam não só as relações regionais bilaterais, como também a própria UNASUL como instituição legítima de representação dos países sul americanos. Assim, para dimensionar o então atual estágio da UNASUL e produzir considerações sobre a mesma, conducente a essas circunstâncias e premissas fundacionais, é preciso fazer uma descrição e análise do processo político interno dos países que conformam o “triângulo estratégico” que possibilitaram o advento do alinhamento político, como também, as circunstâncias recentes de crise interna que derivou na crise da própria UNASUL.

Como se destacou, o final dos anos 1990 e início dos anos 2000 é um período de forte contestação das premissas neoliberais, da globalização liberalizante e das políticas nacionais de anexação unilateral dos países da região ao livre mercado internacional o que, por sua vez, levaram à crises políticas contundentes que acabaram por derivar em crises sociais profundas que cindiram instituições e as próprias sociedades nacionais. Entretanto, ao contrário do que aponta a literatura (MAINWARING; SHUGART, 1997), as crises institucionais por que passaram alguns países da região<sup>116</sup> não foram consequência de características institucionais dos presidencialismos que levariam a um imobilismo político decisório, pelo contrário, as mudanças e transformações políticas referentes aquele momento crítico refletiram-se não por uma sublevação ou subversão democrática, e sim, de sobremaneira, nas posições políticas tomadas eleitoralmente nos pleitos subsequentes à entrada no novo milênio através das instituições e do rito democrático.

No Brasil Luís Inácio Lula da Silva é eleito presidente da República. Depois de três tentativas frustradas Lula e seu Partido dos Trabalhadores, conjuntamente com um arco de alianças amplo, é bem-sucedido na eleição de final de 2002. Assumindo

---

<sup>116</sup> Por exemplo na mudança sistemática de presidentes na Argentina em 2001 ou no golpe na Venezuela em 2002.

a presidência, Lula assume também compromissos estabelecidos por seu predecessor junto aos credores internacionais, notadamente o FMI e suas cartas de intenções<sup>117</sup>. Ele mesmo, ainda quando candidato a poucos meses da eleição, já havia lançado um manifesto intitulado “Carta aos Brasileiros”<sup>118</sup>, em que se compromete em reconhecer todos os acordos e contratos firmados anteriormente. Muito embora esse compromisso tenha representado uma mudança de posicionamento em relação à trajetória política e posições do candidato e do seu partido, o advento da ascensão de Lula à presidência do Brasil foi um marco paradigmático para o Brasil e das relações para a América do Sul na primeira década do novo milênio. Lula como presidente eleito diversificou o número de países compradores de produtos e mercadorias brasileiros, assim como, intensificou o comércio regional com seus parceiros sul americanos, passando estes - em especial a Argentina - a figurar entre os principais parceiros comerciais do país<sup>119</sup>, além de estabelecer uma relação política prioritária nos organismos internacionais multilaterais - notadamente OMC e OEA - com os demais países latino americanos (NERY, 2016).

O posicionamento político de Lula quanto ao perfil de integração já foi destacado anteriormente no seu discurso de posse, na atuação na sua primeira cúpula de chefes de Estado sul americanos e na promoção da Comunidade Sul Americana de Nações. É possível destacar também a escolha de seu chanceler Celso Amorim, um diplomata de carreira com um forte perfil nacional desenvolvimentista e, de Samuel Pinheiro Guimarães, secretário geral de relações exteriores e posteriormente ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, também um reconhecido nacional desenvolvimentista, um forte crítico da agenda neoliberal e do alinhamento às posições estadunidenses em posições hemisféricas na OEA e em questões políticas mais amplas nos fóruns da ONU (GUIMARÃES, 1999).

O governo Lula constrói então uma política externa apoiada na expertise técnica provida pela tradicional formação proveniente do Itamaraty, entretanto, também conta com a presença significativa do chefe do executivo na confecção de uma nova política externa, marcada pela presença pessoal do mandatário em

---

<sup>117</sup> Conjunto de diretrizes econômicas compulsórias formuladas pela instituição e dirigidas a países que recorrem aos seus empréstimos.

<sup>118</sup> <http://csbh.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>

<sup>119</sup> Dados: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=2081>

assuntos de política externa, que vão além da mera participação formal em eventos e firma de acordos, naquilo que posteriormente se definiu como “diplomacia presidencial” (DANESE, 2017). A opção do governo Lula é por um relacionamento prioritário com os países do sul do planeta e, em especial, fortalecer o relacionamento com os países sul americanos que, como destacado em seu discurso de posse, compartilham uma identidade comum e precisaria ser afirmado como um projeto político, revisando os paradigmas econômicos-comerciais até então presentes. Esse projeto sem dúvida se concretiza com a UNASUL, embora a princípio o governo brasileiro preferisse o desenvolvimento gradativo da CASA, é a nova organização que dá concretude máxima a proposta de unidade sul americana.

Com a institucionalização formal da UNASUL o Brasil se vê como um dos principais responsáveis e fiadores da organização, consegue através dela pautar algumas demandas regionais como a criação do Conselho Sul Americano de Defesa, como também, se vê diante da possibilidade de influência real no seu entorno imediato, visto o tamanho da sua economia em relação as demais, a projeção e liderança carismática de seu então mandatário, a expertise em termos de política externa possibilitada por sua tradicional formação de diplomatas, além da experiência em bancos de fomento<sup>120</sup> e a possibilidade de investimento regional na promoção da integração e atração à sua liderança. Contudo, a firma e institucionalização formal da UNASUL se dá já no final do segundo mandato do governo Lula, durante a crise econômica mundial de 2008 e, sob condições internas no Brasil adversas às possibilidades de liderança abertas para o Brasil.

Os mandatos do governo Lula embora enfrentando duras críticas da oposição, processos sistemáticos de investigação por corrupção<sup>121</sup> e se afastando gradativamente mais ano a ano do projeto político que o levou ao poder, consegue em 2010 fazer sua sucessora Dilma Roussef como presidenta da República Federativa do Brasil. Dilma compõe um governo de coalizão com o maior partido brasileiro o PMDB tendo o vice Michel Temer, contudo, o governo Dilma é marcado pela necessidade de enfrentar a crise econômica iniciada em 2008<sup>122</sup> que cria grandes

---

<sup>120</sup> Como o BNDS

<sup>121</sup> Sendo o do chamado “Mensalão” o mais emblemático.

<sup>122</sup> Que segundo o ex presidente Lula atingiria a economia brasileira como uma “marolinha”: <https://oglobo.globo.com/economia/lula-crise-tsunami-nos-eua-se-chegar-ao-brasil-sera-marolinha-3827410>

dificuldades a gestão da petista. O primeiro mandato de Dilma é marcado também por uma tendência de afastamento de questões de política internacional, de diminuição de investimentos internacionais brasileiros e pelo recuo da forte presença brasileira em questões regionais que se verificava até então. Essas características são em grande parte consequência das dificuldades econômicas brasileiras, mas também, pela opção de “uma aliança conservadora para políticas progressistas” (SVARTMAN, SILVA, 2016) que, implicava na formação de um arco de alianças amplo e diverso que conferiam uma sustentação frágil ao governo Dilma.

No ano de 2013 o governo Dilma enfrenta grandes manifestações populares que, de início tinham um perfil reivindicativo diverso e às diferentes esferas de governo, mas que, contudo, acabam por fragilizar ainda mais o governo federal brasileiro. Mesmo diante das dificuldades econômicas, das manifestações populares e de grupos políticos que buscavam direcionar a insatisfação apenas para seu governo<sup>123</sup>, Dilma com o apoio direto do ex presidente Lula consegue se reeleger em 2014 contra o opositor Aécio Neves do PSDB, todavia há ainda no final de 2014 e início de 2015 dois novos elementos que aos poucos fragilizam o governo recém empossado.

Em 2014 foi deflagrada a “Operação Lava-Jato”, uma investigação que tinha por objetivo inicial apurar crimes de lavagem de dinheiro no estado brasileiro do Paraná, mas que, aos poucos, passa a envolver crimes relacionados a principal estatal do país a Petrobrás. No início de 2015 há também um outro componente que se agrega a instabilidade do governo Dilma: a eleição que venceu, também elegeu um parlamento amplamente adverso ao seu governo. Esse parlamento elege por sua vez no início da legislatura parlamentar Eduardo Cunha, do partido governista PMDB, entretanto, francamente opositor ao perfil ideológico, as políticas de governo e à postura de comando de Dilma Rouseff.

Durante o mandato de Eduardo Cunha como presidente da câmara dos deputados do Brasil foi encaminhado à mesa diretora da casa uma série de pedidos de afastamento da presidente eleita<sup>124</sup>, todavia, a presidência não os acolhia e

---

<sup>123</sup> Nesse período surgem grupos políticos como Movimento Brasil Livre, Vem pra Rua, Endireita Brasil, etc. que contestavam à direita o governo de Dilma

<sup>124</sup> No total 63 pedidos: <https://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/dilma-teve-63-pedidos-de-impeachment-temer-ja-tem-18/>

rejeitava os colocar em debate nas sessões das comissões da casa. Entretanto, em meados do mesmo ano o presidente da câmara é acusado de corrupção por receber propina em negócios da Petrobrás no exterior segundo a “Operação Lava-Jato”<sup>125</sup>, o governo se posiciona pela investigação do delito e não resguarda o presidente da câmara. Este por sua vez, como resposta política, acolhe um dos pedidos de impeachment<sup>126</sup> elaborado por alguns juristas reconhecidos<sup>127</sup>, que tipificam como crime de responsabilidade constitucional a emissão por parte do governo de créditos suplementares ao orçamento público para cobrir despesas correntes e evitar o déficit fiscal<sup>128</sup>. Na quarta-feira, dia 2 de dezembro de 2015 se dá início então a apuração de crime de responsabilidade da presidente da república com base na acusação de crime fiscal, o processo se arrasta até quarta-feira, 31 de agosto de 2016, quando a presidente Dilma é afastada das suas funções e o vice presidente peemedebista Michel Temer assume a função de chefe do Executivo<sup>129</sup>. Aqui se pode destacar que embora o rito processual do impeachment tenha cumprido todas as suas etapas, a fragilidade das instituições Estado frente a disputa política<sup>130</sup> comum fica evidente, além disso a ambiguidade da população a respeito de valores democráticos (MOISÉS, 2005; 2010) acaba por catalisar e emoldurar o desenvolvimento prático das instituições (POWEL; DIMAGGIO, 2012).

Desta forma o processo de impeachment em si causa uma grave crise às instituições democráticas brasileiras, todavia, a continuidade das investigações da “operação Lava-Jato” imprime ainda mais instabilidade ao mundo político brasileiro. O governo de Michel Temer é marcado pela constituição de uma coalizão parlamentar com os setores derrotados eleitoralmente da oposição, mas que lhe proporciona certa segurança na aplicação de uma agenda de governo muito diversa daquela pela qual foi eleito na chapa com a presidente deposta. Michel Temer indica a princípio o ex governador do Estado de São Paulo e senador José Serra, do principal partido de oposição o PSDB, para comandar o ministério de relações exteriores, posteriormente

---

<sup>125</sup><https://oglobo.globo.com/brasil/ascensao-queda-linha-do-tempo-de-eduardo-cunha-entre-presidencia-da-camara-a-prisao-no-rio-23708897>

<sup>126</sup><https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/a-integra-do-pedido-de-impeachment-de-dilma-apoiado-pela-oposicao/>

<sup>127</sup> Entre eles Miguel Reale Jr., Janaína Pachcoal e o ex petista Hélio Bicudo.

<sup>128</sup> Conhecido popularmente como “pedaladas fiscais”

<sup>129</sup><https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/discursos/escrivendohistoria/destaque-de-materias/impeachment-da-presidente-dilma>

<sup>130</sup> *Politics* numa acepção anglo-saxã

Serra se afasta do ministério alegando problemas de saúde – na verdade por enfrentar denúncias de corrupção na sua gestão como governador - e o seu colega de partido Aloysio Nunes Ferreira assume a pasta. A gestão dos tucanos<sup>131</sup> é marcada pelo afastamento das questões regionalistas, principalmente da parceria com a República da Venezuela e das atividades em torno do desenvolvimento da UNASUL.

Contudo, a “Operação Lava-Jato” continua tendo desdobramentos sobre a política brasileira. Polícia Federal, Ministério Público e o Judiciário de maneira geral continuam tendo um papel protagonista não apenas nas investigações, mas com influência direta na vida política nacional. Nesse sentido Svartman e Silva (2016) destacam que:

(...) Desde a Constituição de 1988 estas corporações têm se capacitado e gozado de maior autonomia. Nos governos liderados pelo PT estes atores se empoderaram com a aprovação das leis antes referidas e, no caso da Polícia Federal, com maior orçamento. Seu engajamento nas investigações e julgamento de casos de corrupção, contudo, não permitem descrevê-los como aliados dos governos petistas. Recrutados basicamente nos estratos superiores da classe média, partilham da percepção negativa deste segmento com relação aos governos do PT e, com frequência, à política como um todo. A atuação da “operação lava-jato”, com vazamentos seletivos de dados das investigações e depoimentos, acentuou o enfraquecimento do governo Dilma Rousseff face à opinião pública. (pág. 7)

Nesse sentido, é possível notar segmentos significativos incrustados no poder de Estado atuando para uma subtração do poder conferido pelas urnas, tanto no que concerne a atores políticos instalados nos parlamentos, como também em outros poderes da república, em especial o judiciário e as forças policiais, como nos aponta Bankowicz (2012). A “operação Lava-Jato”, entretanto, não finda suas incursões e influência na política com a deposição do governo Dilma Rousseff, com a continuidade das investigações e a aproximação das eleições presidenciais de 2018, a operação passa a ter um relevante papel em pautar a política nacional, tanto demonstrando ilicitudes e aprisionando o agora, ex presidente da câmara Eduardo Cunha, como

---

<sup>131</sup> Alcinha dos representantes do PSDB pelo símbolo de sua bandeira.

também, envolvendo o então presidente Michel Temer<sup>132</sup>. Contudo, mais do que qualquer outra figura pública e liderança política, a “Operação Lava-Jato” buscava indícios que incriminassem o ex presidente Lula nos desvios cometidos na Petrobrás e, nesse sentido, em 7 de abril de 2018, alguns meses antes das eleições presidenciais em que o ex presidente era apontado como franco favorito, a justiça brasileira emite um mandato de prisão contra Lula<sup>133</sup>. Embora o ex presidente em um primeiro momento demonstre resistência, aguardando no sindicato dos metalúrgicos do ABC paulista e resguardado por um contingente imenso de militantes e apoiadores, por fim, acaba por se entregar à polícia afirmando que irá provar sua inocência e que ele representa uma “ideia de país e que essa ideia não poderia ser presa”<sup>134</sup>.

No processo político recente brasileiro é possível identificar uma relevante dificuldade do governo de se sustentar através do chamado presidencialismo de coalização (ABRANCHES, 1988; SANTOS, 2003). Mesmo governos que se elegem com um arco de alianças amplo e contado com diversos recursos para a adesão do parlamento à agenda do governo, quando há uma fragilização muito contundente do executivo, certos atores políticos veem essa condição como uma “janela de oportunidade” para subverter o estrito rito democrático e tomar o poder de governo. Essa característica, somada a condições e fatores intervenientes como a atuação de agentes com poder dentro da estrutura do Estado podem agravar ainda mais as relações políticas, a estabilidade das instituições e a manutenção do jogo democrático formal pois, embora os tradicionais golpes do século XX tem se tornado raros, como no alerta Gonzalez (2015, pág. 143) “novas formas de ruptura, travestidas de respeito aos mecanismos legais e de manutenção formal da democracia devem continuar a fazer parte do cenário político da América Latina no século XXI”. Isso sem dúvidas reflete em aspectos referentes a qualidade da democracia que se constrói, aos valores democráticos partilhados e reconhecido como relevantes para o conjunto da população e na importância do respeito ao sufrágio como elemento de coesão social (SCHIMITTER, 2004; MORLINO, 2007).

---

<sup>132</sup> Que tem um destino diferente de Dilma Roussef e consegue barrar investigações a seu respeito no parlamento mesmo tendo indícios graves de corrupção.

<sup>133</sup> <http://estaticog1.globo.com/2018/04/05/mandado-lula.pdf>

<sup>134</sup> <https://www.dw.com/pt-br/lula-se-entrega-%C3%A0-pol%C3%ADcia-federal/a-43293959-0>

As recentes descobertas de articulação entre ministério público e o juízo na condução das investigações referentes a “Operação Lava-Jato” e, em especial a coordenação de ações entre estas partes na investigação referente ao ex presidente Lula<sup>135</sup>, demonstram uma clara violação constitucional das atribuições dos poderes de justiça e, mais do que isso, uma instrumentalização e politização da lei como nos aponta Barros Filho, Farias e Oliveira (2017) incorrendo em mais de uma característica apontada pelos autores como práticas que podem ser classificadas como de *law fare*. Além disso, como destaca Susan Tiefenbrun (2010) esse tipo de fenômeno também pode ser identificado - além do mau uso do sistema legal - ‘pela utilização dos meios de comunicação para levantar o clamor público contra um inimigo’, o que se tornou praticamente uma regra na ação da força tarefa da Operação Lava-Jato contra os investigados que na verdade, exatamente por esse uso, aparentam ser adversários políticos.

A prisão do ex presidente Lula e por consequência sua impossibilidade de concorrer às eleições presidenciais brasileiras de 2008, fragilizaram ainda mais o projeto político que representava e a parcela da população que se via representada por ele. Além disso, acabou por fazer com que esse projeto de país e, em grande medida também de política regional, mesmo representado por um candidato indicado por ele<sup>136</sup>, não conseguisse novamente voltar a governar o país. Nessas circunstâncias as eleições de 2018 alçaram à chefia do executivo nacional o candidato de extrema direita Jair Bolsonaro, que se elegeu a partir de um projeto político profundamente conservador e que era um reconhecido opositor das gestões petistas, apologista das ditaduras militares, entretanto, apontando um política econômica claramente de retomada de princípios neoliberais. Além disso, conta com amplo apoio das forças armadas que, ao contrário do período de impeachment da presidenta Dilma onde não atuaram politicamente coletivamente (SVARTMAN, SILVA, 2016), aderiram plenamente ao seu governo indicando a maior parte de seu corpo ministerial. Mais ainda, o próprio juiz Sérgio Moro, responsável pelos processos da “Operação Lava-Jato” e pela prisão do ex presidente Lula, é convidado e aceita se tornar ministro da

---

<sup>135</sup> Aqui se faz referência as interceptações de mensagens entre integrantes da força tarefa e o juiz Sérgio Moro denunciadas pelo site especializado The Intercept Brasil: <https://theintercept.com/2019/06/09/editorial-chats-telegram-lava-jato-moro/>

<sup>136</sup> O ex prefeito de São Paulo e seu ex ministro da educação Fernando Haddad.



justiça do governo eleito no pleito em que ele mesmo havia expressamente atuado, através do uso da lei e dos meios de comunicação para retirar um dos competidores.

Desta forma, a adesão dos militares e a inclusão de Sérgio Moro entre os ministros do governo eleito, além das já destacadas relações inconstitucionais entre Ministério Público e o magistrado, são o elemento estatal que complementa em parte o que poderia ser definido como uma ação de *law fare* coordenada com vistas a um processo que visava a uma troca da liderança política brasileira. Entretanto, a utilização da prática de *law fare* como uma arma de baixo impacto (DALE, 2011), gestada desde fora e com interesses coordenados com segmentos estatais nacionais, embora possível<sup>137</sup>, ainda não demonstrou indícios factuais que possam de maneira explícita e contundente demonstrar essa ingerência externa e atentado golpista à soberania nacional. Todavia, é preciso destacar o alinhamento automático à política externa estadunidense estabelecida pelo governo eleito de Jair Bolsonaro e seu ministro de relações exteriores Ernesto Araújo. Além disso, é preciso destacar também a rejeição completa por parte destes atores políticos quanto a perspectiva de integração regional que vinha se desenvolvendo na América do Sul na última década através particularmente da UNASUL, acusada pelo presidente eleito como um produto “esquerdista” e apontando como tarefa internacional de seu governo justamente “retirar o viés ideológico de nossas relações internacionais”. (Discurso de posse, Bolsonaro, 2019). Nesse sentido em 15 de abril de 2019 o governo de Jair Bolsonaro denuncia o Tratado Constitutivo da UNASUL<sup>138</sup>, oficializa sua saída do bloco através de seu ministro de relações exteriores Ernesto Araújo e anuncia que, juntamente com outros líderes sul americanos, pretende criar um novo foro regionalista, provisoriamente intitulado “Foro para o Progresso da América do Sul (PROSUL)”, que teria: “estrutura leve e flexível, com regras de funcionamento claras e mecanismo ágil de tomada de decisões. Terá, ainda, a plena vigência da democracia e o respeito aos direitos humanos como requisitos essenciais para os seus membros<sup>139</sup>” (Itamaraty, Denúncia UNASUL).

---

<sup>137</sup> Diversos atores políticos nacionais apontam a colaboração entre o Departamento de Justiça estadunidense e o juiz brasileiro Sérgio Moro como inconstitucional e uma forma ingerência externa em questões nacionais.

<sup>138</sup> <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20291-denuncia-do-tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul>

<sup>139</sup> Em uma clara tentativa de excluir o governo venezuelano, acusado por todos os chefes de Estado envolvidos nessa iniciativa de violar os Direitos Humanos em seu território.

A atuação posterior do presidente eleito brasileiro é então o de justamente transformar completamente o perfil e a perspectiva da integração regional sul americana e, para isso, conta com um conjunto de novas lideranças políticas eleitas no último período e que partilham da mesma visão regionalista. Dentre estes é possível destacar a eleição de Maurício Macri na Argentina em novembro de 2015, pondo fim a 12 anos de poder do kirchnerismo e mudando também a postura do país platino frente a integração sul americana. Contudo, para compreender a ascensão de Maurício Macri é preciso também compreender o processo de crise e derrota do projeto político kirchnerista e os reflexos dessa derrota para a integração sul americana.

A ascensão na Argentina do kirchnerismo à presidência da república se dá depois de um período conturbado no país e após um processo duro de disputa interna no Partido Justicialista, onde ocorreu o lançamento de três candidatos peronistas e a desistência do ex presidente Carlos Menen. Nessas circunstâncias Néstor Kirchner é eleito presidente da república e, assim como Lula, mantém a princípio uma postura austera em relação aos contratos firmados por seus predecessores com organismos financeiros e com o FMI - embora verbalmente tenha feito críticas duras ao Fundo. Mantém também o ministro da economia de Eduardo Duhalde, Roberto Lavagna, a política de desvalorização do peso argentino e, por conseguinte, o aumento das exportações e saldos na balança comercial do país. Isso fez com que a Argentina crescesse a taxas em média entre 7,5% e 8,5% ao ano a partir de 2003<sup>140</sup>, além disso, Kirchner também priorizou uma aproximação política com o presidente do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, com um maior intercâmbio comercial com o país vizinho e com o MERCOSUL, assim como a abertura do país para investimentos de capital produtivo brasileiro e, posteriormente, uma parceria estratégica com a República Bolivariana da Venezuela e o chavismo.

A gestão de Néstor Kirchner como presidente cumpriu um papel fundamental não apenas para a própria nação argentina, como também para formar o tripé do projeto integracionista sul americano gestado nos anos 2000. Kirchner era um advogado que se tornou primeiramente prefeito da cidade de Río Gallegos em 1987, posteriormente se elege governador da província de Santa Cruz em 1991 e, subsequentemente reeleito nas eleições de 1995 e 1999 (VADEL, 2006). Na sua

---

<sup>140</sup> Dados: <http://www.mecon.gov.ar/>

última eleição como governador de Santa Cruz, foi eleito também para a presidência do país o prefeito de Buenos Aires, Fernando de la Rúa, que pôs fim ao período de poder de Carlos Menen. Menen foi o presidente argentino que durante os anos 1990 foi responsável por uma política externa de alinhamento as posições internacionais estadunidenses, uma política externa que posteriormente ficou conhecida como de “relações carnis” (CORDEIRO, 2004). Além dessa perspectiva de política externa, foi o governo Menen o responsável pela aplicação da agenda neoliberal no país platino e pelo Plano Cavallo de paridade Dólar-Peso que, a princípio gerou certo progresso, mas posteriormente com a elevação do dólar no mercado internacional acabou por ruir e assim, já no final de seu mandato sofre as consequências da abertura unilateral do país ao multilateralismo financeiro mundial, sentindo duramente três ondas de crise econômica internacional muito duras: a mexicana de 1996, a asiática de 1997 e a russa de 1998 (VADEL, 2006).

As consequências se estendem para o mandato de De la Rúa em uma crise econômica e bancária sem precedentes, o governo então cria o ‘Corralito’ para limitar os resgates de depósitos bancários o que leva a uma convulsão social e política no ano de 2001. De la Rúa decreta então estado de emergência durante diversos protestos de rua em dezembro de 2001, onde o mote era de rejeição popular profunda a toda política, caracterizado pela palavra de ordem ‘*que se vayan todos*’ (CERQUEIRA, 2013). Com a crise se precipitando dramaticamente De la Rúa renuncia ao mandato presidencial em 21 de dezembro do mesmo ano e o congresso argentino indica Adolfo Rodríguez Saá como mandatário. Saá declara a maior moratória fiscal da história até então e alguns meses depois também renuncia ao cargo<sup>141</sup>, fazendo com que o parlamento indique Eduardo Duhalde para terminar o mandato. Duhalde faz um governo de restauração econômica, marcado pela gestão do seu já anteriormente citado ministro da economia Roberto Lavagna, e sugere a Néstor Kirchner concorrer a presidência para evitar a volta de Carlos Menen que, embora tenha vencido em primeiro turno a eleição presidencial de 2003, acaba desistindo de concorrer no segundo turno, fazendo então com que Kirchner seja vitorioso e empossado presidente da república.

---

<sup>141</sup><https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/argentina-declara-moratoria-em-2001-da-maior-calote-da-historia-de-us-102-bi-12921340>

A gestão Kirchner como já destacado foi marcada pela continuidade da recuperação econômica argentina, através da renegociação de sua dívida junto ao Fundo Monetário Internacional e demais credores internacionais, o que possibilitou um acordo onde 76,15% dos credores aceitaram a reestruturação e a Argentina obteve uma diminuição nominal de 65,4% do valor total, maiores prazos de vencimento e menores juros<sup>142</sup>. Todavia a gestão Kirchner buscou também aumentar a integração com os demais países latino-americanos, alterando a política externa de alinhamento automático com os Estados Unidos ocorrido durante a década de 1990. A postura kirchnerista para a política externa é de pragmatismo, recusando o alinhamento automático aos EUA, mas também não aderindo nem ao bolivarianismo chavista, nem se submetendo à liderança brasileira, pelo contrário, Kirchner busca - assim como o presidente brasileiro Lula, mas com outro intuito - manter uma relação pendular de barganha com Brasil e Venezuela (SARAIVA; BRICENO RUIZ, 2009).

Néstor Kirchner decide não concorrer a reeleição em 2007, todavia consegue fazer seu sucessor, ou melhor sucessora: a própria esposa Cristina Fernandez de Kirchner. Embora não fosse o presidente, Kirchner continua extremamente influente na política argentina, liderou diversas atividades políticas como em defesas de um novo sistema de tributação para as exportações agrícolas proposto por sua esposa<sup>143</sup>, a lei de meios de comunicação que buscava limitar o monopólio de empresas na área<sup>144</sup> e a as eleições legislativas de 2009, quando foi derrotado em consequência do desgaste que o governo vinha sofrendo pela questão agrícola, a pressão da mídia acusando o projeto governista de censura e pela volta da inflação já sendo sentida novamente no país<sup>145</sup>. Contudo em 2010 Néstor Kirchner é escolhido como o primeiro Secretário Geral da UNASUL<sup>146</sup> - embora sua indicação tenha sido anteriormente barrada pelo Uruguai como resposta a uma contenda entre os países em torno da instalação de fábricas de celulose no Rio da Prata – e sua gestão a frente da organização é marcada fundamentalmente pela mediação com sucesso da crise

---

<sup>142</sup> <https://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/2005/12/20/ult1767u57167.jhtm>

<sup>143</sup> <https://www.lanacion.com.ar/politica/contraataque-de-kirchner-sumara-al-pj-a-la-pelea-nid1016026>

<sup>144</sup> [http://observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/\\_a\\_ley\\_de\\_medios\\_argentina/](http://observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/_a_ley_de_medios_argentina/)

<sup>145</sup> Algumas das principais acusações desferidas contra o governo dos Kirchner era o de exatamente manipular os índices de inflação do país através dos órgãos oficiais de mensuração.

<sup>146</sup>

[https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/RESOLUCION\\_DE\\_DESIGNACION\\_DEL\\_SECRETARIO\\_GENERAL\\_DE\\_LA\\_UNI%C3%93N\\_DE\\_NACIONES\\_SURAMERICANAS\\_UNASUR.pdf?noderef=f842d5f6-da07-41e2-87fe-b5bcc4b23636](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/RESOLUCION_DE_DESIGNACION_DEL_SECRETARIO_GENERAL_DE_LA_UNI%C3%93N_DE_NACIONES_SURAMERICANAS_UNASUR.pdf?noderef=f842d5f6-da07-41e2-87fe-b5bcc4b23636)

diplomática entre a Colômbia, Equador e Venezuela em 2010. Entretanto, seu mandato como secretário geral é encurtado com a sua morte prematura aos 60 anos de idade em 27 de outubro do mesmo ano em decorrência de uma parada cardíaca, posteriormente a sede da UNASUL no Equador é então batizada com o nome de seu primeiro secretário geral.

O primeiro mandato de Cristina Kirchner é iniciado em 2007 quando a candidata vence ainda em primeiro turno a eleição presidencial, a candidata era extremamente popular entre os trabalhadores urbanos, pessoas de baixa renda e uma boa parcela da classe média, venceu na maioria das províncias e em grandes capitais<sup>147</sup>. Seu mandato é marcado pela continuidade da recuperação econômica do país, entretanto, marcado também por uma série de disputas políticas como as já mencionadas no parágrafo anterior, contudo, é reeleita também em primeiro turno vencendo em quase todas as províncias argentinas e retomando a maioria parlamentar que havia perdido na eleição de 2009<sup>148</sup>. Sua vitória pode ser atribuída ao crescimento econômico experimentado no período, à criação de programas de seguridade social, à redução significativa da pobreza no campo em nas regiões metropolitanas e a diminuição do desemprego através da criação de cerca de 3,5 milhões de postos de trabalho com carteira assinada<sup>149</sup>.

Em termos de política externa os mandatos de Cristina Kirchner são também marcados por uma postura independente e pragmática, todavia, mantém como seu antecessor uma relação prioritária com os países sul americanos e no integracionismo com um viés de desenvolvimento econômico e social a partir da concertação política regional (BOLOGNA, 2010; CORIGLIANO, 2011). A escolha de Néstor Kirchner como primeiro secretário geral da UNASUL demonstrou a relevância que a integração a partir da organização sul americana recém criada passaria a ter para a república Argentina, como também, ter um ex presidente de uma das nações mais relevantes para as relações regionais como seu primeiro secretário reforçava a posição da própria UNASUL como instituição. Seu mandato, embora curto, foi marcado não só pela relevante contribuição na mediação do conflito entre Venezuela, Colômbia e Equador, como também, buscou reforçar a posição argentina frente aos 'Fundos

---

<sup>147</sup> [https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/datos/alianzas\\_datos.php](https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/datos/alianzas_datos.php)

<sup>148</sup> [https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/datos/alianzas\\_datos.php](https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/datos/alianzas_datos.php)

<sup>149</sup> [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/10/111024\\_argentina\\_kirchner\\_dg.shtml](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/10/111024_argentina_kirchner_dg.shtml)

Abutres', contando para isso com a instrumentalização que seu cargo lhe conferia e angariando apoio regional para tanto, tendo como consequência uma posição conjunta favorável da UNASUL à Argentina através de Declarações e Decisões da organização. Além disso, pavimentou também a criação do Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças que seria um mecanismo regional de coordenação para planejamento e resguardo das economias da região frente as flutuações do mercado internacional e meios internacionais de financiamento das economias nacionais.

Os doze anos de gestões kirchneristas na Argentina consolidaram uma forma própria de fazer política, em alguma medida signatária do peronismo de esquerda (CORIGLIANO, 2011), mas ainda assim com um perfil novo tanto em questões relacionadas às disputas internas do país como também, significativamente, à postura internacional do país frente ao sistema internacional e a sua política externa especificamente relacionada à região. Essa perspectiva muda profundamente em 2015 com a derrota de Daniel Scioli - candidato que contou com apoio de Cristina<sup>150</sup> - para Maurício Macri, candidato da direita argentina, empresário com boas relações internacionais<sup>151</sup>, ligado ao ex presidente Carlos Menen e conhecido nacionalmente por presidir entre 1995 e 2007 o tradicional clube de futebol Boca Juniors.

Maurício Macri busca implementar na Argentina um retorno de premissas neoliberais dos anos 1990 ou, pelo menos, uma reinterpretação das mesmas adequando-as as circunstâncias presentes. O governo Macri enfrenta os índices de inflação crescentes<sup>152</sup> buscando atrair investidores internacionais, facilitando a compra de dólares pela população<sup>153</sup> e desvalorizando o peso, diminuindo taxas de exportação de produtos agrícolas<sup>154</sup> e de importação de tecnologias, além de diminuir despesas com investimentos em políticas públicas, impondo uma firme política de austeridade. Sua política externa é pautada ao mesmo tempo pela busca de ampliar as relações com os EUA, com a Aliança do Pacífico e com o mercado asiático<sup>155</sup> e, por outro lado, buscar se afastar das relações bilaterais que o período kirchnerista tinha mantido com a Venezuela, propondo inclusive ações internacionais contra o

---

<sup>150</sup> Embora a presidenta tenha relutado muito em apoiá-lo e o fez apenas no final da campanha como tentativa de impedir a derrota.

<sup>151</sup> Sócio inclusive do presidente Donald Trump em alguns empreendimentos.

<sup>152</sup> <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45470709>

<sup>153</sup> <https://www.brasildefato.com.br/node/33746/>

<sup>154</sup> <https://www.reuters.com/article/argentina-grains-idUSL2N1C9256>

<sup>155</sup> <https://time.com/4540098/argentina-mauricio-macri-challenge-of-change/>

governo de Nicolás Maduro<sup>156</sup>. Além disso ameaça logo após sua eleição retirar a Argentina do MERCOSUL, entretanto, muda de perspectiva com a ascensão de Michel Temer ao poder no Brasil que, conjuntamente, também rechaça o governo Maduro através de seu ministro de relações exteriores José Serra e, juntos, impedem então que o líder venezuelano assuma a presidência da organização<sup>157</sup>.

O governo de Maurício Macri demonstrou, portanto, reiteradas vezes, que a sua percepção quanto à integração sul americana não era um elemento central de sua política externa ou, quando tinha lugar, era exatamente no sentido de negar o perfil de integração construído durante o período kirchnerista. Essa perspectiva macrista quanto as relações regionais dá um passo adicional em 12 de abril de 2019 quando o presidente argentino anuncia a retirada de seu país como membro da UNASUL, declarando que o faz pelo fato do bloco possuir um “alto conteúdo ideológico”<sup>158</sup> e estar administrativamente comprometido.

Ao mesmo tempo elabora conjuntamente com outros governos da região uma alternativa a UNASUL e, com o governo brasileiro de Jair Bolsonaro, um acordo de livre comércio com a União Europeia através do MERCOSUL<sup>159</sup>, buscando ainda fazer o mesmo posteriormente com os EUA<sup>160</sup>. O governante argentino busca nas eleições presidenciais de 2019 sua reeleição, enfrentará contudo, grandes problemas visto as dificuldades que encontra em fazer seu país superar questões econômicas difíceis atuais. Terá também de enfrentar o candidato indicado pelo kirchnerismo, visto que Cristina anunciou no início do ano de 2019 que será candidata a vice na chapa encabeçada Alberto Fernández seu ex chefe de gabinete. Essa posição da senadora Cristina se deve em grande parte por ter de responder e enfrentar acusações de corrupção na Suprema Corte do país<sup>161</sup>, o que poderia dificultar ou mesmo inviabilizar sua posição no pleito. A iniciativa de retirar Cristina Kirchner das eleições presidenciais de 2019 parece corresponder também a um mecanismo de subtração da democracia

---

<sup>156</sup> <https://br.reuters.com/article/worldNews/idBRKCN1L51LQ-OBRWD>

<sup>157</sup> <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-08/serra-venezuela-entrou-no-mercosul-por-golpe-e-nao-pode-assumir-presidencia>

<sup>158</sup> <https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2019/04/argentina-anuncia-saida-da-unasul-devido-ao-alto-conteudo-ideologico-do-bloco.html>

<sup>159</sup> <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-06/mercosul-e-uniao-europeia-fecham-acordo-de-livre-comercio>

<sup>160</sup> <https://www.lanacion.com.ar/politica/macri-acuerdo-mercosur-ue-nid2264483>

<sup>161</sup> <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-05/corte-suprema-confirma-julgamento-de-cristina-kirchner-na-terca-feira>

através do uso da lei, entretanto, a candidata parece estar preparada para a disputa política, antecipando movimentos futuros do tabuleiro político argentino e colocando à cabeça de sua chapa um candidato que pode representar seu legado e projeto político para o país platino.

O governo de Maurício Macri encontrou em sua contra parte brasileira, eleito em 2018, um reforço substancial para uma mudança continental do perfil da integração regional. Uma mudança que passa fundamentalmente pela revisão e retorno de princípios neoliberais para políticas domésticas, mas também, com relação a política exterior desenvolvida por seus países. Essa nova configuração não só estabelece um retorno das políticas nacionais que privilegiavam o comércio como mecanismo de integração, deixando em um plano secundário a concertação política regional, como também, busca rejeitar de maneira categórica a institucionalização que se pressupunha encarnar esse formato de integração, a identificando sistemática e integralmente com seus fundadores e o que propunham para o contexto sul americano de relações regionais. Se conforma assim uma nova contingência histórica que estabelece um retorno cíclico, subsidiado por um momento crítico profundo regional, que pode estabelecer a constituição de uma nova hegemonia política, reativa ao período anterior e que se fundamenta pela rejeição e pelo peso que *feedbacks* negativos se impuseram sobre a trajetória construída, fechando-se assim um ciclo histórico, entretanto, abrindo também um novo ciclo sujeito a contradições, *feedbacks* negativos e tendência contrária de retorno ao status anterior em um movimento de equilíbrio da trajetória como nos aponta Bennet e Elman (2006).

Contudo, para o definhamento final da perspectiva de integração sul americana gestada durante os anos 2000, é preciso eliminar do cenário político regional o terceiro ator protagonista do constructo elaborado e desenvolvido institucionalmente através da UNASUL. O chavismo é o ator que tem demonstrado ao longo dos últimos anos uma forte resistência em deixar se vencer por forças contrárias internas e externas e, essa resistência é, em grande medida, consequência de uma série de opções políticas e organizativas que o mantiveram a frente do poder de governo na República Bolivariana da Venezuela.

A Venezuela é um país sul americano que tem uma história marcada por sublevações populares, golpes de Estado e atentados contra as instituições do país.



Uma história que começa bem antes da tentativa de tomada do poder pelo tenente-coronel Hugo Chávez contra o governo de Carlos Andrés Peres em 1992<sup>162</sup> mas que, no entanto, com sua prisão, posterior anistia e adesão a vida político-partidária, o alçou à condição de liderança nacional e dirigente de um processo de conquista do poder, agora, por dentro das instituições democráticas e através de eleições. Esse processo o leva ao poder em 1999, sucedendo o contestado governo neoliberal de Rafael Caldera e iniciando um processo de transformações profundo no país. Processo que passa pelo chamamento de uma nova assembleia nacional constituinte, que altera questões relevantes quanto a extração, produção e renda da venda de petróleo<sup>163</sup>, mas que também estabelece o chamamento de novas eleições gerais em 2000, vencida novamente por Chávez, que dá início a sua Revolução Bolivariana<sup>164</sup>, mas também, aprofundando divergências e polarizações em torno do seu poder e, claro, sobre a renda do petróleo (MARINGONI, 2004).

No ano de 2002 o governo Chávez passa por uma tentativa de golpe de Estado liderado por militares, políticos opositores, setores influentes da mídia comercial e com indícios de apoio do Departamento de Estado dos EUA<sup>165</sup> (O'BRIAIN; BARTLEY, 2003; MARINGONI, 2004). Entretanto, o golpe enfrentou resistência popular e de militares da Guarda Presidencial leais a Chávez que retomaram o Palácio Miraflores e o reinstalaram no poder. A tentativa de golpe de Estado venezuelana fez o regime chavista ampliar sua influência e poder político, entretanto, também cristalizou ainda mais a polarização política no país e fez da década dos anos 2000 uma permanente luta entre os que o queriam a qualquer custo fora do poder e, do próprio chavismo em angariar apoio político nacional, internacional e, claro, regional.

---

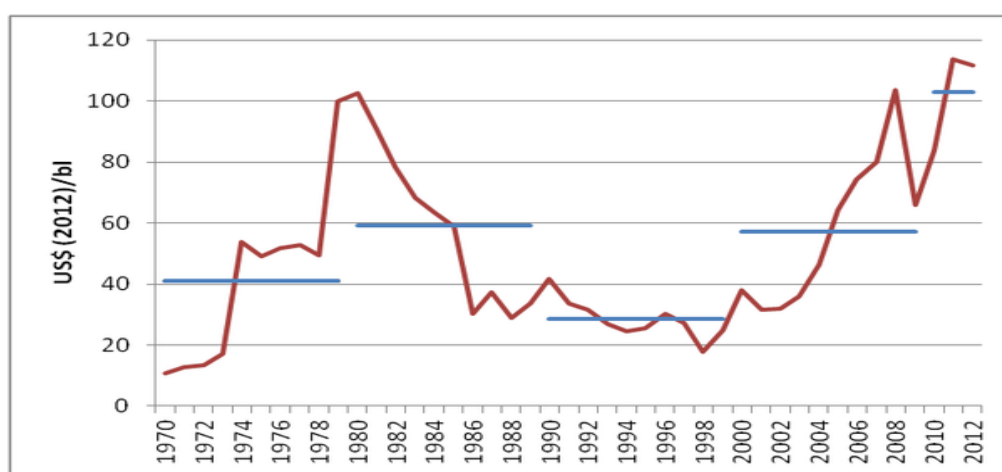
<sup>162</sup> Uma 'quartelada' dos militares da esquerda venezuelana contra o governo de Carlos Andrés Pérez, presidente que vinha aplicando uma agenda política no esteio das aberturas neoliberais dos anos 1990 e que foi uma primeira experiência de insurgência e revoltas populares contra essas medidas na América do Sul.

<sup>163</sup> A questão dos recursos proveniente do petróleo é um tema central para o pesquisador que procura compreender o processo político e as crises institucionais no país sul americano e caribenho. Como exemplo é possível destacar o gráfico da página seguinte e o correlacionar com a história política recente venezuelana.

<sup>164</sup> Um programa político que se inspira na visão integracionista sul americana de Simon Bolívar, Ezequiel Zamora, Simón Rodríguez, José Martí, etc., e naquilo que ele chamaria de 'socialismo do século XXI', uma revisão do projeto socialista sul americano inspirado por Fidel Castro, Che Guevara, Augusto Sandino, etc.

<sup>165</sup> Os governos da Espanha e dos EUA rapidamente reconheceram o governo golpista de Pedro Carmona e posteriormente as forças armadas venezuelanas informaram que haviam constatado por radar e imagens de satélite a movimentação de embarcações e aeronaves do EUA na costa do país.

Se assinalou anteriormente o papel político relevante que Chávez teve na reaproximação política sul americana e posterior reinterpretação do processo integrativo colocando mais acento na concertação política regional. Essa perspectiva do presidente Chávez vai claramente ao encontro do seu projeto político 'bolivariano' de integração latino-americana, reforçado pela permanente necessidade de seu governo em ser reconhecido legitimamente, mas também possibilitado pelas mudanças constitucionais feitas em 1999 e pela revisão da política do petróleo que, com a elevação do preço do barril experimentada durante toda a década, fez de seu projeto e ideário político um instrumento concreto à integração<sup>166</sup>.



Fonte: BP – BP Statistical Review of World Energy 2013

Como já destacado a aproximação venezuelana dos países sul americanos é parte fundamental do projeto bolivariano chavista, esse projeto se apoiou em grande medida numa perspectiva ideológica signatária do velho integracionismo latino, da rejeição ao neoliberalismo da década de 1990, entretanto, fundamentalmente contou com a sustentação que a elevação do preço do principal produto de exportação do país o petróleo e, os 'petrodólares' provenientes desse mercado possibilitaram. A própria Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA) é um mecanismo regional de empréstimos e financiamentos públicos para políticas de investimento regional, assentada sobre a renda proveniente da exportação de hidrocarbonetos venezuelana e que se iniciou em 2005 em um acordo firmado entre

<sup>166</sup> Embora não seja objeto dessa pesquisa, é possível apontar a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América como a tradução mais exata da perspectiva de integração chavista.

Cuba e a própria Venezuela como consequência das tratativas em desenvolvimento em torno da Petrosul e da Petrocaribe (ELLNER, 2009; BENZI, 2012).

Compreender, portanto, o contexto de inserção e afirmação política regional venezuelana e o incentivo à integração por parte dessa nação no último período passa, tanto por uma contextualização histórica dos processos políticos internos, como também pela compreensão do peso fundamental que o mercado petrolífero tem para esse contexto regional na perspectiva dos governos bolivarianos. Nesse sentido é possível apontar não apenas o receituário neoliberal dos anos 1990, como também a própria baixa do mercado internacional do petróleo na década como um dos fatores que alçou o chavismo a liderança política no país. O momento de sua ascensão ao poder em 1999 é o momento de uma convergência de fatores econômicos, políticos e sociais que possibilita uma mudança radical na história política venezuelana, colocando fim a mais de 40 anos do '*Pacto de Punto Fijo*'<sup>167</sup> e a alternância de poder entre partidos tradicionais (VILLA, 2005). A pequena elevação no preço do barril de petróleo nos anos imediatamente posteriores a sua posse levou a um questionamento da liderança chavista por parte de setores tradicionais da política e do empresariado<sup>168</sup> venezuelano que, se beneficiavam pelo *status* de poder anterior e, com a nova constituinte aprovada em 2000, se veem em parte aliados de um espaço de poder político e econômico tradicionalmente seu (BANDEIRA, 2003). Essas circunstâncias e condições derivam na tentativa frustrada de golpe de Estado desferida contra Chávez em 2002, todavia, a resistência popular e o apoio militar ao chavismo pavimentaram não só a sua manutenção como chefe do governo, como também conjuraram uma nova etapa para o chavismo, ainda mais refratário aos EUA, ao neoliberalismo, como também assumindo ainda mais fortemente uma perspectiva integracionista nos moldes de uma coordenação política regional como mecanismo de segurança e manutenção do próprio regime.

---

<sup>167</sup> Um pacto político entre os três principais partidos do país pela manutenção de mecanismos representativos, excluindo o Partido Comunista da Venezuela que foi colocado na clandestinidade.

<sup>168</sup> Principalmente organizados em torno da *Confederación de Trabajadores de Venezuela* (CTV) e a *Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela* (Fedecámaras), esta última inclusive indicando seu presidente Pedro Carmona como presidente interino durante as horas em que o golpe se estabeleceu, sendo imediatamente reconhecido como tal pelos EUA.

Em 2004 Chávez vence um referendo revogatório de seu mandato chamado pela oposição<sup>169</sup>, consegue com isso ampliar sua base de sustentação popular o que o leva às eleições gerais de 2006 em melhores condições de disputa, onde é reeleito com 62.84% dos votos contra o opositor Manuel Rosales<sup>170</sup> e que o leva a um novo mandato presidencial que se encerraria em 2013. Nesse período Chávez também reúne a coalização de esquerda de sustentação do seu governo em torno de um novo partido criado por ele o Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV) que, dali em diante, se torna a força político partidária fundamental para o chavismo. Todo esse processo de crescimento do chavismo se dá também em um período de crescimento internacional do preço do barril de petróleo, o que amplia o poder de influência do chavismo na Venezuela, ao mesmo tempo em que amplia também a influência do país internacionalmente<sup>171</sup>. O país faz alianças com países exportadores de hidrocarbonetos como a Rússia, de quem passa a comprar diversos armamentos e tecnologias e, uma controversa aliança com o Irã de Mahmoud Ahmadinejad. Regionalmente se afirma como uma liderança influente através da ALBA incluindo novos membros<sup>172</sup>, através da CASA constituída em 2004 e demonstrando potencial e, por fim, por influência do próprio Chávez, na constituição da UNASUL em 2008.

A partir de 2008, contudo, novamente o preço do barril de petróleo cai no mercado internacional, além disso, embora a gestão de Barack Obama nos EUA tenha procurado acenar aos países latinos, por exemplo na Cúpula das Américas de 2009, as relações da Venezuela com os EUA recrudescem e, a partir de 2010 os dois países não mantêm mais embaixadores dos seus países nas respectivas capitais correlatas. Isso se dá em grande parte pela proposta de Chávez de alterar mais uma vez a Constituição do país lhe permitindo concorrer a reeleição indefinidamente, essa manobra é apontada pela oposição e pelos EUA como uma forma de estabelecer uma ditadura do mandatário no país. Todavia Chávez conquista a alteração pretendida, se candidata para um outro mandato nas eleições que ocorreriam em 2012 e vence com uma margem de mais de 10 pontos percentuais sobre o segundo colocado Henrique

---

<sup>169</sup> Liderada principalmente pela ativista María Corina Machado e pela coalizão *Coordinadora Democrática*.

<sup>170</sup> [http://www4.cne.gob.ve/web/estadisticas/index\\_resultados\\_elecciones.php](http://www4.cne.gob.ve/web/estadisticas/index_resultados_elecciones.php)

<sup>171</sup> Em 2006, por exemplo, Chávez é considerado uma das pessoas mais influentes do mundo pela Revista Time:

[http://content.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1975813\\_1975846\\_1976518,00.html](http://content.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,1975813_1975846_1976518,00.html)

<sup>172</sup> Bolívia em 2006, Nicarágua em 2007, Dominica em 2008, Antígua e Barbuda e São Vicente e Granadinas em 2009.

Capriles Radonski<sup>173</sup>. Entretanto, se depara com a descoberta de um câncer, falece em março de 2013 e acaba por não assumir a presidência conquistada antes, porém, indica como seu sucessor o ex parlamentar e seu em ministro de relações exteriores Nicolás Maduro.

Hugo Chávez como destacado foi um divisor de águas para a política venezuelana e é possível apontar que há “uma Venezuela democrática pré e pós-Chávez” (VILLA, 2005), todavia, sua influência política não se restringiu às fronteiras do país caribenho. O próprio perfil de sua ‘revolução bolivariana’, assim como, as circunstâncias com que se deparou nos conflitos internos o levou a um processo de busca em angariar apoio internacional e, em especial, entre os países latino e sul americanos. A sua liderança impressa sobre mecanismos regionais de integração como a ALBA, a inclusão de seu país no projeto mercosulino e o seu incentivo na criação da UNASUL deixaram uma marca certamente indelével a essas instituições. No caso particular da UNASUL, não só a criação da própria instituição como também a iniciativa de criar o Banco do Sul, o Conselho de Energia de Infraestrutura e o apoio a proposta brasileira de criar o Conselho Sul Americano de Defesa e a Escola de Defesa da organização.

A força eleitoral de Chávez se estende ao seu indicado Nicolás Maduro que vence um novo pleito em 2013 novamente contra Capriles, entretanto, dessa vez por uma margem inferior de votos de 50,61% contra 49,12% de seu opositor. A vitória de Maduro é contestada pelo rival que pede a recontagem dos votos, entretanto, sua eleição é reconhecida por diversos observadores internacionais<sup>174</sup> e chefes de Estado do mundo e, em especial, da região como Dilma Roussef do Brasil que inclusive comparece a sua posse.

O governo de Maduro conquista no seu primeiro ano de gestão uma aprovação de cerca de 61%<sup>175</sup> da população do país, todavia, desde sua vitória sofre uma permanente tentativa de desestabilização por parte da oposição, setores importantes do empresariado que promovem *lock outs* e, acusada pelo presidente Maduro de desabastecer de bens de consumo o país para incentivar uma rebelião contra seu

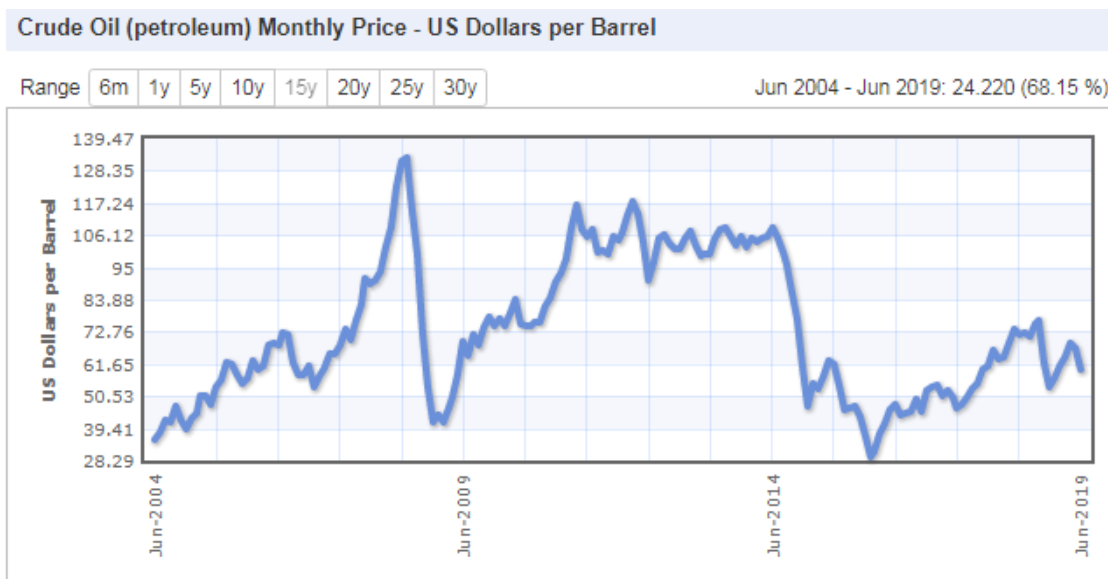
---

<sup>173</sup> [http://www4.cne.gob.ve/web/estadisticas/index\\_resultados\\_elecciones.php](http://www4.cne.gob.ve/web/estadisticas/index_resultados_elecciones.php)

<sup>174</sup> Como o Jimi Carter Center e União Europeia

<sup>175</sup> <https://www.aporrea.org/actualidad/n241928.html>

governo. A crise se instala também em decorrência, novamente, da baixa internacional no preço do barril de petróleo, como demonstrado no quadro abaixo:



**Description:** Crude oil, average spot price of Brent, Dubai and West Texas Intermediate, equally weighed

Fonte: Banco Mundial

Além disso, com o aprofundamento da crise econômica e política, uma crise social se instala, os índices de pobreza aumentam e, além dessas circunstâncias internas, o governo dos EUA passa a impor uma série de sanções econômicas e políticas contra o governo Maduro. Essas sanções são prontamente rechaçadas por governos de países sul americanos e, como destacado anteriormente, recebem da própria UNASUL uma série de posicionamentos políticos através de Declarações e Comunicados de seus conselhos superiores que acusam de ingerência externa nos assuntos de uma nação soberana. O posicionamento da UNASUL em defesa da manutenção do *status* de poder venezuelano em torno do chavismo e do governo de Maduro, foram, sem dúvidas um reforço importante para a afirmação e manutenção do seu poder. Porém essa correlação de forças favorável ao governo de Caracas muda dramaticamente a partir, principalmente de 2015 com a eleição de Mauricio Macri na argentina, retirando da cena política regional de poder um de seus principais parceiros e apoiadores: o kirchnerismo. Essa tendência se aprofunda com o afastamento das relações bilaterais com o Equador do presidente eleito em 2017

Lenín Moreno, que procura se distanciar do chavismo<sup>176</sup>, como também se retirar da ALBA<sup>177</sup>. Recebe mais uma forte oposição regional com a eleição de Sebastián Piñera, também ainda em 2017 no Chile, que se torna um importante opositor ao governo Maduro em parceria com a tradicional oposição colombiana, agora encarnada por Iván Duque Márquez, eleito em 2018 e um ferrenho opositor do chavismo assim como seu mentor político Álvaro Uribe.

O governo brasileiro de Michel Temer, que se estabeleceu após o golpe contra a presidenta Dilma Roussef, já vinha através de seus ministros de relações exteriores buscando se afastar e mesmo tentando isolar a Venezuela no cenário político regional, contudo, é com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018 que essa tendência se aprofunda de maneira ainda mais contundente. Jair Bolsonaro, como já destacado, foi um parlamentar brasileiro reconhecido por posições francamente conservadoras nos costumes, inimigo declarado das gestões petistas e de tudo aquilo que ele identifica como 'ideologia esquerdista' (Bolsonaro, Discurso de Posse). Como presidente eleito – mesmo antes na campanha – indicou que seu ministro da economia seria Paulo Guedes, um reconhecido liberal formado pela Escola de Chicago que já vinha apontando que as relações internacionais brasileiras seriam pautadas pelo pragmatismo econômico e que questões relativas à integração regional nem seriam uma prioridade do governo<sup>178</sup>. Além disso, Bolsonaro indica também para o ministério da relações exteriores o diplomata Ernesto Araújo, um ilustre desconhecido entre o corpo de técnicos do Itamaraty mas que, todavia, se alinha ao bolsonarismo na posição contrário a 'ideologia esquerdista', contra o bolivarianismo, além de ser um ferrenho defensor de uma mescla de valores que vão daquilo que denomina de 'anti globalismo', 'princípios cristãos ocidentais', conservadorismo nos costumes e liberalismo econômico e de um alinhamento à política externa norte americana da presidência de Donald Trump<sup>179</sup>.

Com esse conjunto de novas lideranças eleitas para chefes de Estado entre os países da América do Sul um cerco se fecha em relação a Venezuela, ao

---

<sup>176</sup><https://alnavio.com/noticia/14749/actualidad/el-gobierno-de-lenin-moreno-se-aleja-cada-vez-mas-del-chavismo.html>

<sup>177</sup><https://oglobo.globo.com/mundo/equador-se-retira-da-alba-em-meio-crise-migratoria-da-venezuela-23006866>

<sup>178</sup> <https://exame.abril.com.br/mundo/paulo-guedes-diz-que-mercosul-nao-sera-uma-prioridade-isso-e-ruim/>

<sup>179</sup> Explícitos em seu blog pessoal: <https://www.metapoliticabrasil.com/>

bolivarianismo e ao chavismo encarnado por Nicolás Maduro. Todavia, Maduro vence as eleições presidenciais de 2019, automaticamente não é reconhecido como presidente pela oposição que indica, através da Assembleia Nacional controlada pela mesma, o deputado Juan Guaidó que preside a casa como presidente do país. Juan Guaidó é reconhecido como presidente venezuelano pelos Estados Unidos, Canadá, Austrália e 18 países europeus e, na região, por Argentina, Brasil, Colômbia, Peru e Paraguai. Essa situação coloca a região em circunstâncias políticas totalmente extraordinárias e atípicas – mesmo para a política sul americana – onde, uma nação soberana tem sua liderança política indeterminada, contestada por uma parcela de antigos parceiros regionais, o que acaba por cindir politicamente a região, indo exatamente na direção contrária do projeto pretendido nos anos 2000 e representado especificamente na constituição da UNASUL.

O capítulo aqui apresentado procurou pontuar o desenvolvimento político da integração sul americana a partir da mediação entre a política doméstica e regional dos três atores destacadamente mais relevantes no processo de constituição e manutenção da UNASUL como instituição. Como destacado pela teoria (SIMÕES, 2011; BANDEIRA, 2009; VIZENTINI, 2008), Argentina, Brasil e Venezuela, na figura central de seus governos e chefes de Estado (MITRANY, 1990), são as forças que incentivaram e possibilitaram o advento do projeto UNASUL, conduzido por uma institucionalidade intergovernamental (MORAVCSIK, 1997) que estabeleceria uma plataforma política e de poder regional, ao mesmo tempo em que respeitaria e garantiria as soberanias nacionais.

A constituição e desenvolvimento da UNASUL pôde, a partir da proeminência política dos três atores citados, ser analisada como um jogo em dois níveis (PUTNAM, 1988) onde circunstâncias contingentes nacionais, correlacionadas entre si e ampliadas ao espectro regional, poderiam ser reconhecidas como um elemento de forte influência sobre a própria UNASUL. Esse processo integrativo a partir de três vetores tem suas origens em um momento econômico, político e social crítico, estabelecido no limiar do novo milênio nas três unidades e onde, como consequência de políticas domésticas e internacionais de cunho liberalizante (BANDEIRA, 2009; GUIMARÃES, 2008), os três países analisados passaram por sérias crises que acabaram por leva-los a rejeitar a trajetória constituída até ali e aderir a uma nova



perspectiva de desenvolvimento construindo um “espaço comum” e buscando constituir uma espécie de “regional-desenvolvimentismo” (COUTINHO, 2006).

É possível destacar que as crises geradas a partir do modelo econômico desenvolvido nos anos 1990 foram a força fundamental que abalaram as sociedades nacionais e repercutiram em crises institucionais. Ao contrário do que a teoria nos aponta (LINZ; VALENZUELA, 1994; MAINWARING; SHUGART, 1997), não se tratou de um problema de formato ou desenho das instituições e sim, questões referentes à condição econômica e política periférica regional (SANTOS, 1994). Caracterizada ainda mais precisamente por padrões culturais de origem das sociedades (BENDIX, 1996; GONZALEZ, 2015) que por consequência se solidificam institucionalmente através de regras e normas (POWEL; DIMAGGIO, 2012). Todavia a própria mudança política regional que se verifica no início dos anos 2000 se dá no mesmo sentido dos padrões de origem, alçando ao comando dos países lideranças que personificavam uma resposta profunda e direta às circunstâncias.

Aqui se buscou então em primeiro lugar identificar na descrição de eventos subsequentes, principalmente nas últimas duas décadas, um conjunto de fatores que possibilitaram, em um primeiro momento o advento de governos alinhados politicamente no que concerne à perspectiva de política externa e regional e, por conseguinte, a condensação desse alinhamento em uma iniciativa regional que o plasmasse organizativamente. Nesse sentido, o início dos anos 2000 é marcado por uma disjunção política, ensejada por um momento crítico que deu origem a uma perspectiva regional comum, caracterizada pela constituição de uma trajetória renovada pela complementariedade gerada a partir de contingências históricas (PAGE, 2006), que buscava superar o período anterior, apostando para isso, a princípio, na cooperação regional com algum nível de integração.

Esse processo se aprofunda em meados dos anos 2000 através de retornos crescentes (PIERSON, 2000), possibilitados por um aprofundamento das relações regionais em um setor específico – infraestrutura regional – que produz certa cooperação funcional (HAAS, 1961; 2001) e ‘transborda’ a outras áreas subjacentes (HIRST, 1991) por ramificação (MITRANY, 1990). Todavia, como já destacado, é pela vontade e incentivo de atores específicos: Estados, governos e, chefes do executivo em especial (MITRANY, 1990) que, em meados dos anos 2000 a integração regional

sul americana assume um novo ânimo, com um perfil específico e objetivos qualitativamente diversos dos até então desenvolvidos.

Esse novo ânimo é personificado pela eleição de Luís Inácio Lula da Silva no Brasil em 2002, por Néstor Kirchner na Argentina em 2003, se somando a liderança regional já constituída de Hugo Chávez eleito em 1999, novamente referendado em 2000 e vitorioso em uma tentativa de gole de Estado frustrada em 2002. A contingência da conjunção de fatores estruturais, aliada a característica individual somada de cada um desses atores, possibilitou e pôs em marcha uma cadeia de eventos (MAHONEY; SCHENSUL, 2006) que levou a constituição de uma trajetória regional com forte acento na política, na soberania e na afirmação do espaço regional através de uma institucionalidade com um desenho específico que emoldurasse esses valores (POWEL; DIMAGGIO, 2012) como regras claras de um projeto comum que produziria um legado histórico à região.

As características próprias das circunstâncias dos anos 2000 marcadas: no caso venezuelano por fatores exógenos como o preço do petróleo e por fatores endógenos como a capacidade política de Chávez em derrotar politicamente seus adversários; no caso brasileiro, de Lula em produzir uma política econômica nacional desenvolvimentista<sup>180</sup> de sucesso, calcada em um bom momento da economia mundial, mas também pela 'diplomacia presidencial' (DANESE, 2017) e; no caso argentino, onde Néstor Kirchner consegue vencer as adversidades econômicas, trazendo de volta certa estabilidade institucional e política ao país, trazendo de volta certa altivez com o sucesso das negociações das dívidas em 2005, reinserindo a Argentina no sistema internacional e, contando para isso também, com uma política externa estrategicamente elaborada no sentido contar com o apoio regional mantendo a autonomia frente aos parceiros. Essa situação regional muda qualitativamente no final dos anos 2000 e início da década de 2010, também por circunstâncias constituídas em dois níveis, interligados e concomitantes.

Por um lado, se tem uma nova crise econômica mundial em 2008, que atinge primeiramente os países centrais do capitalismo mundial, mas que, contudo, deriva e é sentida de maneira ainda mais contundente a princípio economicamente, posteriormente socialmente e, por fim institucionalmente nos países da periferia

---

<sup>180</sup> Contando para isso

capitalista, como consequência imanente das próprias características estruturantes do sistema mundo. Essas circunstâncias abalam o sistema que está se constituindo no ambiente sul americano e levam, tendencialmente em princípio, a um processo sintrópico de resistência e afirmação dos projetos nos três países através da reeleição de seus representantes políticos. Todavia, com a continuidade e aprofundamento das consequências da crise, naquilo que a princípio é um problema de caráter econômico, deriva em contestação social e, mais uma vez, em disputa política de projetos nacionais, repercutindo nas instituições do Estado e nas democracias regionais. Há nesse período, portanto, um novo momento crítico mediado por *feedbacks* negativos, impressos sobre o projeto sul americano que está em desenvolvimento e que atuam de maneira interveniente na trajetória e impõem um contrapeso cíclico ao processo até ali desenvolvido (BENNET; ELMAN, 2006).

Entretanto, por outro lado, como já destacado, as democracias e as instituições são consequência de práticas culturais arraigadas, estas instituições por sua vez engendram interações que estruturam características próprias de cada sociedade (SCHIMITTER, 1985) e, no caso sul americano em particular, por componentes liberais, participativos, mas também autoritários (DAGNINO, 2004a; 2004b DAGNINO; PANFICHI; RIVERA, 2006). Essas circunstâncias levam a crises de modelo que são contestados por dentro do rito democrático, contudo também, em muitas oportunidades na diluição do próprio rito pela disputa política quando encontra uma 'janela de oportunidade' por onde subverter a ordem do poder estabelecido. Essa é uma característica da própria ambiguidade com que a população vê a democracia realmente constituída nas últimas décadas (MOISÉS, 2005), mas também, da atuação subversiva de atores centrais que atuam por dentro do Estado, seja em parlamentos e em cargos eletivo, como em nichos da própria burocracia estatal.

A subversão do poder por dentro do Estado, como nos aponta a teoria (BANKOWICZ, 2012; BARROS FILHO; FARIAS; OLIVEIRA, 2017) pode ser um meio eficaz de fazer uma troca pontual e afastamento de uma liderança de maneira reacionária. Para tanto precisa contar não só com atores políticos instalados no interior do Estado, como também o uso dos meios de comunicação e, com estes conquistar certo apoio popular (TIEFENBRUM, 2010) para assim, endossar de maneira velada o abuso da lei como arma de baixo impacto com vistas à própria subversão dela. Esse mecanismo, tipificado pela literatura como *law fare*, pode ser

em maior ou menor nível verificado na luta política travada no interior dos três principais atores regionais que deram origem a trajetória integrativa conduzida nas últimas duas décadas. Entendida a integração regional como um jogo de dois níveis (PUTNAM, 1988), essa condição interna impacta de maneira relevante não só a qualidade das democracias sul americanas, como o próprio projeto integrativo.

Mais do que isso, as crises nacionais, que tem origem nas estruturas econômicas, perpassam a disputa política e atingem a política externa, imprimem um retorno cíclico à trajetória (BENNET, ELMAN, 2006) da integração conduzida até aqui e à própria entropia do sistema produzido. Expresso no retorno às cisnias políticas regionais, no descompasso político de uma possível concertação, no retorno aos alinhamentos automáticos à política externa de países exógenos e, materialmente, na denúncia da UNASUL proferida por dois dos três países responsáveis diretos pelo seu advento e o comprometimento dos mesmos em um novo empreendimento regional com outros paradigmas, menor nível de integração e que coloca questões políticas regionais novamente em um segundo plano em relação ao comércio e frente ao multilateralismo.

Contudo, como também destacado pela teoria, retornos cíclicos por *feedbacks* negativos e/ou contingências históricas ensejam novamente um conjunto renovado de contrarreações aos condutores trajetória que se torna hegemônica, levando novamente a um processo sistêmico de homeostase, no caso específico aqui, de projetos nacionais e regionais em disputa. Um projeto que vira hegemônico se torna então objeto de novas contestações que, no compasso cumulativo ou de surgimento de um novo momento crítico, tende a mais uma vez trazer de volta legados da trajetória que a podem substituir de forma novamente sistêmica, trazendo de volta ao conjunto de partes interdependentes um novo retorno cíclico.

## Considerações Finais

A pesquisa desenvolvida e aqui materializada com a redação desta tese procurou identificar as origens e o processo próprio de constituição, desenvolvimento institucional e os limites do projeto de integração regional promovido pela União de Nações Sul Americanas, procurando assim responder ao problema:

Por que o processo constituído institucionalmente através da UNASUL apresentou rapidamente um esgotamento como projeto de integração?

A tese sugerida é a de que a criação da UNASUL se deu apenas em função de uma contingência histórica, conduzida pelo protagonismo de um conjunto de governantes e que, com o esgotamento dessa conjunção de vontades, tenderia também a se esgotar enquanto projeto de integração.

Nesse sentido, o objetivo geral dessa tese era o de demonstrar como circunstâncias contingentes ensejaram a criação da UNASUL, todavia, além disso, buscava também demonstrar como sob circunstâncias diferentes - e pelas suas próprias características imanentes - ela teria grandes dificuldades de se manter como projeto de integração sul americano. Para tanto, se fez necessário recorrer à bibliografia para, primeiramente, fazer uma identificação e classificação conceitual da organização, a caracterização do ambiente sul americano por onde se desenvolveu e, por fim, o estabelecimento de uma abordagem de análise.

A UNASUL, como aqui apontado, é consequência política e institucional-formal de uma trajetória histórica sul americana referente a diversas experiências de regionalização e de integração já anteriormente conduzidas por diferentes atores e nas mais diversas perspectivas. Tem suas raízes em um integracionismo histórico, anticolonialista e de busca pela constituição de uma identidade comum entre os povos

desta parte continental, entretanto, é consequência também das experiências e projetos gestados principalmente em meados do século XX, que objetivavam o desenvolvimento nacional a partir da complementariedade nas relações de comércio e que envolviam certos níveis de integração formal através de dispositivos legais, organizativos e institucionais.

A princípio então, é necessário compreender o processo de integração regional como a constituição de um sistema próprio onde um conjunto de partes interdependentes busca alcançar um objetivo comum (ROSINI; ANGELO, 2003; OLIVEIRA, 2002), desempenhando um conjunto de finalidades específicas (CHURCBMAN, 1971) e formando um todo unitário coordenado para efetuar uma dada função (O'SHAUGHNESSY, 1976). Esse sistema pode ser formado por um conjunto de atores estatais que conformam uma sociedade restrita de Estados (BULL, 2002) que podem se aproximar em diversos níveis pela necessidade de complementariedade econômica (KEOHANE; NYE, 1997; 2001), mas também, de maneira concomitante e ativa por parte de agentes executivos de governo que o fazem por objetivos nacionais ligados à soberania e à segurança estatal (WALTZ, 1979; SCHELLING, 1980). Todo sistema criado está sujeito a um processo tendencial de manter o equilíbrio constituído, de resistir à própria deterioração e de se degradar pelas próprias condições sistêmicas e pela fricção com o ambiente externo ao sistema. Nesse sentido, quando se trata de um sistema restrito a um conjunto específico, com normas particulares e conformado por agentes jurídicos como os Estados, o próprio sistema criado está sujeito a ser compelido em seu processo tendencial pelas circunstâncias mais amplas do sistema internacional como um todo. Além disso, essa situação é ainda agravada pelas condições estabelecidas de desigualdade estatal do sistema mundo (WALLERSTEIN, 2002), que impõem às nações subalternas (SANTOS, 1994) uma autonomia restrita e potencial limitado de afirmação e manutenção dos sistemas criados por Estados nessa posição.

Assim, se parte aqui da premissa de que instituições são sistemas e constructos jurídicos abstratos constituídos no esteio de práticas e convenções culturais arraigadas e que se plasmam em regras de procedimento e ação (POWEL; DIMAGGIO, 2012). Sendo assim, mesmo por um viés institucionalista, é possível compreender estes constructos como instrumentos vivos e capazes de intervir na condução, mediação e resultados de conflitos (EVANS, 1985). Por sua vez, as

próprias instituições que são criadas têm o potencial de engendrar interações que estruturam características próprias de desenvolvimento das relações por elas possibilitadas (SCHIMITTER, 1985) e, que podem ser analisadas por pesquisas diacrônicas em situações políticas nacionais, transnacionais e na distribuição desigual do poder (STEINMO, 1992) expressas e representadas por elas. Essas características das instituições, ampliadas ao âmbito internacional, engendram constructos jurídicos que não eliminam a centralidade do poder estatal, todavia, podem ter forte influência na maneira pela qual os Estados atuam, negociam, são reconhecidos e angariam legitimidade dentro do sistema internacional (KEOHANE, 1993). Esses constructos jurídicos institucionais internacionais podem ter vários níveis de comprometimento entre as partes que o compõem (KEOHANE, 1993), e podem ser identificados por uma série de características estruturantes: multilateralidade, permanência e institucionalização (SEITENFUS, 2005); e o organizativo-legal. Características essas que lhe garantem o reconhecimento externo como pessoa jurídica de direito internacional (HEREDIA, 1999; SILVA, 2008; MAZZUOLI, 2011).

Todavia essas instituições são os atores principais do multilateralismo e do regionalismo que tem, por sua vez, a globalização como pano de fundo por onde se desenvolvem e são contingenciados. A teoria aponta que a globalização não é exatamente um fenômeno recente, ela é na verdade um processo concebido a partir da consolidação de um projeto unitário global de poder, constituído a partir do capitalismo histórico (WALLESRTEIN, 2002) e, que se acelerou de maneira dinâmica recentemente pelo advento das transformações comunicacionais contemporâneas (BELL, 1977; CASTELLS, 2007). Sob o advento dessas condições recentes, as relações econômicas e comerciais mundiais também se aceleraram na mesma proporção, possibilitando a busca mais ágil por mercados e para a produção. Com isso, em meados do século XX, muitas nações buscavam ampliar sua influência comercial e, para isso, precisavam diminuir impeditivos tarifários impostos pelos Estados nacionais. O GATT de 1947 procura estimular a redução gradual de barreiras comerciais de maneira indistinta a todos os países inseridos no sistema mundial de comércio, ao passo que, aponta a possibilidade da regionalização de grupos de países priorizando relações entre si, oferecendo certas vantagens a alguns em detrimento de outros (BHAGWATI, 1993). Contudo, o regionalismo desenvolvido a partir de meados do século XX necessita de certos níveis de integração econômica, mas também

política que, por sua vez, se fundem com determinadas necessidades realistas de reforço das unidades estatais e estipula diversas perspectivas distintas quanto ao foco e sentido da integração. Esse sentido, por seu turno, é permeado pelas disputas de projetos políticos de sociedade elaborados e dirigidos por distintos atores (DAGNINO; PANFICHI; RIVERA, 2006) que se apresentam na seara do conflito quanto aos rumos que a integração deve assumir.

A regionalização, portanto, quando assume determinados condicionantes legais e institucionais, pode passar a ter características integrativas que geralmente partem dos governos e executivos nacionais em um movimento de tipo *top down* (RICHARD, 2014) que não necessariamente guardam vínculos com um adensamento real das sociedades nacionais envolvidas. Esse movimento em direção à integração tem um formato consolidado e etapista de constituição que vai do comércio à política (BALASSA, 1961), contudo, de acordo com o interesse e a pretensão dos envolvidos pode ficar restrito a níveis intermediários ou apenas liminares. Portanto as teorias apontam que a integração pode ser consequência de necessidades interdependentistas dos mercados (KEOHANE; NYE, 2001) que, ao mesmo tempo, impõem aos grandes *players* estatais o estabelecimento de formas a garantir e manter seu *status*, se responsabilizando e estimulando processos integrativos (MEARSHEIMER, 2002).

O papel dos Estados, todavia, pode ser condicionado por agentes e atores reais, que formulam demandas e negociam interesses, de maneira a incitar a colaboração funcional em níveis transnacionais (MITRANY, 1990), que se ramificam para outros setores atraídos ao processo (HIRST, 1991) e que estimulam a criação de instituições internacionais que tenham bom desempenho e conquistem boa reputação para dirimir deficiências de mercado (HALL; TAYLOR, 2003; MARTIN, 2003). Entretanto, é ainda sob a batuta do poder governamental e, em especial dos chefes dos executivos nacionais, por onde os interesses sociais encontram o meio por onde exercer pressão imediata para mediar seus interesses particulares em relação ao nível superior das negociações interestatais (MORAVCSIK, 1997). Sendo a integração um jogo de dois níveis (PUTNAM, 1988) e o Estado e seus representantes ainda o meio pelo qual as sociedades nacionais expressam suas vontades, recaem sobre esses representantes e, em especial sobre seus chefes de Estado, um papel fundamental e definidor de que tipo de processo integrativo se pode desenvolver.



É preciso destacar então, a relevância que governos e chefes de Estado têm em política externa de maneira geral e, em políticas integrativas de maneira particular, por mediar interesses internos e externos jogando politicamente em níveis diferentes e com influência mútua e, nessa perspectiva, a própria estabilidade institucional, política e a manutenção do rito democrático sul americano se consolidam como princípios fundadores da própria UNASUL. Esse paradigma fundacional é sem dúvidas consequência do histórico sul americano de crises políticas que acabam por derivar em golpes de Estado, subtração de poderes estabelecidos e deposição de governos. Essas ações são de maneira geral contra valores e princípios constitucionais (BARTELSON, 1997; BARBÉ; 2000), se identificam também como a derrubada ilegal do poder político existente por um pequeno grupo de conspiradores (BANKOWICZ, 2012), geralmente instalados em espaços de poder dentro do próprio Estado. Contudo, os tradicionais golpes de Estado latino-americanos do século XX têm mudado suas características no início do novo milênio, o papel protagonista dos militares tem cedido lugar a manobras legais e jurídicas para subverter o poder constituído através de uma série de mecanismos que envolvem não somente a lei, como também os meios de comunicação e, claro, certo apoio militar (BARROS FILHO; FARIAS; OLIVEIRA, 2017).

Contudo, parte da literatura política latino-americana atribui às características institucionais das democracias da região o fator preponderante da instabilidade democrática regional (LINZ e VALENZUELA, 1994; MAINWARING e SHUGART, 1997; PRZEWORSKI, ALVAREZ, CHEIBUB e LIMONGI, 2000), entretanto, instituições são consequência de práticas culturais arraigadas e constituídas ao longo do tempo, sob circunstâncias históricas e contingentes que acabam por se condensar em regras e procedimentos normativos (BENDIX, 1996). Nesse sentido, as sistemáticas e permanentes tentativas de sedição e subtração do poder e das instituições podem, aos poucos, se tornar um procedimento visto pelas sociedades como convencional, implicando e impactando assim na própria compreensão social sobre valores democráticos e no tipo de democracias que se estão constituindo nos países da região (SCHMITTER, 2004; MORLINO 2007; O'DONNELL, 2013; MOISÉS, 2005; GONZÁLEZ, 2015).

Ainda é necessário compreender que determinadas práticas sistêmicas podem estabelecer um padrão de origem e uma dependência à trajetória. Como destacado,

a princípio, o conceito de dependência de trajetória se desenvolveu no âmbito do debate econômico para explicar ganhos crescentes em segmentos marcados pelo uso intensivo do conhecimento, através de um acréscimo gradual a partir do reforço de premissas já existentes (ARTHUR, 1990; 1994; DAVID, 1985; 1984; 2011). Essa perspectiva teórica é apropriada para análises políticas com o intuito de explicar a manutenção de determinadas direções tomadas em circunstâncias contingentes que se reproduzem em período alongado e tendem a se manter por retornos crescentes das premissas que lhe deram origem.

Segundo Pierson (2000) a política seria um ambiente onde a dependência de trajetória teria ainda mais oportunidades e condições de se suceder e se manter por características próprias desta seara, tais como: a centralidade da ação coletiva, a alta densidade das instituições, a autoridade como reforço das assimetrias de poder e a complexidade e opacidade das instituições políticas. Por outro lado, Page (2006) e Arrow (2000; 2004) acreditam que a manutenção de trajetória se dá em função de externalidades negativas que aumentam os custos de uma mudança de percurso, entretanto, para as duas perspectivas – retornos crescente e externalidades negativas – há ainda um elemento adicional que conduz em princípio o desenvolvimento da dependência de trajetória. Esse elemento é a contingência das circunstâncias objetivas com as quais atores reais se defrontam para imprimir determinado rumo ao processo. No sentido dessa característica particular da dependência de trajetória, Mahoney e Schensul, (2006) a definem como a capacidade de pôr em marcha uma cadeia de eventos onde “cada acontecimento na sequência é ao mesmo tempo uma reação a acontecimentos precedentes quanto causa para acontecimentos ulteriores” (pg. 133). Dito de outra forma eventos aleatórios e ordenados iniciais são relevantes porque estabelecem um novo conjunto ordenado de reações e contrarreações, que estão conectados entre si, gerando um processo de trajetória específico e não reduzível ao reforço das premissas já estabelecidas.

Levando em consideração esse sentido cíclico da dependência de trajetória, Bennet e Elman (2006) a estabelecem como uma sucessão de eventos contingenciados por retornos crescentes, mas também por *feedbacks* negativos que forcem a trajetória de volta a um ponto anterior que, por sua vez, está sujeito a retornos crescentes e novos *feedbacks* negativos, tendendo a um equilíbrio sistêmico. Por sua vez, Colier e Colier (1991) estabelecem a relevância que os momentos críticos, –

econômicos, sociais e políticos - compelidos por contingências, têm em estabelecer legados que se sucederão estavelmente no tempo, entretanto, identificam como novas clivagens e crises de um legado estabelecido e estável podem compelir uma mudança qualitativa da trajetória, dando a explicações concorrentes a possibilidade de reinterpretar e redirecionar o percurso, podendo, inclusive, encerrar um legado que anteriormente constituía e significava a trajetória.

Novamente evidencia-se que o objetivo geral dessa tese era o de demonstrar que circunstâncias contingentes deram origem a UNASUL, além disso, demonstrar como sob circunstâncias diversas das de sua origem ela teria grandes dificuldades de se manter como projeto de integração sul americano. Pontualmente se estabeleceu como objetivos específicos 1 - analisar historicamente as condições de surgimento, os movimentos de mudança e a construção de trajetórias específicas quanto à integração, tanto antes como depois da firma do Tratado Constitutivo da organização; 2 - evidenciar como o desenvolvimento institucional da UNASUL correspondeu aos princípios firmados em seu tratado de origem, além das possibilidades e dos limites dessa perspectiva integrativa; 3 - apresentar e discutir a relevância de Argentina, Brasil e Venezuela para a criação e manutenção da UNASUL e como uma alteração política substancial nesse tripé impactou diretamente a continuidade do processo institucional e a produção normativa da UNASUL. Para melhor analisar - e conducente ao método de pesquisa empregado - é necessário compreender o processo político do passado próximo, ou mesmo do presente imediato, a partir de uma perspectiva diacrônica das relações interestatais regionais. Uma compressão e análise marcadas pelo compasso da história e das estruturas constituídas ao longo dela, mediadas pelas situações contingentes e calcadas nas circunstâncias nas quais os atores políticos estabelecem suas disputas de projetos e legados que professam, projetam e defendem. Nessa perspectiva, a ação política individual e a vontade ativa de seus protagonistas são os elementos que corporificam e impõem sobre a realidade as trajetórias alternativas que estão dentre as possíveis como desdobramentos da conjuntura imediata com a qual se defrontam.

Assim, portanto, a ideia por trás do resgate histórico e análise do desenvolvimento da UNASUL caminhou no sentido de identificar na trajetória do projeto - e mesmo em seus antecedentes - os marcos e princípios de uma ideia-força, condicionada por circunstâncias históricas que, por sua vez, contaram com a atitude

e a vontade individual de um conjunto de atores políticos que possibilitaram o seu advento.

No sentido de pensar padrões cíclicos e a dependência de trajetória em relação a integração sul americana, é relevante destacar os antecedentes históricos que ensejaram um projeto de integração sul americana, a relevância do momento crítico pelo qual passava a América do Sul no final dos anos 1990 e limiar do novo milênio. Caracterizado por uma crise do modelo liberal para as políticas domésticas e para a política externa (GUIMARÃES, 2006; CAETANO, 2010) dos países da região que, de maneira geral, impactaram contundentemente o continente como um todo, entretanto, em especial, subseqüentemente Venezuela, Brasil e Argentina. Esse período contingente produziu uma sequência de eventos de reação a acontecimentos precedentes, como também foi causa para acontecimentos posteriores (MAHONEY; SCHENSUL, 2006), materializados na constituição da iniciativa brasileira de constituir regionalmente um meio pelo qual se reforçar, política e economicamente: as cúpulas de chefes de Estado da América do sul e posteriormente a IIRSA. Esse início de uma postura concertativa unitária sul americana foi então possibilitado por contingências econômicas e perspectivas comerciais regionais (KEOHANE; NYE, 1997), entretanto, há no período posterior dois elementos que se combinam para ampliar o processo para um perfil com potencial mais integrativo.

Por um lado, as relações regionais possibilitadas pelos fóruns intergovernamentais e pela IIRSA criaram mecanismos de coordenação de interesses que levaram a um crescimento, ramificação (MITRANY, 1990) e um movimento de *spill over* (HIRST, 1991) sobre outros setores governamentais e das sociedades. Por outro lado, a proposta brasileira de então se limitava a uma cooperação pontual, não apontando elementos integrativos mais profundos. Essas circunstâncias mudam qualitativamente em 2004 com a intenção brasileira de ser também protagonista em um projeto de unidade integrativa sul americana mais amplo e politicamente coordenado. Temos assim o outro elemento, o protagonismo, não só dos Estados, como, fundamentalmente, de suas lideranças nacionais (MITRANY, 1990) que constituem um foro intergovernamental (MORAVCSIK, 1997) sendo este a consequência institucional preliminar dos retornos crescentes advindos da trajetória até então constituída.

Contudo, essa conjunção de vontades integrativas mais profundas, professadas e incentivadas por lideranças nacionais em um movimento político desde cima (RICHARD, 2014), que busca estabelecer um projeto calcado exatamente na convergência das vontades para constituir uma plataforma institucional política regional (BARNABÉ, 2011; VEIGA E RÍOS, 2011; SORJ E FAUSTO, 2011), sem necessariamente estar amparado por um adensamento correspondente relativo das relações nas sociedades nacionais, tenderia, então, a ficar restrito a uma circunstância histórica e geopolítica específica, que não poderia se desenvolver em condições diferentes daquelas que lhe deram origem (LEVY; et al, 1995).

Essa conjunção de vontades com o perfil específico do período se materializa de maneira ainda mais profunda e pactuada através da assinatura do Tratado Constitutivo e criação enfim da UNASUL. Resta claro que o tratado fundacional estabelece um desenho institucional adequado à classificação de um organismo internacional (SEITENFUS, 2005; SILVA, 2008; MAZZUOLI, 2011), com características de uma organização intergovernamental (KEOHANE, 1993), com forte presença dos governos nacionais que estabelecem esse poder compartilhado mediando o interesse doméstico e o externo (MORAVCSIK, 1997).

Todavia, traz também elementos novos como a necessidade de um 'diálogo político' regional permanente e da 'participação cidadã' como mecanismo de angariar legitimidade e apoio ao processo em curso. Essas características particulares do tratado parecem partir da iniciativa dos governos e chefes de Estado, procurando estabelecer à organização um formato e projeto político democrático-participativo (DAGNINO; et al, 2006) que incremente a trajetória constituída em uma perspectiva própria quanto à integração. Essa característica do projeto traz consigo, como destacado, duas disjunções: o 'diálogo político' precisaria da manutenção majoritária de forças políticas favoráveis aos princípios do tratado, além disso, a participação cidadã precisaria de um adensamento das relações regionais ou de políticas de Estado que subscrevam a participação ativa social como relevante. Nos dois casos a manutenção da UNASUL com esse formato é dependente de padrões de origem fundacionais, da influência contingente das lideranças que a estipularam, mas que, entretanto, não se sustentam em circunstâncias diversas das do momento de sua firma. Não apenas isso, pela própria proeminência das lideranças e a impressão pessoal de suas vontades sobre o projeto, acaba por a própria instituição carregar

consigo um estigma datado no tempo e ser identificada com uma finalidade política específica.

Essa finalidade política da instituição (BARNABÉ, 2011; VEIGA E RÍOS, 2011; SORJ E FAUSTO, 2011), caracterizada como o objetivo central do sistema interestatal constituído, pôde ser verificado nos pronunciamentos da instituição de maneira geral e, em especial nas Declarações e Comunicados dos seus conselhos superiores. Se verificou um movimento de ascenso inicial de normativas emanadas destes organismos com perspectiva de institucionalização célere da organização no início dos anos 2010 que vai até o ano de 2012, deste ano em diante, por conta de novas circunstâncias contingentes, há uma tendência de retração das atividades. Contudo, o foco fundamental das análises se deu em examinar o posicionamento político da organização e, assim, essas análises se concentraram nas Declarações e Comunicados dos organismos superiores. Se optou então em classificá-los em quatro tipos específicos pelo sentido próprio que apontavam a partir de uma análise de conteúdo: mediação de conflitos e manutenção da democracia; soberania regional e defesa conjunta de seus membros; suporte e apoio a pleitos e posições internacionais dos Estados parte; posições políticas conjuntas sobre questões internacionais. Se pôde verificar a clara intenção da organização em cumprir um papel destacado de ator político com posicionamento próprio e, especificamente, de apontar de forma objetiva e tratar politicamente dos contenciosos e da estabilidade das democracias regionais, além do claro resguardo às soberanias nacionais. O sentido e verificação destas análises corroborou a visão de que a trajetória iniciada em meados dos anos 2000 se materializou de fato na ação prática da UNASUL, que correspondeu às características apontadas pela literatura e por seus adversários, além de constituir uma identidade à própria instituição que se mescla com a trajetória constituída no período.

Contudo, de maneira qualitativamente ainda mais específica, na apreciação dos estudos de caso da intervenção direta da instituição se pôde verificar que havia um claro componente de preocupação permanente em manter o poder conferido pelo sufrágio popular, mediar os conflitos nacionais e regionais em favor dos poderes constituídos e resguardar as soberanias. Sentido que se coaduna com o perfil pretendido e ao objetivo estabelecido pelas partes interdependentes que compunham a organização enquanto um sistema com exatamente esse objetivo posto. Entretanto, a constituição desse sistema como uma sociedade de Estados (BULL, 2002) tem,

como destacado, o protagonismo dos governos e a vontade de chefes de Estado como elemento fundamental de constituição e unidade. Essa característica mais uma vez coloca sob a ação política da organização o estigma de um legado próprio (COLIER, COLIER, 1990), possível de ser reduzido e imediatamente identificado com as personalidades que o deram origem e o que elas representariam, trazendo consigo *feedbacks* negativos (BENNET; ELMAN, 2006) à trajetória e a conduzindo a uma mudança de configuração e à própria rejeição do conjunto sistêmico concebido pela UNASUL.

Para enfim delimitar e analisar os estertores recentes do desenvolvimento da UNASUL e da trajetória integrativa constituída nas últimas décadas, se fazia necessária a descrição e análise da relação entre a política doméstica e regional dos três atores apontados pela teoria (SIMÕES, 2011; BANDEIRA, 2009; VIZENTINI, 2008) e pela reconstituição histórica aqui feita, como os mais relevantes no processo de constituição e manutenção da UNASUL: Argentina, Brasil e Venezuela. A proposta é aqui a de analisar essa relação como um jogo em dois níveis (PUTNAM, 1988) onde, circunstâncias contingentes nacionais, correlacionadas entre si e ampliadas ao espectro regional, poderiam ser reconhecidas como um elemento de forte influência sobre a própria UNASUL. Assim, se destacou que circunstâncias econômicas e políticas nacionais levaram esses países a um ponto de inflexão crítico na virada do milênio (BANDEIRA, 2009; GUIMARÃES, 2008), que ensejaram uma espécie de 'regional desenvolvimentismo' (COUTINHO, 2006) que foi, por sua vez, a premissa de uma aproximação continental sul americana e deu origem a uma trajetória integracionista renovada. O perfil dessa trajetória se amplia por retornos crescentes e é incrementada em meados dos anos 2000, pela ação e vontade política dos chefes de Estado dos três países em questão, convergindo em um modelo de integração que aprofunda características integrativas já em desenvolvimento, entretanto, imprimiam maior protagonismo a si mesmos enquanto governos na condução do processo. A ação direta desses atores deu início a uma cadeia de eventos (MAHONEY; SCHENSUL, 2006) que levou à constituição de uma trajetória regional com acento destacado na negociação política e na soberania regional através de uma instituição que emoldurasse esses princípios (POWEL; DIMAGGIO, 2012).

A segunda metade dos anos 2000 mantém e amplia essas características pela popularidade de seus presidentes, pela liderança que conseguem exercer

possibilitada, por sua vez, por certa estabilidade política e econômica que os três países vivenciam no período e que se materializa na constituição da UNASUL. Entretanto, no mesmo ano em que a UNASUL é criada – 2008 - uma nova crise econômica mundial se precipita, o que leva a mais uma inflexão e momento crítico regional, contingenciando a trajetória integrativa em desenvolvimento. As consequências da crise afetam o âmbito doméstico nacional e levam os governos que incentivaram o projeto de integração a um processo interno de contestação e, em condições de fragilidade foram derrotados: o caso argentino; corrompidos por dentro e golpeados: o caso brasileiro; cercado e cindido internamente: o caso venezuelano. Essas circunstâncias trouxeram um retorno cíclico da trajetória (BENNET, ELMAN, 2006), trazendo também de volta perspectivas e projetos políticos adversários da trajetória da integração constituída nas últimas duas décadas. Entretanto, como apontado, um projeto político que ganha espaço, ressemantiza significados e se quer tornar hegemônico, procurando criar um novo sistema próprio de valores – como o PROSUR - tende também a ser alvo de *feedbacks* negativos, que podem gerar uma inicial sintropia, mas também, uma nova entropia ao processo, ao legado que se busca constituir e, novamente, à possibilidade de uma nova abertura de perspectiva discursiva alternativa à trajetória.

Definindo de maneira mais detalhada, a trajetória da integração sul americana projetada no último período e materializada na criação da UNASUL se deu em função de uma contingência histórica específica, interpretada também de uma maneira específica e expressa na vontade pessoal de um conjunto de governantes, em especial de Argentina, Brasil e Venezuela. Esses, por sua vez, projetaram um modelo integrativo sul americano que buscava superar o estrito comercialismo na integração, todavia, acabaram por fazer da organização criada para tal uma plataforma política regional sem a sustentação correspondente nas sociedades nacionais. Embora a trajetória integrativa produzida tenha passado por um período inicial de afirmação e institucionalização crescente - possibilitado também por circunstâncias contingentes internacionais, nacionais e regionais - e por mais que se tenha elaborado e constituído uma organização internacional intergovernamental com um desenho institucional bem definido, a iniciativa se defrontou com adversidades tanto referentes a sua própria estrutura: as disjunções entre a pretensão de seus princípios e o real *status* social e nacional da integração e; circunstanciais: a conjunção de vontades de governantes



alinhados politicamente não durou tempo suficiente para se criar uma estrutura capaz de sobreviver às mudanças políticas nacionais que se sucederiam progressivamente no último período. Além disso, como a própria organização criada se projetou como uma plataforma política, essa mesma projeção a identificou como circunscrita aos governos que lhe deram origem, o que leva a própria instituição e a trajetória por ela representada a um destino previsível de definhamento, paralisia, ou mesmo extinção no presente imediato.

Nesse sentido se pôde definir que a constituição da UNASUL foi consequência de momentos críticos e contingências históricas, interpretadas por um conjunto específico de lideranças nacionais e materializada institucionalmente pela vontade pessoal e protagonismo desse conjunto. Todavia, essa conjunção de vontades, pela precipitação de novos momentos críticos e circunstâncias contingentes, não durou o suficiente para criar uma estrutura suficientemente capaz de sobreviver às mudanças políticas nacionais e se consolidar como perspectiva própria da integração. Assim, a UNASUL como modelo integrativo encontra dificuldades tanto intrínsecas, quanto extrínsecas em perdurar plenamente como instituição formal da integração sul-americana. Desta forma se confirma então a tese sugerida, corroborada pela dimensão teórica de abordagem do objeto/problema e pelos dados empíricos de atuação e desenvolvimento da instituição durante os seus anos de ascensão, apogeu e declínio.

# REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. **O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. In: Dados 3. pp. 5-33, 1988.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **A Estratégia Nacional de Defesa e a UNASUL: Afinidades pouco Eletivas**. in Anais Eletrônicos do IV ENABED. Disponível em: <http://diplomattizando.blogspot.com.br/2011/05/estrategia-nacional-de-defesa-e-unasul.html>, 2010.

ALVAREZ, Maria Esmeralda Ballester. **Organização, sistemas e métodos**. São Paulo: McGraw-Hill, 1990.

ALVES, Elia Elisa Cia; BIANCARELI, André Martins. **Cooperação financeira e distintos projetos regionais: O caso do Banco do Sul**. Nova Economia, vol.25 no.3, Belo Horizonte: 2015.

AMORIM, C. **Perspectivas da Cooperação Internacional**. In: MARCOVITCH, J. Cooperação Internacional: estratégia e gestão. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

\_\_\_\_\_. Teerã, Ramalá e Doha - Memórias da Política Externa Ativa e Altiva. Editora Benvirá: 2018.

ANGELL, Norman. **The Great Illusion**. The Original Classic Edition. Emereo Pty Ltd. US SR (Livros Digitais). Ebook, 2005.

AYLLÓN, B. **La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales**. Carta Internacional. São Paulo, v. 2, n. 2, pp. 32-47, 2007.

ARROW, K. J. **Increasing returns: historiographic issues and path dependence**. The European Journal of the History of Economic Thought, v.7, n.2, p.171-180, 2000.

\_\_\_\_\_. **Path dependence and competitive equilibrium**. In: GUINNANCE, T.; SUNDSTROM, W. A.; WHATLEY, W. C. History matters: essays on economic growth, technology, and demographic change. Stanford, CA: Stanford University Press, 2004.

ARTHUR, W. **Increasing Returns and Path Dependence in Economy**. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1994.

\_\_\_\_\_. **Positive feedbacks in the Economy**. Scientific American, v.262, n.2, p.92-99, 1990.

BAHIA, Saulo José Casali. **Tratados internacionais no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BALASSA B. **The theory of Economic Integration**, Richard Irwin, Homewood, Illinois, 1961.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2009.

\_\_\_\_\_. **Formação do Império Americano - da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque**. Ed.: Civilização Brasileira, São Paulo: 2005.

\_\_\_\_\_. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Os EUA e a crise na Venezuela**. Revista Espaço Acadêmico, Ano II, no. 20, Janeiro: 2003.

Bankowicz, Marek. **Coup d'État: a critical theoretical synthesis**. Frankfurt, New York, Peter Lang, 2012.

BARBÉ, Carlos. **Colpo di Stato, in Política e società**, vol. I, La Nuova Italia, Firenze, 2000.

BARNABÉ, Ismael. UNASUL: **Desafios e Importância Política**. Mural Internacional, Ano II, no 1, pp. 40-48, 2011.

BARROS FILHO, G.C.; FARIAS, A.A.; OLIVEIRA, G.F. **Considerações sobre o Instituto do Lawfare**. Id on Line Revista Multidisciplinar e de Psicologia, Janeiro de 2017.

BARTELSON, Jens. **Making exceptions: some remarks on the concept of Coup d'état and its history**. Political theory, vol. 25, n.3, 1997.

BEAUD, Olivier. **Fédéralisme et Souveraineté** – Notes pour une théorie constitutionnelle de la Fédération. Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Étranger. 1. pp. 83-122, 1998.

BELL, Daniel. **O Advento da Sociedade Pós Industrial**. Ed. Cultrix: São Paulo, 1977.

BENDIX, Richard. **Nation-Building and Citizenship**. Berkeley, University of California Press, 1964.

BENNETT, A.; ELMAN, C. Complex causal relations and case study methods: the example of path dependence. Political Analysis, v.14, n.3, p.250-267, 2006.  
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.469.3054&rep=rep1&type=pdf>

BENZI, Daniela. **¿En la hora de las definiciones? Uma aproximación al ALBA al atardecer del neoliberalismo**. Iberofórum; Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, Ciudad Del México, ano 5, n. 10. Jul./dez. 2010.  
Disponível em: <[http://www.uia.mx/iberoforum/10/pdf/4DANIELE\\_BENZI\\_IBEROFORUM.pdf](http://www.uia.mx/iberoforum/10/pdf/4DANIELE_BENZI_IBEROFORUM.pdf)> Acesso em: 01 maio 2012.

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria Geral dos Sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1975.

BHAGWATI, Jagdish. **Regionalism vs. Multilateralism**. *The World Economy* 15, no..5, September, 1992.

BOBBIO, Norberto; Matteucci, Nicola; e Pasquino, Gianfranco. **Dicionário de Política** (vol. 1). 5a. ed. Brasília, Ed. Universidade de Brasília; São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2000.

BOLOGNA, Alfredo Bruno. **La política exterior de Cristina Fernández. Reflexiones al promediar su mandato**. Editorial de la Universidad Nacional de Rosário, Rosário: 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**, ed. 10, São Paulo: Malheiros, 1999.

BRICEÑO-RUIZ, José. **O MERCOSUL na política de integração de Venezuela**. *Civitas: Porto Alegre*, v. 10, n. 1, p. 77-96, jan.-abr. 2010.

BULL, Hedley. **The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics**. Publishing company Palgrave, 3ª edição, New York, 2002.  
[https://theasrudiancenter.files.wordpress.com/2017/01/hedley-bull-the-anarchical-society\\_-a-study-of-order-in-world-politics-1977.pdf](https://theasrudiancenter.files.wordpress.com/2017/01/hedley-bull-the-anarchical-society_-a-study-of-order-in-world-politics-1977.pdf)

CAETANO, Gerardo. **Balance crítico sobre la integración regional y las estrategias de reinserción internacional en América del Sur**. FUNAG, Brasília: 2010.

CALLEJA, Eduardo González. **En las tinieblas de Brumario: cuatro siglos de reflexión política sobre el golpe de Estado**. *Historia y política: ideas, procesos y movimientos sociales*, n. 5, 2001.

CALIXTRE, André Bojikian; BARROS, Pedro Silva. **O BANCO DO SUL E O BRASIL NA AGENDA DA NOVA ARQUITETURA FINANCEIRA REGIONAL**. *Boletim de Economia e Política Internacional, DEINT, IPEA*: 2010.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direito das Organizações Internacionais**. Brasília: Escopo, 1990.

CARDOSO, F. H., FALETTO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica**. 8ªed, Civilização Brasileira: 2004.

CARR, E. H. **The Twenty Years Crisis**. Harper & Row, New York, 1964.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede - A Era Da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. Vol. 1, Editora Paz e Terra, São Paulo: 1999.

CERQUEIRA, Rodrigo. **'¡Que se vayan todos!': o La Nación e as representações da crise argentina em dezembro de 2001**. UFRGS:  
<http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/9o-encontro-2013/artigos/gt-historia->

do-jornalismo/que-se-vayan-todos-o-la-nacion-e-as-representacoes-da-crise-argentina-em-dezembro-de-2001

CERVO, Amado. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CERVO, Amado; LESSA, Antônio. **O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014)**. Rev. Bras. Polít. Int. 57 (2): 133-151, 2014.

CHURCHMAN, C. West. **Introdução d teoria dos sistemas**. 1. ed. Petrópolis, Vozes, 1971.

CIA, Elia. **O Banco do Sul, seus dilemas e os divergentes projetos de integração regional para a América do Sul**. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas, 2012.

COLLIER, David & COLLIER, Ruth. **Shaping the Political Arena: Critical Junctures, The labor Movement, and Regime Dynamics in la tin America**. Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1991. <  
<https://escholarship.org/content/qt8qr1z7gc/qt8qr1z7gc.pdf>>

CORDEIRO, Fernando. **Política externa argentina do governo Menem: das "relações carnis" ao Mercosul**. Dissertação, PUC-SP: 2004.

CORIGLIANO, Francisco. **La Política Exterior de Cristina Fernández de Kirchner: uma típica política peronista del siglo XXI**. Revista Mural Internacional, ano II, nº1, junho, 2011.

COUTINHO, Marcelo. **Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea**. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n. 27, p. 107-123, nov. 2006.

COUTO, Leandro. **Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico**. In: Lessa e Altemani, Parcerias estratégicas do Brasil. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

CRETELLA NETO, José. **Teoria Geral das Organizações Internacionais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CUNHA, Paulo de Pitta. **O Pendor Federal da Integração – A União Europeia e o Mercosul**. Revista da Ordem dos Advogados, 61(i), pp. 33-48, 2001.

\_\_\_\_\_ **Os Impulsos Federais na Construção Europeia**, Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. XLI (1). pp. 7-15, 2000.

DAGNINO, Evelina; PANFICHI, Aldo; RIVERA, Alberto. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DAGNINO, Evelina. **Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa**. Política & Sociedade, N° 5 - outubro de 2004a.

\_\_\_\_\_. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110: 2004b

DALE, Stephens. **The age of lawfare**. International law studies, vol 87, 2011.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. Revista

FUNAG, Brasília: 2017.

DATHEIN, Ricardo. **MERCOSUL: antecedentes, origem e desempenho recente**. Porto Alegre: Departamento de Ciências Econômicas/UFRGS: 2004.

DAVID, A. **Clio and the economics of QWERTY**. The American Economic Review, v.75, n.2, p.332-337, 1985.  
<<https://econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/Ec100C/DavidQwerty.pdf>>

\_\_\_\_\_. **Why are institutions the carriers of history? Path dependence and the evolution of conventions, organizations and institutions**. Structural Change and Economic Dynamics, v.5, n.2, 1994.

\_\_\_\_\_. **Path dependence, its critics and the quest for historical economics**. Working Paper, Department of Economics, Stanford University, 2000.

DUNLAP JR., Charles J. **Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Conflicts presented at Humanitarian Challenges in Military Interventions Conference**. November, 2001.  
(<https://people.duke.edu/~pfeaver/dunlap.pdf>)

ELLNER, Steve. **LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE CHÁVEZ: LA RETÓRICA CHAVISTA Y LOS ASUNTOS SUSTANCIALES**. Rev. Venez. de Econ. y Ciencias Sociales, vol. 15, nº 1 (ener.-abr.), pp. 115-132, 2009.

EVANS, Peter; et al. **Bringing the State Back In**. Cambridge University Press, 1985.

FENG, Liu; RUIZHUANG, Zhang. **The Typologies of Realism**. Chinese Journal of International Politics, Vol. 1, 109-134, 2006.

Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG). **Integração da América do Sul**. FUNAG, Brasília, 2010.

FURTADO, Fabrina. **Integração financeira da América do Sul. Banco do Sul: mais do mesmo ou oportunidade histórica?**. Revista OIKOS, nº 9, ano VII, Rio de Janeiro: 2008.

GIDDENS, Anthony. **O Mundo na Era da Globalização**. Editorial Presença, Rio de Janeiro: 2000.

\_\_\_\_\_. **The Third Way - The Renewal of Social Democracy.** Polity: 1998.

GILPIN, Robert. **Global Political Economy: understanding the international economic order.** Princeton University Press, 2001.  
([https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/264754/mod\\_resource/content/1/Gilpin\\_Global%20Political%20Economz.pdf](https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/264754/mod_resource/content/1/Gilpin_Global%20Political%20Economz.pdf))

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. **Qualidade da democracia, eleições presidenciais e apoio à democracia na América Latina.** Temas e Debates. Porto Alegre, 2014.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf; IAZZETTA, Osvaldo. (org.). **Qualidade da Democracia em Perspectiva Comparada na América Latina.** Porto Alegre: SGE, 2015. p. 119-146

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

\_\_\_\_\_. **Quinhentos anos de Periferia: contribuição ao estudo da política internacional.** Porto Alegre: UFRGS, 1999.

\_\_\_\_\_. **O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana.** TEMAS & MATIZES - Nº 14, 2008.

HAAS, Ernst. **The Challenge of Regionalism.** London, Ed: International Organization, 12, nr. 3, 1958.

\_\_\_\_\_. **International Integration. The European and the Universal, Process, International Organization V15,** 1961.

\_\_\_\_\_. **Does Constructivism subsume Neo-Functionalism?** In CHRISTIANSEN, T., JORGENSEN, K., WIENER, A. ed *Rhe Social Construction of Europe*, pg. 22-31 London, 2001.

HABERLER, Gottfried von. **Theory of International Trade.** [https://mises-media.s3.amazonaws.com/The%20Theory%20of%20International%20Trade\\_4.pdf?file=1&type=document](https://mises-media.s3.amazonaws.com/The%20Theory%20of%20International%20Trade_4.pdf?file=1&type=document)

HABERMAS, Jurgen. **A Constelação pós-nacional – Ensaio Político.** São Paulo, Ed: Litera Mundi, 2001.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. **As três versões do neo-institucionalismo.** Lua Nova, Nº 58 – 2003.

HEREDIA, José Manoel Sobrinho. In: VELASCO. Manuel Diez de. **Las Organizaciones Internacionales**, 11ª Edição. Editorial Tecnos S.A.: Madrid, 1999.

HERZ, M. e HOFFMANN, A. R. **Organizações internacionais: história e práticas.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HETTNE B., Söderbaum F. **The New Regionalism Approach**, *Politeia*, vol. 17, nº3, p. 6-22, 1998.

\_\_\_\_\_. **Theorizing the Rize of Regionness**, *New Political Economy*, vol. 5, nº 3, p. 457-474., 2000.

HIRST, Mónica. **Reflexiones para un análisis político del Mercosur**. Buenos Aires: Flacso, 1991.

HOBSBAWM, Eric. **A Era dos Extremos**. Companhia das Letras, São Paulo: 1995.

HUNTINGTON, Samuel. **The third wave: democratization in the late Twentieth Century**. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

IMMERGUT, Ellen. **The theoretical core of the new institutionalism**. *Politics & Society*, vol. 26, nº 1, março de 1988

KEOHANE, Robert. **International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory**. New York, Ed: Westview Press, 1989.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Independence: World Politics in Transition**. New York, Ed: Longman, 1997.

\_\_\_\_\_. **Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy**. John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Faculty Research Working Papers Series, 2001.

KITTRIE, Orde F. **Lawfare: Law as a Weapon of War**. Oxford: Oxford University Press, 2016.

LANZARO, Jorge. **Tipos de Presidencialismo y modos de gobierno em América Latina**. In LANZARO, Jorge (org) "Tipos de Presidenciaismo y Coaliciones Políticas em América Latina". Buenos Aires. Clacso, 2003.

LEÃO, André Pimentel Ferreira; MORINI, Cristiano. **O Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL e a Política Externa Brasileira: Há Espaço para "Hegemonia Consensual" Do Brasil?** *Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v.2. n.3, jul./dez., 2013.

LEVY, M. A.; YOUNG, O. R.; ZÜRN, M. **The Study of International Regimes**. *European Journal of International Relations*. v. 1, n. 3, p. 267-330, 1995.

LEVI, Margaret. **A Model, a Method and a Map: Rational Choice in Comparative Analysis**, in: LICHBACH, Mark Irving e ZUCKERMAN, Alan. *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Nova York, Cambridge University Press, 1997.

LINZ, J. J.. **Presidential or parliamentary democracy: does it make a difference?**. In: LINZ, J.; VALENZUELA, A. (orgs.). *The failure of presidential democracy*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 1994.



LIPSEY R. **The Theory of Customs Unions: Trade Diversion and Welfare**, Economic Review, Vol. XXIV. Nº 93-96, 1957.

Luigi, Ricardo. **A integração regional na América do Sul: a efetividade da União das Nações Sul-Americanas (Unasul)**. Tese de doutorado, UNICAMP: 2017

MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew. **Presidentialism & Democracy in Latin America**. Cambridge University Press: 1997.

MAINWARING, S. **Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination**. Comparative Political Studies, nº 26, pp. 198-228, 1993.

MAHONEY, J.; SCHENSUL, D. **Historical context and path dependence**. In: GOODIN, R. E.; TILLY, C. (Eds.). Oxford handbook of contextual political analysis. Oxford, UK: Oxford University Press, p.454-471, 2006.

MALLMANN, Maria Izabel. **Relações Sul-americanas em perspectiva**. Diálogo, Canoas, 16:183-201, 2010.

MARINGONI, Gilberto. **A Venezuela que se inventa: poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez**. Ed.: Fundação Perseu Abramo, São Paulo: 2004.

MARINI, R. M. **Dialética da Dependência**. 1973.  
[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2795191/mod\\_resource/content/1/Dial%C3%A9tica%20da%20Depend%C3%Aancia%20-%20Ruy%20Mauro%20Marini%20-%20exp.%20popular.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2795191/mod_resource/content/1/Dial%C3%A9tica%20da%20Depend%C3%Aancia%20-%20Ruy%20Mauro%20Marini%20-%20exp.%20popular.pdf)

MARTIN, Lisa L. **An Institutional View: International Institutions and State Strategies**, in PAUL, T.V. and Hall, John A. International Order and the Future of World Politics, pp. 78-98, 2003.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5ª edição revista, atualizada e ampliada, 2011

McLuhan, Marshall. **Understanding Media**, Routledge, London, 1964.

MEARSHEIMER, John. **Realism, The Real World, and The Academy**. **Realism and Institutionalism** in International Studies, Vol. 1, pg. 23-33, 2002.

MEDEIROS, Marcelo; MEUNIER, Isabel. **Construindo a América do Sul: Identidades e Interesses na Formação Discursiva da UNASUL**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 56, nº 3, pp. 673 a 712, 2013.

MITRANY, David. A paz por meio da cooperação e da integração. in BRAILLARD, Philippe. Teoria das Relações Internacionais. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.

MOISÉS, J. A. **Democracia e Confiança - Por que os Cidadãos Desconfiam das Instituições Democráticas?**, 1 ed., São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. **A desconfiança nas instituições democráticas**, in Opinião Pública [online], Vol.11, N.1, 2005.

MOORE JR., Barrington. **As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia**. São Paulo, Martins Fontes: 1983

MORAVCSIK, Andrew. **Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics**. International Organization vol. 51, pp. 513–553, 1997.

MOREIRA, Carlos. **LOS DILEMAS DE LA NUEVA IZQUIERDA GOBERNANTE EN AMÉRICA LATINA**. Revista Pensamento Plural, Pelotas: 2007.

MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz Reis da. **As Relações Internacionais da América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2010.

MORGENTHAU. Hans J; THOMPSON, W. **Politics among nations : the struggle for power and peace**. New York: Knopf, 1985.

MORLINO, L. **Explicar la calidad democrática: ¿Qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?**, in Revista de Ciência Política, Vol. 27, N. 3, Santiago de Chile, 2007.

MOTTA, Fabrício. **Licitação pública e Mercosul – análise da normativa do processo de integração e da legislação interna brasileira**. In: CASELLA, Paulo Borba e VIEGAS LIQUIDATO, Vera Lúcia (coord.) Direito da integração. São Paulo: Quartier Latin, p. 277-326, 2006.

NAUDÉ, Gabriel. **Considérations politiques ser les coups d'État**. Rome, s. n., 1639.

NERY, Tiago. **UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano**. Cad. CRH vol.29 no.spe3 Salvador: 2016.

NETO, Octávio Forti. **A relação entre Organizações Regionais, consolidação de democracia e segurança cidadã na América Latina: um estudo voltado para o SICA e a UNASUL**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

O'BRIAIN, Donnacha; BARTLEY, Kim. **The Revolution Will Not Be Televised**. Power Picture: 2003.

O'DONNELL, G. **Democracia, Desenvolvimento Humano e Direitos Humanos**, in Revista Debates, 7 (1), 15, 2013

OLIVEIRA, Alessandra Cavalcante de. **Do velho ao novo regionalismo: Evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina**. CEPAL – Coleção Documentos de projeto, 2014.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Sistemas, organização & métodos: uma abordagem gerencial**. São Paulo: Atlas, 13 a ed, 2002  
Organização das Nações Unidas 1: <https://nacoesunidas.org/carta/>

O'SHAUGMESSY, J. **Organização de empresa**. 2. ed. 3. tiro São Paulo, Atlas, 1976.

OSÓRIO, Luiz Felipe Brandão. **O sistema mundo no pensamento de Arrighi, Wallerstein e Fiori: um estudo comparativo**. IV Colóquio Brasileiro em Economia Política dos Sistemas-Mundo. Grupo de Pesquisa em Economia Política dos Sistemas-Mundo – Departamento de Economia. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2010. 16 p. Disponível em: [http://www.gpepsm.ufsc.br/html/arquivos/o\\_sistema\\_mundo\\_no\\_pensamento\\_de\\_arrighi\\_wallerstein\\_e\\_fiori.pdf](http://www.gpepsm.ufsc.br/html/arquivos/o_sistema_mundo_no_pensamento_de_arrighi_wallerstein_e_fiori.pdf). A. Acesso em: 01/12/2017.

PAGE, S. E. **Path dependence**. Quarterly Journal of Political Science, n.1, p.87-115, 2006.

PARADISO, José. **Reflexiones en torno a vieja y nueva Integración**. FUNAG, Brasília: 2010.

PECEQUILO, Cristina. **Brasil e Estados Unidos: Um enfoque contemporâneo das relações bilaterais**. Parcerias estratégicas do Brasil. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

PIERSON, P. **Increasing returns, path dependence, and the study of politics**. American Political Science Review, v.94, n.2, p.251-267, 2000.  
<<http://www.louischauvel.org/piersonpathdep2586011.pdf>>

\_\_\_\_\_. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

PINTO, Hugo. **A Estratégia de integração econômica regional na América Latina - o caso da comunidade andina**. Rio de Janeiro: Juruá, 2011.

PINTO, Rafael. **Democratizando a Integração? Democracia e Representação Política no MERCOSUL (1985-2013)**. Dissertação de Mestrado, UFPel: 2014.

POULANTZAS, N. **Pouvoir politique et classes sociales**. Petite collection, v.1 e 2, Paris: François Maspero. Ver v.1, part1, chap.2: Politique et classes sociales, 1972.

POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. University of Chicago Press: 2012.

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Michael E.; CHEIBUB, Jose Antonio; LIMONGI, Fernando. **Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990**. Cambridge University Press: 2000.

PUTNAM, Robert D. **Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games**, 2006. International Organization, Vol. 42, No. 3., pp. 427-460, 1988.

QUIJANO, Anibal e WALLERSTEIN, Immanuel. **La americanidad como concepto, o América em el moderno sistema mundial**. In: América: 1492 – 1992 – Trayectorias históricas y elementos del desarrollo. Revista Internacional de Ciencias Sociales, 1992.

RIBEIRO, Darcy. **América Latina - A Pátria Grande**. Editora Global, 2017.

RICHARD, Yann. **Intégration régionale, régionalisation, régionalisme - Les mots et les choses**. Confins, número 20, 2014.

RITTBERGER, V.; HASENCLEVER, A.; MAYER, P. **Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes**. Mershon International Studies Review 40, 177-228: 1996.

ROSECRANCE, Richard. **The Rise of the Virtual State Wealth and Power in the Coming Century**. Basic Books, Nova York: 1999.

ROSINI, A. M. & PALMISANO, A. **Administração de sistemas de informação e a gestão do conhecimento**. Pioneira Thomson Learning. 2ª ed: São Paulo, 2011.

RUBIATTI, Bruno de Castro. **INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: TRAJETÓRIA E INSTITUIÇÕES**. Revista Conexão Política, V. 3, N. 2 (2014).

SADER, Emir (coord.) e SANTOS, Theotonio dos (coord.); MARTINS, Carlos Eduardo (org.) e VALENCIA Adrián Sotelo (org.). **A América Latina e os desafios da globalização: Ensaio dedicado a Ruy Mauro Marini**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2009.

SANÍN, Francisco. **El orangutan con sacoleva: cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)**. Ed. Debate, Bogotá: 2014.

SANTOS, Boaventura (Org.). **A Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Fabiano Guilherme dos. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, Theotônio dos. **TEORIA DA DEPENDENCIA - VOLUME 1: BALANÇO E PERSPECTIVAS**. 1ª ed. Insular, São Paulo: 2018.

\_\_\_\_\_. **Economia Mundial, Integração Regional E Desenvolvimento Sustentável**. Editora Vozes, São Paulo: 1994.

SARAIVA, Miriam Gomes; BRICENO RUIZ, José. **Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul**. Rev. bras. polít. int. vol.52 no.1 Brasília Jan./June 2009.

SCHMITTER, Philippe. **Neocorporatismo y Estado**. Revista Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Nº 31, p47-78, 1985.  
[http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_031\\_05.pdf](http://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_031_05.pdf). Acessado em 06/04/2017.

\_\_\_\_\_. **The ambiguous virtues of accountability**, in Journal of Democracy, 15 (4), 2004

SEABRA, Rafael. **A revolução venezuelana: chavismo e bolivarianismo**. Soc. e cult., Goiânia, v. 13, n. 2, p. 211-220, jul./dez. 2010.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SILVA, Roberto Luiz. **Direito internacional público**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SMOUTS, Marie Claude. **As Novas Relações Internacionais**. Editora UnB: Brasília, 2004.

SOSA, Alberto J. **Avances e contratiempos em la Integración Suramericana**. In: FUNAG, Brasília: 2010.

SOUZA, Carlos Fernandes Mathias de. **Direito de integração, internacionalização da justiça e duas palavras sobre o Mercosul**. Revista de informação legislativa. Brasília a. 36 n. 142 abr./jun. p. 27-34, 1999.

STEINMO, Sven; et al. **Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis**. Cambridge University Press: 1992.

SVARTMAN, E. M.; SILVA, A. L. R. **CASTIGO SEM CRIME? RAÍZES DOMÉSTICAS E IMPLICAÇÕES INTERNACIONAIS DA CRISE BRASILEIRA**. Rev. Conj. Aust. | Porto Alegre | v.7, n.35 | p.4-14 | abr./mai. 2016

THORSTENSEN, V.; RAMOS, D.; MULLER, C. **O “ELO PERDIDO” ENTRE A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E O FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL**. IPEA, Brasília: 2013.

TIEFENBRUN, Susan. **Semiotic Denifition of Lawfare**. 43 CASE WESTERN J. INT'L LAW 29, 2010.

VADEL, Javier Alberto. **A política internacional, a conjuntura econômica e a Argentina de Néstor Kirchner**. Rev. bras. polít. int. vol.49 no.1 Brasília Jan./June: 2006.

VASQUEZ, J. A. **Classics of International Relations**. Prentice-Hall, New Jersey: 1996.

VEIGA, Pedro da Motta e RÍOS, Sandra P. **O Brasil como Vetor de Integração Sul-americana: Possibilidades e Limites**. Política Externa, vol. 20, nº 2, pp.73-94, 2011.

VENTURA, Deisy; ILHA, Adayr. **O Mercosul Em Movimento II - Série Integração Latino-americana**. Rio de Janeiro: Livraria do Advogado, 1999.

VIGEVANI, Tullo; HERSHBERG, Eric; SERBIN, Andrés. **Introdução**. In.: Dossiê Hemisfério Americano em Transformação, Lua Nova, São Paulo, 90: 15-33, 2013.

VILLA, Rafael Duarte. **Venezuela: mudanças políticas na era Chávez**. Estud. av. vol.19 no.55 São Paulo Sept./Dec: 2005.

VINER, Jacob. **The Customs Union Issue**. New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

VITÓRIA, Rafael Schmidt. **A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL (2004-2012): OS PAPÉIS DE ARGENTINA, BRASIL E VENEZUELA**. Tese de doutorado, UFRGS: 2016.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul**. In: WIESEBRON, Marianne; GRIFFITHS, Richard T. (Org.). Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century**. University of California Press: 2011.

\_\_\_\_\_. **The Modern World-System III: The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy, 1730s–1840s**. University of California Press: 2011.

\_\_\_\_\_. **The Modern World-System IV: Centrist Liberalism Triumphant, 1789–1914**. University of California Press: 2011.

\_\_\_\_\_. **The Modern World-System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600–1750**. University of California Press: 2011.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Nova York: MacGraw-Hill, 1979.

WIGHT, Martin. **International Theory - The Three Traditions**. Holmes & Meier, New York, 1992. [https://theasrudiancenter.files.wordpress.com/2017/01/martin-wight-international-theory\\_-the-three-traditions-leicester-university-press-for-the-royal-institute-of-international-affairs-1996.pdf](https://theasrudiancenter.files.wordpress.com/2017/01/martin-wight-international-theory_-the-three-traditions-leicester-university-press-for-the-royal-institute-of-international-affairs-1996.pdf)

# ANEXOS

## ***Declaração de Ayacucho de 2004***

Textos aprovados por ocasião da III Cúpula de Presidentes da América do Sul (Tradução para o português dos originais em espanhol)

---

- 1)

Convidados pelo Presidente do Peru, os Chefes de Estado da República da Bolívia, da República Cooperativa da Guiana, da República do Panamá, da República do Suriname, da República Bolivariana da Venezuela, e altos representantes da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República da Colômbia, da República do Chile, da República do Equador, dos Estados Unidos Mexicanos, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai participaram dos atos comemorativos dos 180 anos das batalhas de Junín e de Ayacucho, que selaram a independência da América Hispânica e da histórica convocação, de Lima, do Congresso Anfictiônico do Panamá, nas quais se erigem como figuras emblemáticas o Libertador Simón Bolívar e o Grande Marechal de Ayacucho, Antonio José de Sucre.
- 2)

Sobre a base da constatação de uma cultura e história compartilhadas, de uma continuidade geográfica, assim como de um futuro de integração, os Presidentes reiteram os ideais de liberdade, igualdade e solidariedade que sustentaram a luta pela independência de nossos povos.
- 3)

Há trinta anos, desde a Declaração de Ayacucho de 1974, temos progredido na consolidação da vigência dos direitos humanos, dos valores democráticos e do estado de direito, e continuamos empregando nossos maiores esforços para atingir um desenvolvimento econômico e social sustentado que promova, entre outros aspectos, a justiça social, a liberdade, a igualdade, a tolerância e o respeito ao meio ambiente, tomando em consideração as necessidades urgentes dos mais pobres, assim como os requisitos especiais das economias menores e mais vulneráveis da América do Sul.
- 4)

Hoje, no que foi um dos cenários mais importantes da independência da América Hispânica, saudamos a conformação da Comunidade Sul-Americana de Nações que materializa a vontade que os Chefes de Estado manifestaram nas declarações de Brasília, em 2000 e de Guaiaquil, em 2002.
- 5)

Nesse sentido, destacam a importância do compromisso assumido para tornar efetiva a Zona de Paz Sul-Americana e se comprometem a promover uma cultura de paz que torne viáveis sociedades plurais e identificadas com propósitos comuns.
- 6)

Reafirmam seu compromisso com a efetiva aplicação da Carta Democrática Interamericana, adotada em Lima em 11 de setembro de 2001, e reiteram sua vontade de envidar esforços para fortalecer os mecanismos de sua promoção e defesa.
- 7)



Reiteram a necessidade de concluir os trabalhos, no marco da OEA, para a adoção da Carta Social das Américas, a qual favorecerá a plena vigência dos direitos sociais, econômicos e culturais em benefício de nossos povos.

- 8) Reafirmam seu pleno respaldo à Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e aos avanços registrados nessa iniciativa, em especial no que se refere à "Agenda de Implementação Consensuada 2005-2010" e à lista de projetos da IIRSA. Nesse sentido, acolhendo proposta formulada na Sexta Reunião do Comitê Executivo, rubricam o mapa que contém os projetos incluídos inicialmente na mencionada Agenda.
- 9) Reiteram o direito soberano dos Estados de identificar suas prioridades nacionais de segurança, de definir planos e ações a esse respeito, em conformidade com seu ordenamento jurídico e com a plena observância do direito internacional e das Cartas da Organização dos Estados Americanos e da Organização das Nações Unidas.
- 10) Por outro lado, reafirmam que as condições de segurança cidadã e a necessidade de enfrentar as novas ameaças são indissociáveis do direito ao desenvolvimento econômico e social dos povos. Por essa razão, decidem a realização de reunião sobre segurança cidadã e temas afins, na cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, Brasil, em julho de 2005.
- 11) Nesse sentido, com vistas a abordar outros aspectos importantes vinculados ao desenvolvimento econômico e social da região, convocam as seguintes conferências:
  - a) Conferência de Ministros responsáveis pelos programas sociais (segundo trimestre de 2005), com vistas a estabelecer um Plano de Ação Sul-americano para o Trabalho Digno;
  - b) Conferência Internacional Especial, em nível ministerial, de países em desenvolvimento com fluxos internacionais substanciais de migrantes (primeiro semestre de 2005, Lima, Peru), com vistas a articular linhas de ação que permitam atender às múltiplas dimensões do fenômeno migratório, tomando em consideração os avanços, iniciativas e recomendações da V Conferência Sul-americana sobre Migrações, realizada na cidade de La Paz, Bolívia, nos dias 25 e 26 de novembro de 2004.
- 12) Reconhecem o aporte significativo dos Parlamentos regionais na construção do processo de integração e expressam sua satisfação e beneplácito pela constituição da União Parlamentar Sul-Americana, conformada pelas reuniões conjuntas da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, do Parlamento Andino e de representantes do Congresso do Chile.
- 13) Os Presidentes e os Chefes de Estado presentes expressam seu mais vivo agradecimento ao Presidente do Peru por suscitar a discussão de temas cruciais para a região, em tão significativo encontro, assim como pela organização da III Cúpula Sul-americana e pelas atenções recebidas.

## **Assinada em Ayacucho, no dia 9 de dezembro de 2004.**

Pela República do Peru

Pela República Argentina

Pela República da Bolívia

Pela República Federativa do Brasil

Pela República do Chile

Pela República da Colômbia

Pela República do Equador

Pelos Estados Unidos Mexicanos

Pela República Cooperativa da Guiana

Pela República do Panamá

Pela República do Paraguai

Pela República do Suriname

Pela República Oriental do Uruguai

Pela República Bolivariana da Venezuela

## **Ligações externas**

---

- [Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos. – Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2005. \(http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade\\_Sul-Americana\\_de\\_Nacoes.pdf\)](http://funag.gov.br/loja/download/285-Comunidade_Sul-Americana_de_Nacoes.pdf)
- 

Obtida de "[https://pt.wikisource.org/w/index.php?title=Declaração\\_de\\_Ayacucho\\_\(2004\)&oldid=343407](https://pt.wikisource.org/w/index.php?title=Declaração_de_Ayacucho_(2004)&oldid=343407)"

---

**Esta página foi editada pela última vez às 00h22min de 23 de janeiro de 2017.**

Este texto é disponibilizado nos termos da licença [Atribuição-Compartilhada 3.0 Não Adaptada \(CC BY-SA 3.0\)](#) da [Creative Commons](#); pode estar sujeito a condições adicionais. Para mais detalhes, consulte as [condições de utilização](#).

## ***Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações***

Cusco, 8 de dezembro de 2004

Textos aprovados por ocasião da III Cúpula de Presidentes da América do Sul

(Tradução para o português dos originais em espanhol)

---

**Os Presidentes dos países da América do Sul**, reunidos na cidade de Cusco, por ocasião da celebração das façanhas libertadoras de Junín e Ayacucho e da convocação do Congresso Anfictiônico do Panamá, seguindo o exemplo do Libertador Simón Bolívar, do Grande Marechal de Ayacucho, Antonio José de Sucre, do Libertador José de San Martín, de nossos povos e heróis independentistas que construíram, sem fronteiras, a grande Pátria Americana e interpretando as aspirações e anseios de seus povos a favor da integração, unidade e construção de um futuro comum, decidimos formar a Comunidade Sul-americana de Nações.

### I.

#### A Comunidade Sul-americana de Nações se forma, tomando em conta:

A história compartilhada e solidária de nossas nações, que desde as façanhas da independência têm enfrentado desafios internos e externos comuns, demonstra que nossos países possuem potencialidades ainda não aproveitadas tanto para utilizar melhor suas aptidões regionais quanto para fortalecer as capacidades de negociação e projeção internacionais;

O pensamento político e filosófico nascido de sua tradição, que, reconhecendo a primazia do ser humano, de sua dignidade e direitos, a pluralidade de povos e culturas, consolidou uma identidade sul-americana compartilhada e valores comuns, tais como: a democracia, a solidariedade, os direitos humanos, a liberdade, a justiça social, o respeito à integridade territorial e à diversidade, a não-discriminação e a afirmação de sua autonomia, a igualdade soberana dos Estados e a solução pacífica de controvérsias;

A convergência de seus interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança, como um fator potencial de fortalecimento e desenvolvimento de suas capacidades internas para sua melhor inserção internacional;

A convicção de que o acesso a melhores níveis de vida de seus povos e à promoção do desenvolvimento econômico não pode reduzir-se somente a políticas de crescimento sustentável da economia, mas compreender também estratégias que, juntamente com uma consciência ambiental responsável e o reconhecimento das assimetrias no desenvolvimento de seus países, assegurem uma distribuição de receita mais justa e equitativa, o acesso à educação, a coesão e a inclusão social, bem como a preservação do meio ambiente e a promoção do desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, o desenvolvimento das regiões interiores do espaço sul-americano contribuirá para aprofundar o projeto comunitário, bem como para melhorar a qualidade de vida dessas zonas que se encontram entre as de menor desenvolvimento relativo.

Seu compromisso essencial com a luta contra a pobreza, a eliminação da fome, a geração de emprego decente e o acesso de todos à saúde e à educação, como ferramentas fundamentais para o desenvolvimento de seus povos;

Sua identificação com os valores da paz e da segurança internacionais, a partir da afirmação da vigência do direito internacional e de um multilateralismo renovado e democrático, que integre decididamente e de modo eficaz o desenvolvimento econômico e social na agenda internacional;

A participação comum em sistemas democráticos de governo e a uma concepção da governabilidade, sustentada na participação do cidadão, que incremente a transparência na condução dos assuntos públicos e privados e exerça o poder com estrito apego ao estado de direito, conforme as disposições da Carta Democrática Interamericana, em um marco de luta contra a corrupção em todos os âmbitos;

Sua determinação de desenvolver um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura, que fortaleça a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva subregional e em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe e lhes outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais;

Nossa convicção é no sentido de que a efetivação dos valores e interesses compartilhados que nos unem, além de comprometer nossos Governos, somente encontrará viabilidade na medida em que os povos assumam o papel protagonista que lhes corresponde nesse processo. A integração sul-americana é e deve ser a integração dos povos.

## II.

O espaço sul-americano integrado se desenvolverá e se aperfeiçoará impulsionando os seguintes processos:

- A concertação e a coordenação política e diplomática que afirme a região como um fator diferenciado e dinâmico em suas relações externas.
- O aprofundamento da convergência entre o MERCOSUL, a Comunidade Andina de Nações e o Chile, através do aprimoramento da zona de livre comércio, apoiando-se, no que for pertinente, na Resolução 59 do XIII Conselho de Ministros da ALADI, de 18 de outubro de 2004, e sua evolução a fases superiores da integração econômica, social e institucional. Os Governos do Suriname e Guiana se associarão a esse processo, sem prejuízo de suas obrigações sob o Tratado revisado de Chaguaramas.
- A integração física, energética e de comunicações na América do Sul como base do aprofundamento das experiências bilaterais, regionais e subregionais existentes, com a consideração de mecanismos financeiros inovadores e as propostas setoriais em curso, que permitam uma melhor efetivação dos investimentos em infraestrutura física para a região.
- A harmonização de políticas que promovam o desenvolvimento rural e agroalimentar.
- A transferência de tecnologia e de cooperação horizontal em todos os âmbitos da ciência, educação e cultura.
- A crescente interação entre as empresas e a sociedade civil na dinâmica de integração desse espaço sul-americano, levando em consideração a responsabilidade social empresarial.

## III.

A Ação da Comunidade Sul-americana de Nações:

A Comunidade Sul-americana de Nações estabelecerá e implementará progressivamente seus níveis e âmbitos de ação conjunta, promovendo a convergência e tendo por base a institucionalidade existente, evitando a duplicação e superposição de esforços e sem que implique novos gastos financeiros.

Os Ministros das Relações Exteriores elaborarão uma proposta concreta de ação que considere, entre outros aspectos, as reuniões de Chefes de Estado como instância máxima de condução política e as de Chanceleres como âmbito de decisão executiva do processo. Os Ministros contarão com a cooperação do Presidente do Comitê de Representantes Permanentes do MERCOSUL, do

Diretor da Secretaria do MERCOSUL, do Secretário-Geral da Comunidade Andina, do Secretário-Geral da ALADI e da Secretaria Permanente da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, assim como de outros esquemas de cooperação e integração subregional. As reuniões de Chefes de Estado e de Chanceleres substituirão as denominadas Cúpulas Sul-americanas.

O Governo do Peru exercerá a Presidência *Pro Tempore* até a realização da Primeira Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-americana de Nações, que se realizará no Brasil em 2005. A Segunda Reunião se realizará na Bolívia.

### **Assinado na cidade de Cusco, no dia 8 de dezembro de 2004.**

Pela República do Peru

Pela Republica da Argentina

Pela República da Bolívia

Pela República Federativa do Brasil

Pela República do Chile

Pela República da Colômbia

Pela República do Equador

Pela República Cooperativa da Guiana

Pela República do Paraguai

Pela República do Suriname

Pela república Oriental do Uruguai

Pela República Bolivariana da Venezuela

---

Obtida de "[https://pt.wikisource.org/w/index.php?title=Declaração\\_de\\_Cusco\\_sobre\\_a\\_Comunidade\\_Sul-Americana\\_de\\_Nações&oldid=343311](https://pt.wikisource.org/w/index.php?title=Declaração_de_Cusco_sobre_a_Comunidade_Sul-Americana_de_Nações&oldid=343311)"

---

**Esta página foi editada pela última vez às 04h11min de 22 de janeiro de 2017.**

Este texto é disponibilizado nos termos da licença Atribuição-Compartilhada 3.0 Não Adaptada (CC BY-SA 3.0) da Creative Commons; pode estar sujeito a condições adicionais. Para mais detalhes, consulte as condições de utilização.

## Comunicado de Brasilia

<http://www.sice.oas.org/geograph/south/bracqs.ASP>

### I Reunión de Presidentes de América del Sur

Invitados por el Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, los Jefes de Estado de Argentina, Fernando De la Rúa; Bolivia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colombia, Andrés Pastrana Arango; Ecuador, Gustavo Noboa; Guyana, Bharrat Jagdeo; Paraguay, Luis Angel González Macchi; Perú, Alberto Fujimori Fujimori; Surinam, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguay, Jorge Batlle Ibañez; y Venezuela, Hugo Chávez; participaron en la Reunión de Presidentes de América del Sur, los días 31 de agosto y 1º de septiembre de 2000. También estuvieron presentes los Presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García. Evento de carácter histórico y pionero en la región, el encuentro representó un importante estímulo para la organización de nuestra convivencia en el espacio común suramericano y para seguir apoyando, en América del Sur, la configuración de un área singular de democracia, paz, cooperación solidaria, integración y desarrollo económico y social compartido.

**2.** Realizada en el contexto de las conmemoraciones de los 500 Años del Descubrimiento de Brasil, la Reunión de Presidentes de América del Sur reafirmó el espíritu de entendimiento y armonía que identifica las relaciones entre los países suramericanos y que debe ser constantemente promovido. Su realización resultó de la convicción de que la contigüidad geográfica y la comunidad de valores conducen a la necesidad de una agenda común de oportunidades y desafíos específicos, en complemento a su tratamiento en otros foros regionales e internacionales.

**3.** América del Sur inicia el nuevo siglo fortalecida por la progresiva consolidación de sus instituciones democráticas, por el compromiso con los derechos humanos, la protección del medio ambiente – aplicando el concepto de desarrollo sostenible –, la superación de las injusticias sociales y el desarrollo de sus pueblos, por el crecimiento de sus economías, por el empeño en mantener la estabilidad económica y por la ampliación y profundización de su proceso de integración.

**4.** La paz y el ambiente de amistad y cooperación entre los doce países suramericanos son características que distinguen favorablemente a la región en el ámbito internacional. La superación definitiva de diferendos territoriales, según ejemplo del acuerdo de 1998 entre Ecuador y Perú, constituye una demostración reciente del espíritu que prevalece en América del Sur, que ha hecho y hará de esta parte del mundo un área de paz y cooperación, sin conflictos territoriales. Los Presidentes de América del Sur reafirman en esta ocasión su adhesión al principio de la solución pacífica y negociada de controversias, en oposición al uso de la fuerza – o a la amenaza de su uso – contra cualquier Estado, en observancia a las normas pertinentes del Derecho Internacional.

**5.** Reconociendo que la paz, la democracia y la integración constituyen elementos indispensables para garantizar el desarrollo y la seguridad en la región, los Presidentes destacaron la importancia de la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción masiva, firmada en Ushuaia en julio de 1998, así como del Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, contenido en la Declaración de Galápagos de diciembre de 1989. En ese espíritu, los Presidentes acordaron crear una Zona de Paz Suramericana y, para ello, instruirán a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores a adoptar las medidas necesarias para poner en práctica esa decisión. Los Presidentes estimularán igualmente la profundización del diálogo sobre seguridad en América del Sur, teniendo en cuenta incluso los aspectos humano, económico y social de la cuestión.

**6.** El respeto decidido a los valores de la democracia representativa y de sus procedimientos, de los derechos humanos, del Derecho Internacional, del desarme y de la no proliferación de armas de destrucción masiva constituye base esencial del proceso de cooperación e integración en que están empeñados los países suramericanos.

**7.** Los Presidentes coincidieron en la evaluación de que la estabilidad política, el crecimiento económico y la promoción de la justicia social, en cada uno de los doce países de América del Sur, dependerán en buena medida de la ampliación y de la profundización de la cooperación y del sentido de solidaridad existente en el ámbito regional y del fortalecimiento y de la expansión de la red de intereses recíprocos. Identificaron, en ese sentido, una serie de temas cuyo tratamiento podrá beneficiarse de un enfoque específico de cooperación suramericana: democracia; comercio; infraestructura de integración; drogas ilícitas y delitos conexos; información, conocimiento y tecnología.

**8.** Los Jefes de Estado reafirmaron el compromiso con la integración en América Latina y el Caribe, meta de política externa que está incorporada a la propia identidad nacional de los países de la región. Manifestaron la convicción de que el refuerzo de la concertación suramericana en temas específicos de interés común constituirá un aporte constructivo al compromiso con los ideales y principios que han orientado su proceso de integración.

**9.** Los Presidentes recordaron que los procesos de carácter subregional en América del Sur, en particular el MERCOSUR, sus procesos de asociación con Bolivia y Chile, la Comunidad Andina, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas, así como la ALADI, el Tratado de la Cuenca del Plata, el Tratado de Cooperación Amazónica, el Grupo de los Tres, el Mercado Común Centroamericano y el CARICOM, entre otros, han sido los elementos más dinámicos de la integración latinoamericana y caribeña. Articular América del Sur significa, por lo tanto, fortalecer América Latina y el Caribe. El ejercicio para la conformación de un área de libre comercio de las Américas está, también, basado en la consolidación de procesos subregionales.

**10.** Asimismo, los Presidentes se congratularon con la propuesta de la Comunidad Andina de iniciar un diálogo político con el MERCOSUR y Chile, aceptada formalmente en los acuerdos adoptados en la Cumbre del

MERCOSUR, Bolivia y Chile, celebrada en Buenos Aires, el 30 de junio de 2000. En tal sentido, acogieron favorablemente la iniciativa boliviana de celebrar en su país dicho diálogo, el que contará con la participación de Guyana y Surinam en los temas de la agenda de interés común.

**11.** La consolidación y la instrumentación de la identidad suramericana contribuirán, así, al fortalecimiento de otros organismos, mecanismos o procesos regionales con un alcance geográfico más amplio, de los cuales forman parte países de América del Sur. Esa visión se aplica, en el ámbito político, especialmente, al Grupo de Río – al cual convergen las iniciativas de aproximación entre países de América Latina y Caribe –, a la Organización de los Estados Americanos, a las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas o a la Conferencia Iberoamericana, entre otros foros. También se aplica, en el ámbito económico comercial, a la ALADI, al SELA o a las negociaciones para la conformación de un área de libre comercio de las Américas. La identidad suramericana, que se consolida en países que comparten una vecindad inmediata, refuerza y complementa los lazos bilaterales y multilaterales con las otras naciones de América Latina y el Caribe, del continente y del mundo.

**12.** La cohesión de América del Sur constituye también un elemento esencial para determinar, en forma favorable, su inserción en la economía mundial. Los desafíos comunes de la globalización – sus efectos desiguales para diferentes grupos de países y, dentro de los países, para sus habitantes –, podrán ser mejor enfrentados en la medida en que la región profundice su integración y continúe, de forma cada vez más eficaz, actuando coordinada y solidariamente en el tratamiento de los grandes temas de la agenda económica y social internacional.

**13.** Los Presidentes de América del Sur coincidieron en que el proceso de globalización, conducido a partir de una perspectiva de equilibrio y de equidad en su desarrollo y en sus resultados, puede generar para los países de la región beneficios tales como la ampliación del comercio, la expansión de los flujos de inversión y la mayor divulgación del conocimiento y de la tecnología. Al mismo tiempo, este proceso también genera desafíos que deben ser enfrentados igualmente a través de compromisos políticos y acciones concertadas de los países de América del Sur, de manera que la globalización se convierta en un medio eficaz para ampliar las oportunidades de crecimiento y desarrollo de la región y mejorar en forma sostenida y equitativa sus niveles de bienestar social.

**14.** Los Jefes de Estado concordaron con la evaluación de que la determinación para implementar políticas macroeconómicas consistentes es esencial para la estabilidad interna de cada país y para garantizar avances continuados en los procesos de integración. Enfatizaron, por otro lado, la importancia fundamental de un ambiente económico externo favorable que complemente los esfuerzos nacionales y regionales. Señalaron, en ese contexto, la importancia de precios adecuados para los productos básicos exportados por la región, teniendo en mente la importancia de ese aspecto para los esfuerzos de erradicación de la pobreza.



**15.** Es vital que las negociaciones comerciales multilaterales empiecen a ser orientadas por un mayor grado de equilibrio y de simetría entre los derechos y compromisos de países desarrollados y en vías de desarrollo. Los Presidentes recordaron que sus países adoptaron programas valerosos de apertura comercial en los años noventa, al mismo tiempo que persisten importantes barreras impuestas por los países desarrollados a exportaciones de productos suramericanos. La ejecución de los acuerdos de la Ronda Uruguay no fue suficiente para corregir los actuales desequilibrios en los flujos económicos y comerciales internacionales. El sistema multilateral de comercio aún padece de distorsiones provocadas por medidas proteccionistas y otras medidas de apoyo a su producción por parte de los principales socios.

**16.** Los Presidentes de los países de América del Sur reafirmaron su compromiso con el fortalecimiento de la Organización Mundial de Comercio y con el perfeccionamiento del sistema multilateral de comercio en bases equitativas, justas y no discriminatorias. Para ello, las futuras negociaciones comerciales multilaterales deberán basarse en una agenda positiva y tomar en consideración la relación entre comercio y desarrollo, así como las necesidades y preocupaciones específicas de los países en vías de desarrollo. Es prioritario para América del Sur el lanzamiento de una nueva ronda multilateral de negociaciones comerciales, que incluya un compromiso claro sobre acceso y liberalización de los mercados agrícolas, así como sobre la eliminación de las distorsiones en dichos mercados y de los subsidios en este campo. Es también prioritaria la inclusión de fórmulas de tratamiento especial y diferenciado que tengan en cuenta las diferencias estructurales y respondan con instrumentos adecuados a las necesidades de los países en desarrollo.

**17.** Los desequilibrios en los mercados financieros internacionales siguen siendo fuente de preocupaciones. La comunidad internacional debe perseverar, con un mayor grado de prioridad, en la identificación y ejecución de medidas para corregir dichos desequilibrios, los cuales pueden tener efectos altamente negativos para los esfuerzos internos de estabilización económica en América del Sur. De la misma manera, para algunos de los países suramericanos muy endeudados, el servicio de su deuda no sólo constituye una pesada carga, como también pone en peligro la estabilidad y compromete seriamente su desarrollo económico y social. En ese sentido, los mandatarios instaron a la comunidad financiera internacional a trabajar para que se encuentre, entre todos, una rápida solución para ese problema y exhortaron a los acreedores a adoptar medidas tendientes a favorecer tal propósito, para contribuir así al restablecimiento del crecimiento económico de los países afectados por el endeudamiento y apoyar la lucha de los gobiernos de la región contra la pobreza.

**18.** Los Presidentes expresaron su satisfacción con la participación del Representante del Congreso Nacional del Brasil, Diputado Vilmar Rocha, y la presencia de los siguientes observadores: Representante de México, Jorge Castañeda; Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Juan Francisco Rojas Penso; Secretario General de la Comunidad Andina (CAN), Sebastián Alegrett; Presidente Alternativo del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), Ney Lopes de Souza Junior; Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Otto Boye;

Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), José Antonio Ocampo; Presidente del Directorio del Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), Genaro Sánchez; y Presidente del Consejo del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), Sebastião Cunha.

**19.** Los Presidentes de América del Sur dejan registrado, a continuación, los entendimientos, conclusiones y recomendaciones resultantes de sus deliberaciones sobre los temas de la agenda de la Reunión de Brasilia.

## **DEMOCRACIA**

**20.** La consolidación de la democracia y de la paz en toda la región está en la raíz de la aproximación histórica entre los países de América del Sur y de la superación, por medio de soluciones negociadas, de disputas entre naciones hermanas. La plena vigencia de las instituciones democráticas representa así una condición esencial para el fortalecimiento de los procesos de integración regional. El amplio intercambio de ideas ocurrido durante la Reunión de Brasilia fortaleció el compromiso común irrenunciable con la democracia, la paz y la integración.

**21.** La democracia representativa es el fundamento de la legitimidad de los sistemas políticos y la condición indispensable para la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región. Es indispensable estimular la participación efectiva, ética y responsable de los ciudadanos y de sus organizaciones en la democracia; contribuir a la modernización y al fortalecimiento de los partidos políticos; promover la participación de las organizaciones civiles y su contribución en el debate de los temas de interés público; ampliar el acceso a la justicia a los pueblos de los países de América del Sur; garantizar el mantenimiento de procesos electorales libres, periódicos, transparentes, justos y pluralistas, basados en el sufragio secreto y universal; y estimular el fortalecimiento institucional de los procesos electorales mediante el uso de tecnologías avanzadas de informática.

**22.** Los Jefes de Estado coincidieron en que la democracia en América del Sur debe ser reforzada con la permanente promoción y defensa del estado de derecho; la aplicación eficiente de los principios de buena gobernanza; transparencia de las instituciones públicas y de los procesos de definición de políticas públicas; combate a la corrupción por medio de medidas legales, administrativas y políticas; reformas y perfeccionamiento de los servicios judiciales, con el objeto de consolidar sistemas más eficaces, transparentes y de amplio acceso para los habitantes de los países suramericanos; acceso libre a la información sobre las actividades de autoridades públicas, así como a los recursos administrativos; y aumento de los niveles de competencia y promoción de la ética y profesionalismo dentro del servicio público.

**23.** Los Jefes de Estado subrayaron la importancia del "compromiso democrático" del MERCOSUR, Bolivia y Chile, formalizado por el Protocolo de Ushuaia, de julio de 1998, y del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena sobre el "Compromiso de la Comunidad Andina con la Democracia". Se trata de

dos garantías adicionales para la estabilidad política y la continuidad institucional en América del Sur. Inspirados por esos precedentes, decidieron que el mantenimiento del estado de derecho y el pleno respeto al régimen democrático en cada uno de los doce países de la región constituyen un objetivo y un compromiso compartidos, tornándose desde hoy condición para la participación en futuros encuentros suramericanos. Respetando los mecanismos de carácter regional existentes, acordaron, en ese sentido, realizar consultas políticas en caso de amenaza de ruptura del orden democrático en América del Sur.

**24.** El fortalecimiento de la democracia, su perfeccionamiento y actualización están íntimamente ligados al desarrollo económico y social de los pueblos suramericanos. La pobreza y la marginalidad amenazan la estabilidad institucional de la región. Su erradicación seguirá mereciendo un tratamiento prioritario por parte de los gobiernos de América del Sur. En ese sentido, los Presidentes de América del Sur tomaron nota con satisfacción de la firma de la Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile, el 29 de junio de 2000.

**25.** La llegada del nuevo milenio coincide con grandes retos en el escenario social en América del Sur. En las últimas dos décadas la vulnerabilidad de amplios sectores de la población de la región no ha dejado de aumentar. Permanecen las carencias esenciales en áreas como la nutrición, la salud, la educación, la vivienda y el empleo. Erradicar la pobreza absoluta y disminuir las desigualdades, incorporando las capas pobres a los demás sectores sociales en programas de desarrollo integral, exige la ejecución de programas que tengan efectos sobre la desnutrición y el acceso a la educación y servicios de salud básicos, a fin de mejorar los Índices de Desarrollo Humano de cada país.

**26.** Los Presidentes de América del Sur destacaron la necesidad de garantizar el derecho a una vida digna, como derecho inalienable de la persona, y señalaron la necesidad de definir un programa de acción pública regional incorporando múltiples actores sociales, económicos y políticos, con el objeto de favorecer – en el marco de reglas democráticas, y atendiendo a criterios sistemáticos y de solidaridad – la adopción de políticas que contribuyan para hacer frente a los desequilibrios históricos en la distribución de la riqueza. Asimismo, los Presidentes de América del Sur coincidieron en la necesidad de impulsar acciones que fortalezcan los derechos y deberes ciudadanos y que contribuyan también a la seguridad ciudadana, estableciendo mecanismos de intercambio de información y de cooperación para esa finalidad.

**27.** Los gobiernos de la región reforzarán su empeño en la adopción de medidas necesarias para combatir las violaciones de los derechos humanos, incluso aquellas frecuentemente asociadas a situaciones de desequilibrio social. Con ese espíritu, los Presidentes de América del Sur instruirán a los órganos competentes a identificar programas de cooperación para el fortalecimiento institucional de los respectivos sistemas nacionales de protección de los derechos humanos. Los Presidentes de América del Sur reiteraron el compromiso con el Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y se comprometieron a prestar decidido apoyo al ejercicio de reflexión, en el ámbito de la OEA, con miras a su perfeccionamiento.

**28.** En el área de los derechos humanos, tiene un significado especial para las sociedades de América del Sur la lucha contra el racismo y la discriminación en todas sus manifestaciones y expresiones, en virtud de su incompatibilidad con el estado de derecho y con los ideales y la práctica de la democracia. Los Presidentes observan con preocupación el resurgimiento del racismo y de las manifestaciones y expresiones discriminatorias en otras partes del mundo y expresan su compromiso de preservar a América del Sur de la propagación de dicho fenómeno. Reconocieron que la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Afines de Intolerancia ofrece una oportunidad sin igual para la búsqueda de respuestas adecuadas de la comunidad internacional. Los Presidentes reafirmaron que los países de origen y destino de aquellos que migran tienen la responsabilidad de fortalecer la cooperación en esa área, a fin de asegurar a esas personas el pleno ejercicio de sus derechos humanos, especialmente el derecho a la vida y a un trato digno, justo y no discriminatorio.

## **COMERCIO**

**29.** Los Presidentes de América del Sur coincidieron en la evaluación de los avances sustanciales en los procesos de integración económico-comercial entre los países de la región en los años noventa, así como en el entendimiento de que es necesario persistir en el fortalecimiento de tales procesos. Se refirieron a las negociaciones para la construcción del MERCOSUR, a la conclusión de acuerdos de libre comercio del MERCOSUR con Bolivia y con Chile, a los progresos registrados en el Sistema Andino de Integración, a los acuerdos de libre comercio entre Chile y los países de la Comunidad Andina y, también, al interés en fomentar una mayor articulación entre Guyana, Surinam y las demás economías suramericanas.

**30.** La participación del sector privado, tanto de empresarios como de trabajadores, y el apoyo de la sociedad representan garantías de éxito y continuidad para esos procesos. En esta perspectiva, los Presidentes decidieron instruir a sus Ministros competentes para coordinar la elaboración de propuestas para la constitución de un foro consultivo suramericano entre altos funcionarios y representantes civiles, con el propósito de identificar acciones conjuntas de los países de la región en los campos del comercio y de las inversiones, dirigidas hacia la consolidación y la profundización del proceso de integración en América del Sur. Esa iniciativa podrá contribuir también para facilitar la coordinación de posiciones suramericanas en los foros de la sociedad civil que han estado reuniéndose de forma regular en el contexto de las negociaciones para la conformación de un área de libre comercio de las Américas. Tales negociaciones deberán tener en cuenta los diferentes niveles de desarrollo socioeconómico entre los países de América del Sur y, en particular las circunstancias, necesidades, condiciones económicas y oportunidades de las economías menores, con el objetivo de garantizar su plena y efectiva participación en dicho proceso.

**31.** Los Jefes de Estado del MERCOSUR y de la Comunidad Andina (CAN) decidieron iniciar negociaciones para establecer, en el plazo más breve posible y

antes de enero de 2002, una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN. Los Presidentes, en su conjunto, enfatizaron la importancia del proceso de liberalización de mercados en América del Sur y, dentro de esa perspectiva, acogieron con satisfacción el inicio del proceso de negociaciones para la plena incorporación de Chile al MERCOSUR.

**32.** Las negociaciones con vistas a la firma de un acuerdo de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina, reconociendo el aporte de los acuerdos suscritos por la CAN con Brasil y con Argentina, representarán un impulso decisivo hacia la meta compartida de formación de un espacio económico-comercial ampliado en América del Sur, con la participación de Chile, Guyana y Surinam, basado en la progresiva liberalización del intercambio de mercancías y servicios, en la facilitación de las inversiones y en la creación de la infraestructura necesaria para alcanzar dicho objetivo.

**33.** Los Presidentes de los países suramericanos reafirmaron el entendimiento de que el proceso de formación de un espacio económico ampliado en la región obedecerá los principios del "regionalismo abierto" y reforzará la posición de los países de América del Sur en negociaciones importantes, que la región desea ver llevadas a buen término, como las de un área de libre comercio de las Américas, las negociaciones que involucran la búsqueda de una mayor articulación con la Unión Europea, o en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio, entre otras. Señalaron la expectativa de que esas negociaciones comerciales extraregionales deban contribuir para el desarrollo socioeconómico y para la plena integración de los países suramericanos en la economía internacional.

**34.** Los Presidentes de los países de América del Sur reafirmaron su apoyo al proceso de expansión y profundización de la integración económica en el Hemisferio. En ese contexto, recibieron con satisfacción los resultados de la V Reunión Ministerial del ALCA, realizada en Toronto en noviembre de 1999, y reafirmaron su compromiso con la construcción progresiva de un área de libre comercio en las Américas, cuyas negociaciones deberán estar terminadas a más tardar en el 2005, sobre bases equitativas y equilibradas que aseguren el acceso efectivo a mercados para las exportaciones provenientes de los países de América del Sur. Los Presidentes decidieron, para ello, intensificar la coordinación de las posiciones negociadoras de los países suramericanos.

**35.** Los Presidentes de América del Sur enfatizaron que las negociaciones del ALCA, para lograr resultados comprensivos y equilibrados, que satisfagan los intereses de todos los países involucrados, deberán tener en consideración las diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de los actores involucrados. El proyecto hemisférico debe ser un instrumento efectivo para el desarrollo sostenible y equitativo del conjunto de las Américas.

## **INFRAESTRUCTURA DE INTEGRACIÓN**

**36.** Los Jefes de Estado observaron que el impulso de la integración transfronteriza se fortalece por ser una resultante, entre otros factores, de la proximidad geográfica, de la identidad cultural y de la consolidación de valores



comunes. Las fronteras suramericanas deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación para tornarse un eslabón de unión para la circulación de bienes y personas, conformándose así un espacio privilegiado de cooperación.

**37.** Integración y desarrollo de la infraestructura física son dos líneas de acción que se complementan. La formación del espacio económico ampliado suramericano, que anhelan las sociedades de la región, dependerá de la complementación y expansión de proyectos existentes y de la identificación de otros nuevos proyectos de infraestructura de integración, orientados por principios de sostenibilidad social y ambiental, con capacidad de atracción de capitales extraregionales y de generación de efectos multiplicadores intraregionales. Avances en el campo de la infraestructura, por su parte, revertirán en nuevos impulsos para la integración, creándose así una dinámica que debe ser incentivada. Ese escenario sería también beneficiado por una política de inversiones con perspectiva regional y no sólo nacional.

**38.** Los Presidentes consideraron prioritaria la identificación de obras de interés bilateral y subregional. Por su volumen, la financiación de los proyectos de infraestructura de integración deberá ser compartida por los gobiernos, por el sector privado y por las instituciones financieras multilaterales, entre las cuales se destacan el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata y el Banco Mundial. Los Presidentes señalaron, en especial, la importancia de reglas que favorezcan el acceso de los países suramericanos a financiamientos de largo plazo y con intereses adecuados, por parte de las instituciones financieras internacionales, para proyectos de infraestructura. Destacaron, además, la necesidad de identificación de fórmulas innovadoras de apoyo financiero para los proyectos de infraestructura, de manera a estimular la participación de inversores privados y a movilizar todos los recursos posibles, a semejanza del Fondo Latinoamericano de Reservas.

**39.** Los mandatarios de la región tomaron nota con especial satisfacción del [Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur](#) (anexo), que contiene sugerencias y propuestas, con un horizonte de diez años, para la ampliación y la modernización de la infraestructura física de América del Sur, en especial en las áreas de energía, transportes y comunicaciones, con la finalidad de configurar ejes de integración y de desarrollo económico y social para el futuro espacio económico ampliado de la región, teniendo presente, en particular, la situación de los países que enfrentan dificultades geográficas para tener acceso por vía marítima a los mercados internacionales. El mencionado Plan de Acción, elaborado por el BID, se valió ampliamente de aportes de la CAF y contó además con insumos de otros organismos regionales relevantes y de los países suramericanos.

**40.** Los Presidentes enfatizaron el papel motriz de la energía, de las redes de transporte y de las comunicaciones para la integración de los países de América del Sur. En ese sentido, los proyectos de infraestructura para la integración deben de ser complementados mediante la adopción de regímenes normativos y administrativos que faciliten la interconexión y la operación de los sistemas de

energía, de transportes y de las comunicaciones.

**41.** En el campo de los transportes, los países suramericanos tienen como prioridad la conformación de redes multimodales, que mejor articulen la utilización de las vías terrestres, fluviales, marítimas y aéreas, así como faciliten el tránsito fronterizo de personas, vehículos y cargas, además de contribuir para hacer más dinámico el comercio y las inversiones en el conjunto de la región. Aún en el campo de los transportes, los Presidentes recordaron la existencia de otras fuentes importantes de información para el trabajo de ampliación y modernización de la infraestructura física en América del Sur. Señalaron, en ese contexto, la Red de Transportes y el Inventario de Proyectos Prioritarios para la Integración de América del Sur, aprobados por la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur; el Plan Maestro de Transportes y su Infraestructura para América del Sur, elaborado por ALADI en el marco de la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur; las actividades del Grupo de Trabajo Multilateral sobre Corredores Terrestres Bioceánicos; y el trabajo realizado en el ámbito del Tratado de la Cuenca del Plata y del Tratado de Cooperación Amazónica, cuyo propósito es integrar las redes de transporte.

**42.** En el sector de energía, la integración y complemento de los recursos del continente suramericano – en las áreas de carburantes líquidos y gaseosos, en materia de integración e intercambio de combustibles, como, por ejemplo, gas natural y de interconexión eléctrica y empresas en energía eléctrica – constituyen un eje de aproximación entre los países de la región, que debe ampliarse y mejorarse paralelamente a la preservación del medio ambiente y a la eliminación de barreras injustificables derivadas de restricciones y reglamentos en este sector.

**43.** Los Presidentes recordaron que el desarrollo de las telecomunicaciones es un factor indispensable para la constitución de los sistemas de logística y para la integración de los sistemas energéticos con una perspectiva regional suramericana. También se apoyan en la infraestructura de las telecomunicaciones las iniciativas de cooperación entre los países de América del Sur para atender las demandas de la sociedad de la información.

**44.** Los Presidentes decidieron instruir a sus gobernadores en el BID y a los representantes ante los organismos financieros internacionales para que, cuando se juzgue oportuno, propongan en dichas instituciones - teniendo presente, incluso, las dificultades mencionadas en el párrafo 39 y la situación de los países con restricciones de endeudamiento externo -, la adopción de todas las medidas necesarias para la ejecución de las propuestas contenidas en el Plan de Acción anexo, con la finalidad de realizar estudios, prestación de servicios de consultoría y desembolso de financiamientos para apoyar la puesta en práctica de iniciativas para el desarrollo de ejes de integración para el futuro espacio económico ampliado de América del Sur. Los Presidentes destacaron, en ese sentido, la importancia singular del trabajo futuro de coordinación con el BID y la CAF, entre otros organismos internacionales y regionales relevantes.

**45.** Paralelamente, los Presidentes de América del Sur reforzaron el compromiso

de atribuir prioridad política aún mayor a las iniciativas nacionales, bilaterales o subregionales ya en curso con miras a la modernización y al desarrollo de la red de infraestructura de integración en toda la región, destacando, en ese sentido, el papel fundamental del sector privado en dicha empresa.

**46.** Con el objeto de consolidar una visión regional integrada sobre líneas de acción para la ampliación y modernización de la infraestructura en América del Sur, con base en el ya citado documento anexo y en las demás referencias arriba, los Presidentes de los países suramericanos decidieron convocar, a través de sus cancillerías, una reunión de nivel ministerial, que deberá realizarse en noviembre/diciembre. La invitación de la República Oriental del Uruguay para ser sede de ese encuentro fue aceptada con satisfacción. En esa oportunidad, también deberán examinarse fórmulas que estimulen y hagan viable el pleno compromiso de la iniciativa privada en ese proceso de modernización de la infraestructura en la región.

## **DROGAS ILÍCITAS Y DELITOS CONEXOS**

**47.** Los Presidentes de América del Sur enfatizaron su preocupación por el problema de las drogas ilícitas y de los delitos conexos en la región, el cual – según realidades nacionales específicas – puede estar asociado a cuestiones como el contrabando, el tráfico ilícito de armas y el terrorismo. Se trata de amenazas que representan riesgos para la integridad misma de las estructuras políticas, económicas y sociales de los países suramericanos. El compromiso de los poderes del Estado y del conjunto de la sociedad civil es esencial en la lucha contra esos problemas.

**48.** Los Presidentes destacaron el papel de la OEA en el progreso de la lucha contra las drogas en el Hemisferio. Señalaron la importancia de la Estrategia Antidrogas del Hemisferio, de 1996, que aprobó el principio de la responsabilidad compartida. Subrayaron, además, la aprobación, en el ámbito de la CICAD, del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) en 1999, que, al utilizar parámetros transparentes y multilateralmente acordados para evaluar los avances en el combate a las drogas en cada país de las Américas, deberá incentivar la cooperación hemisférica y substituir iniciativas unilaterales de evaluación.

**49.** Reafirmaron, así, el compromiso de América del Sur con los principios que rigen las relaciones entre Estados y la cooperación internacional en ese campo: responsabilidad compartida entre los países productores, de tránsito o consumidores; y tratamiento equilibrado que confiera igual énfasis a los aspectos de control de la oferta, de reducción de la demanda y de tratamiento de los dependientes.

**50.** En lo que respecta a las medidas de control de la oferta, los Presidentes de América del Sur concordaron en estrechar la cooperación en los campos de la inteligencia, de las operaciones policiales, del control al tráfico y desvío de precursores químicos (inclusive la homologación de listas de sustancias controladas en el ámbito regional) y del control al tráfico ilícito de armas, así como en combatir el lavado de dinero. Los Presidentes decidieron instituir un mecanismo formal de consultas regulares entre los órganos responsables de la



lucha contra el narcotráfico y delitos conexos.

**51.** Los Presidentes reiteraron su interés en la creación de un grupo regional contra el lavado de dinero, al estilo del "Financial Action Task Force" / Grupo de Acción Financiera (FATF/GAFI). En ese sentido, apoyaron los entendimientos a que llegaron los responsables nacionales de países suramericanos por el control del lavado de dinero, reunidos en Brasilia, los días 16 y 17 de agosto, ocasión en la que elaboraron el Memorando de Entendimiento sobre la creación del Grupo de Acción Financiera de América del Sur - GAFISUD. Asimismo, estimularon la participación de todos los países de América del Sur en el GAFISUD, así como la creación de una Secretaría Ejecutiva para el Grupo Regional.

**52.** Los Presidentes reiteraron su apoyo a la búsqueda de actividades económicas alternativas de carácter sostenible para garantizar ingresos adecuados a la población vinculada a los cultivos ilícitos, y se comprometieron a orientar a sus representantes para que examinen fórmulas que faciliten el acceso de los productos alternativos al mercado regional, en el contexto de negociaciones sobre la liberalización comercial en la región.

## **INFORMACIÓN, CONOCIMIENTO Y TECNOLOGÍA**

**53.** Los Presidentes de los países de América del Sur coincidieron en la percepción de que las últimas décadas del siglo XX han presenciado la manifestación de una revolución del conocimiento sin precedentes, cuyas consecuencias afectan todos los ámbitos de la vida y se dejarán sentir con una intensidad todavía mayor en el futuro.

**54.** Los Presidentes coincidieron en que la vinculación existente entre la producción de ciencia y tecnología y el nivel de desarrollo de las naciones constituye una premisa que la realidad ha confirmado de manera persistente. El conocimiento científico y tecnológico se afirma, por lo tanto, como la base de producción de la riqueza nacional en todos los planos. En el ámbito nacional, el acceso al conocimiento y a la información es cada vez más determinante para impulsar y mejorar la calidad y la eficiencia del sector productivo, incentivar la creación de empresas de base tecnológica, especialmente pequeñas y medianas empresas, mejorar las oportunidades de trabajo, romper los círculos de marginación y pobreza y distribuir de manera más justa y equitativa la riqueza nacional.

**55.** En ese sentido, señalaron la importancia de que la aceleración del acceso a la nueva era de la sociedad de la información y del conocimiento sea respaldada en sus países por el fortalecimiento de un sistema de educación continuado, que asegure la educación en todos sus niveles a los más amplios sectores de la sociedad y asegure un acceso sin restricciones al conocimiento y a la información, a través de la incorporación y utilización creciente de las nuevas tecnologías de la información en los sistemas educativos y del acceso progresivo de las escuelas y de los centros de formación profesional a la INTERNET.

**56.** Los Presidentes estuvieron de acuerdo con la necesidad de emprender esfuerzos para implantar una estructura básica de conexión entre la región y las

centrales de INTERNET en el mundo. Además, concordaron en diseminar servicios avanzados de redes sobre esa estructura básica, incluyendo, entre otros temas, Procesamiento de Alto Desempeño, Bibliotecas Digitales, Telemedicina y Educación y Trabajo a Distancia, para poner el potencial de educación, ciencia y tecnología de la región al servicio del desarrollo sostenido de cada uno de los respectivos países. Los países de la Comunidad Andina destacaron las posibilidades de cooperación entre los países suramericanos con base en el precedente de los resultados del Comité Andino de Autoridades de Telecomunicaciones (CAATEL) y del Consejo Andino de Ciencia y Tecnología.

**57.** Reconocieron que, para avanzar en el desarrollo de la base científica y tecnológica de la región, es necesario estimular la constitución, con sentido solidario, de redes cooperativas de investigación en áreas estratégicas, cuya construcción permitirá la articulación de las competencias nacionales y el fortalecimiento de la infraestructura de investigación, para elevar la capacidad creativa y la competitividad de los países de la región a un nivel compatible con las exigencias de una sociedad del conocimiento y de la información, en el espíritu más amplio de la Declaración Ministerial sobre tecnología de información, comunicación y desarrollo, adoptada el 7 de julio del 2000, por el Segmento de Alto Nivel del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas, documento ese que recoge las percepciones contenidas en la llamada "Declaración de Florianópolis", aprobada por los países de América Latina y el Caribe, en reunión regional preparatoria del mencionado Segmento.

**58.** Los Presidentes registraron que, con la intensificación del comercio en escala global, se está presenciando una sistemática reducción de las barreras arancelarias, al mismo tiempo en que se observa un progresivo aumento de los obstáculos técnicos al comercio de nuestros países. El progreso científico y tecnológico demanda cada vez más laboratorios y estructuras complejas, operadas por personal de alto nivel científico y técnico, así como el desarrollo intensivo y extensivo de la educación superior en todos sus niveles. A mediano y largo plazos, solamente será posible una inserción superior de los países suramericanos en la economía internacional con la incorporación permanente de innovaciones tecnológicas, que eleven el valor agregado de las exportaciones y mejoren la competitividad regional. El compromiso de aplicar esfuerzos conjuntos al desarrollo de tecnologías básicas capaces de fortalecer dichas metas debe figurar entre las mayores prioridades de los Gobiernos suramericanos. En ese sentido, y teniendo en cuenta la reciente adopción del "Comunicado de Okinawa 2000", los países de América del Sur expresan su firme interés en interactuar con los miembros integrantes del G-8, sobre todo en el ámbito de las cuestiones relativas a los campos de tecnologías de información y biotecnología.

**59.** Los Presidentes de América del Sur acogieron favorablemente el anuncio, por parte del Gobierno brasileño, de un programa específico para el sector, que será concretado mediante el establecimiento de un Fondo Suramericano de estímulo a las actividades de cooperación científica y tecnológica en la región, en el cuadro de su integración a la sociedad de la información y del conocimiento, con participación abierta a todos los países, propiciando la realización de nuevas actividades y favoreciendo aquellas que se encuentran en curso.

**60.** Los Jefes de Estado de América del Sur se felicitaron por los resultados de la Reunión de Brasilia y por la forma objetiva, franca y transparente que caracterizó el intercambio de opiniones sobre los temas de la agenda. El encuentro ha reforzado las sinergias existentes en la región. Sus resultados constituyen un aporte importante para el debate en curso sobre esos mismos temas en otros foros regionales y hemisféricos en los cuales también participan los países suramericanos.

**61.** Los Presidentes de América del Sur decidieron instruir a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores para que tomen las providencias para designar, en coordinación con las áreas competentes, cuando sea necesario, puntos focales para la puesta en marcha de los compromisos contenidos en este Comunicado.

**62.** Los Primeros Mandatarios agradecieron al Gobierno y al pueblo de la República Federativa del Brasil por la hospitalidad recibida y destacaron la excelente organización que permitió el éxito de la Reunión de Presidentes de América del Sur, al igual que al Presidente Fernando Henrique Cardoso, por la iniciativa y la invitación que les extendió para este importante encuentro suramericano, que, sin duda, marcará un renovado rumbo de entendimiento en la región.

Brasilia, 1º de septiembre de 2000

## **“Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”**

II Reunión de Presidentes de América del Sur

Guayaquil - Ecuador, 26 y 27 de julio de 2002

1. Atendiendo la invitación del Presidente de la República del Ecuador, Gustavo Noboa Bejarano, participaron de la II Reunión de Presidentes de América del Sur, celebrada en la ciudad de Guayaquil, los días 26 y 27 de julio de 2002, en ocasión del centésimo octogésimo aniversario del encuentro de los Libertadores Simón Bolívar y José de San Martín, los Jefes de Estado de Argentina, Eduardo Duhalde; Bolivia, Jorge Quiroga; Brasil, Fernando Henrique Cardoso; Chile, Ricardo Lagos; Colombia, Andrés Pastrana; Paraguay, Luis Angel González Macchi; Perú, Alejandro Toledo; Venezuela, Hugo Chávez Frías; Uruguay, Luis Hierro López, Vicepresidente de la República, en representación del señor Presidente Jorge Batlle; Guyana, Samuel R. Insanally, Ministro de Relaciones Exteriores, en representación del señor Presidente Bharrat Jagdeo; y Suriname, María Elizabeth Levens, Ministra de Relaciones Exteriores, en representación del señor Presidente Runaldo Ronald Venetiaan.

Asimismo, estuvieron presentes las máximas autoridades de distintos Organismos Internacionales, cuya nómina figura como [ANEXO I](#).

2. Los Presidentes reiteraron su voluntad de seguir impulsando acciones de coordinación y cooperación con miras a la conformación de un espacio común sudamericano y en este sentido reafirmaron el conjunto de postulados que se han establecido en las distintas Cumbres Presidenciales que han celebrado, particularmente en la I Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia en el año 2000, señalando en particular lo siguiente:

a) Su compromiso con la democracia y con los principios democráticos adoptados en la región y consagrados en el Derecho Internacional, en sus propias Cartas Constitucionales, en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y más recientemente en la Carta Democrática Interamericana adoptada en Lima en septiembre de 2001, en cuyo contexto reafirmaron su decisión de coordinar acciones cuando ella corra peligro en cualquiera de sus países. Las crisis de financiamiento y escasez de recursos para la inversión productiva, pueden debilitar o socavar las bases de la democracia, pues impiden satisfacer legítimas aspiraciones de la población para acceder al empleo digno y a mínimas condiciones de bienestar. Por ello resaltaron la importancia de promover, a nivel internacional, la constitución de un mecanismo de solidaridad financiera con la democracia y la gobernabilidad.

b) Su empeño en la búsqueda de un mundo más justo y solidario, basado en el decidido respeto a los valores de la democracia representativa y de sus componentes; de los derechos humanos; del Derecho Internacional; del desarme y de la no proliferación de armas de destrucción masiva como base esencial del proceso de cooperación e integración sudamericano, así como su firme respaldo al principio de solución pacífica de las controversias; su determinación de combatir la pobreza y la exclusión social; de garantizar los derechos de los migrantes; proteger el medio ambiente; propender a una progresiva liberalización comercial; al acceso a la tecnología; y, a la promoción de las inversiones y de los flujos estables de capital.

c) La conexión indisoluble entre el sistema democrático y el respeto integral de los derechos humanos para la realización plena de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho universal e inalienable al desarrollo.

En este espíritu saludaron la adopción de la Carta Andina de Derechos Humanos, por cuanto constituye un instrumento de especial importancia para el logro de estos objetivos en esa Subregión.

d) Su convencimiento de que la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) es un elemento necesario para el desarrollo humano sostenible. Constataron con preocupación su permanente disminución, por lo que reiteraron la exhortación a la comunidad internacional a incrementarla urgentemente conforme a la Declaración de Monterrey sobre Financiamiento para el Desarrollo. Asimismo, tomaron nota con interés de la propuesta del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, para la creación de un fondo humanitario internacional, en el entendido de que no deberán comprometerse recursos fiscales de los países en desarrollo.

e) Su compromiso en la lucha contra el problema mundial de las drogas y sus delitos conexos, teniendo en cuenta el principio de la responsabilidad compartida y desde un enfoque integral, equilibrado y de cooperación. En este sentido, destacaron los esfuerzos que varios países despliegan en materia de prevención del consumo, lavado de activos, protección del medio ambiente y desarrollo alternativo, para cuya sostenibilidad se hace necesaria una mayor apertura de los mercados para los productos de sustitución.

f) La urgencia de adoptar y mejorar los mecanismos para erradicar la corrupción, implementando todas las medidas que permitan prevenir, investigar, perseguir, juzgar y sancionar conforme a derecho, a los autores y cómplices de este delito. Destacaron las labores desarrolladas en el marco de la Convención Interamericana contra la Corrupción, la que constituye un importante ejemplo internacional en esta materia.

g) Su preocupación por el mantenimiento e incremento de los subsidios agrícolas de los países desarrollados, los cuales distorsionan las condiciones de competencia en el mercado internacional.

3. Los Presidentes, inspirados en la vocación y anhelo de sus pueblos por alcanzar un futuro de fecunda y pacífica convivencia y de permanente cooperación y bienestar, adoptaron la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana ([Anexo II](#)). Resaltaron asimismo las iniciativas dirigidas a promover esfuerzos en materia de limitación gradual de los gastos de defensa y una mayor transparencia en la adquisición de armamentos, teniendo presentes, entre otras, las legítimas necesidades de seguridad de los Estados y los niveles actuales de gastos, la conveniencia de dirigir mayores recursos a la lucha contra la pobreza y la consideración del tema bajo las perspectivas bilaterales, regionales y hemisféricas. En ese contexto, destacaron la decisión de la Asamblea General de la OEA para que el tema sea parte de la agenda de la Comisión de Seguridad Hemisférica.

4. Los Mandatarios reiteraron de la manera más enérgica su condena al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, por constituir una amenaza a la paz y seguridad internacionales, así como a la vida y dignidad humanas, y a la convivencia pacífica y civilizada, que pone en peligro la estabilidad, la consolidación de la democracia y el desarrollo socio-económico de las naciones. Reafirmaron la necesidad de que los países luchen coordinadamente para eliminarlo dentro del estricto respeto a los derechos humanos y en observancia de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional en general. Asimismo, recordaron su profunda condena a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001; su inmediata recurrencia al Sistema Interamericano de Seguridad, particularmente al TIAR, y su plena disposición para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Igualmente destacaron la adopción, durante la XXXII Asamblea General de la OEA, de la Convención Interamericana para Prevenir, Combatir y

Eliminar el Terrorismo y las tareas ejecutadas por el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE).

5. En el contexto de la Convocatoria del Presidente Gustavo Noboa, destacaron que es voluntad de América del Sur, fiel al mandato de sus Libertadores y a su identidad como región con historia común y herencia cultural compartida, construir de manera coordinada un espacio integrado, mediante el fortalecimiento de las conexiones físicas y la armonización de los marcos institucionales, normativos y regulatorios. La consolidación de este objetivo permitirá que la región participe más ampliamente en las corrientes internacionales de capital, bienes, servicios y tecnología, ya que su geografía constituye una extraordinaria base física para la intensificación de los esfuerzos de integración productiva, comercial y de infraestructura.

6. Reiteraron, en este contexto, la importancia de la ampliación y fortalecimiento de la infraestructura regional como factor esencial para la integración del espacio económico de América del Sur y el desarrollo de sus países, al mitigar la pobreza e incorporar a los individuos, particularmente de los sectores marginados o más vulnerables, a los beneficios de la sociedad moderna. En esta perspectiva, reconocieron que la interrelación entre infraestructura y desarrollo debe ser explorada según una visión estratégica sudamericana, bajo el principio de regionalismo abierto, condicionada a los resultados del análisis de cinco principios básicos: a) perspectiva geo-económica; b) sostenibilidad social; c) eficiencia económica; d) sustentabilidad ambiental; y e) desarrollo institucional.

7. Convencidos de que la integración física del espacio sudamericano optimizará la movilización del inmenso potencial económico de la región de forma competitiva, agregando valor a los recursos naturales, favoreciendo la sinergia y especialización en sectores estratégicos, y posibilitando mejorar los niveles de ingreso y bienestar de las poblaciones de la región, los Presidentes acordaron fortalecer y profundizar los procesos de integración de América del Sur mediante políticas activas para acelerar el crecimiento económico en forma sostenible, reducir la vulnerabilidad externa, mejorar la distribución de la riqueza y disminuir los niveles de pobreza en la región.

8. Los Jefes de Estado reafirmaron la vigencia e importancia estratégica de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA), como instrumento viable para la integración multisectorial, tanto de las distintas áreas costeras del Caribe, del Pacífico y del Atlántico, como de las zonas internas de América del Sur, entre sí, y ratificaron el más amplio apoyo a su implementación, como un enfoque acertado para:

a) promover y facilitar el crecimiento y desarrollo económico y social de América del Sur;

b) mejorar la competitividad internacional de la región, incrementar su participación en la economía mundial y enfrentar mejor los desafíos que impone la globalización; y,

c) fortalecer la integración y cooperación regional mediante la ampliación de mercados, la convergencia de políticas públicas y el acercamiento social y cultural de Sudamérica.

9. Los Presidentes saludaron y destacaron los importantes progresos realizados por los doce países sudamericanos en conjunto en el marco de la IIRSA, definida en el Comunicado de Brasilia, de septiembre del 2000, e implementada a través de su Plan de Acción, acordado en la Reunión Ministerial de Montevideo, los días 4 y 5 de diciembre de dicho año. Resaltaron además los logros concretos presentados a la

Reunión a través del respectivo Informe ([Anexo III](#)), que incluye la identificación de 162 proyectos de transporte, energía y telecomunicaciones. Asimismo, manifestaron su satisfacción por el trabajo conjunto que están realizando el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata, que conforman el Comité de Coordinación Técnica de la Iniciativa, el cual constituye un pilar fundamental para su implementación y garantiza la estabilidad y continuidad del proceso.

10. Destacaron además que, en la III Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva (CDE), realizada los días 26 y 27 de mayo pasado, en Brasilia, se establecieron importantes directivas para profundizar el desarrollo futuro de la IIRSA. En particular:

a) tomaron conocimiento, con satisfacción, de la solicitud al Comité de Coordinación Técnica (CCT), de desarrollar trabajos consolidados sobre una visión estratégica sudamericana, conforme a los principios enunciados en el acta de dicha reunión.

b) aplaudieron la iniciativa del CDE de buscar mecanismos innovadores de financiamiento de proyectos de infraestructura regional, que permitan aumentar la capacidad de realizar inversiones.

c) reafirmaron los principios orientadores establecidos en dicha Reunión dirigidos a facilitar e incentivar la participación del sector privado en la IIRSA, la que deberá concertar políticas y acciones con los entes nacionales promotores de la inversión privada de manera que se facilite el desarrollo de proyectos vistos en un contexto regional.

Dentro de este contexto los Mandatarios dispusieron se instruya al CCT, a través del CDE para que acelere la puesta en marcha de estas acciones.

11. Enfatizaron, por otra parte, en que el trabajo conjunto público, privado y de los organismos multilaterales de crédito, permitirá:

a) El financiamiento de aportes de capital por parte del sector estatal

b) El financiamiento de inversión privada

c) Estudiar medios innovadores que permitan reorientar las políticas de endeudamiento para proyectos multinacionales considerando a las Partes beneficiarias en su conjunto, así como para procurar la flexibilización de los límites de endeudamiento.

12. Informados de los resultados de la III Reunión del CDE y de las iniciativas de integración en América del Sur, los Jefes de Estado manifestaron su gran satisfacción por:

a) la firma del "Memorándum de Entendimiento sobre Desarrollo de Infraestructura de Conexiones para el Transporte entre Bolivia y Chile", que creó un grupo bilateral para estudiar el desarrollo de conexiones para el transporte entre los dos países y llevar adelante conversaciones a fin de continuar configurando una infraestructura de integración física para el transporte binacional;

b) el compromiso de los Ministros de Relaciones Exteriores de Guyana y Venezuela de establecer un Comité Técnico para examinar la conexión directa entre ambos países por medio de una carretera que complementaría la conexión prevista en el eje Brasil-Guyana-Suriname-Venezuela, de conformidad con los objetivos de la IIRSA.

13. Los Mandatarios resaltaron la trascendencia de la priorización y ejecución de los ejes de integración y desarrollo contemplados en el marco de la IIRSA, y sus efectos positivos para promover un clima de entendimiento y cooperación. En este contexto destacaron:

a) los acuerdos entre Bolivia-Chile y Guyana-Venezuela, que son resultados logrados en el marco de la IIRSA, y confirmaron su convicción de que el interés de los países de América del Sur en proyectos concretos de desarrollo contribuye a la integración regional dentro de un espíritu de entendimiento y cooperación mutua.

b) la importancia de los esfuerzos desplegados a partir del Protocolo de Integración Física entre Chile y el MERCOSUR, así como del Grupo Técnico Mixto chileno-argentino, como foros válidos para la infraestructura vial y ferroviaria.

c) la relevancia de los compromisos asumidos por el Brasil y el Paraguay de impulsar sus infraestructuras de vinculación en materia de transportes, comunicaciones y energía, las que constituirán un valioso aporte para fortalecer el eje interoceánico que atraviesa y conecta regiones de Brasil, Paraguay, Bolivia, Argentina, Chile y Perú.

d) la importancia del proyecto del Eje Multimodal del Amazonas el cual, mediante sus dos ramales, beneficiará a los países amazónicos al proyectar sus economías a las vertientes Pacífica y Atlántica.

e) la necesidad de tener presente, en particular, la situación de los países que enfrentan dificultades geográficas para acceder por vía marítima a los mercados extrarregionales.

f) su decisión de que los esquemas de cooperación en el ámbito de la IIRSA tomen especialmente en cuenta el desarrollo armónico y sustentable de las poblaciones vinculadas con ellos, respetando sus particularidades culturales, sobre todo cuando se trate de poblaciones indígenas.

14. Los Presidentes decidieron instruir a sus representantes en las agencias multilaterales BID, CAF, FONPLATA y BIRF, atribuir prioridad a los proyectos que se ejecuten en el ámbito de la IIRSA.

15. Expresaron su satisfacción por la reciente incorporación de la República Oriental del Uruguay a la Corporación Andina de Fomento y la firma de los instrumentos de adhesión por parte de la República Argentina, completándose así la vinculación de todos los países del MERCOSUR y Chile al mencionado Organismo.

16. Los Mandatarios reafirmaron el papel estratégico que la energía cumple en el desarrollo económico y social de América del Sur. En el proceso de la Integración de la Infraestructura Regional, destacaron la necesidad de aumentar los niveles de seguridad, confiabilidad y calidad de suministro de energía en Sudamérica y la conveniencia de desarrollar los mercados energéticos regionales con prácticas compatibles con los principios del desarrollo sustentable. Para avanzar en ese propósito, se destacó la conveniencia de aumentar la coordinación, tanto en el ámbito nacional como regional.

17. Concordaron en la importancia y necesidad de extender y profundizar los procesos de cooperación e integración energética en el ámbito sudamericano. Reconocieron los importantes progresos en esta materia, los cuales han permitido formular y materializar relevantes proyectos de interconexión e intercambio de energéticos. En ese contexto, recomendaron impulsar las actividades de exploración y búsqueda de



fuentes alternativas en aquellos países que tengan déficit de recursos energéticos, además de buscar los mecanismos a través de los cuales se permita asistir a los países que se declaren en emergencia energética.

18. Se subrayó que una adecuada y progresiva armonización de los marcos legales y técnicos del intercambio en el sector energético en la región es un factor importante para la integración económica regional, que propicia el desarrollo de un mercado más abierto, sin barreras que limiten el libre comercio de energéticos, bajo los principios de libre acceso y no discriminación. En ese sentido, tomaron nota del documento titulado "Propuesta de armonización de marcos normativos de la Comunidad Andina".

19. Respecto de las inversiones, tanto públicas como privadas en este sector, los Presidentes manifestaron su firme determinación en favor de la creación y consolidación de mercados ampliados y del mejoramiento de los mecanismos que faciliten el flujo de inversiones extranjeras directas a la región, en un marco de estabilidad jurídica. Asimismo, se puso de relieve el importante papel que juegan los sectores público y privado, así como las alianzas entre ambos, acordándose consolidar las condiciones de estabilidad y transparencia regulatoria que los fomenten, de acuerdo con las legislaciones nacionales de cada uno de los países.

20. Los Jefes de Estado enfatizaron también la importancia de la diversificación de las fuentes energéticas en sus respectivos países, destacando que el desarrollo conjunto de los recursos energéticos dará un alto grado de capacidad, eficiencia, confiabilidad y sustentabilidad energética a la región. Destacaron la conveniencia de estimular las interconexiones eléctricas entre países del subcontinente. Reconocieron, asimismo, el potencial del gas natural junto a otras fuentes y recursos energéticos, como la hidroelectricidad, la energía solar, la eólica y los biocombustibles.

21. Los Presidentes ratificaron su decisión de continuar implementando programas para aumentar la cobertura de servicios eléctricos, y mejorar la calidad y confiabilidad de la energía eléctrica, resaltando el papel del sector energético en las políticas de superación de la pobreza. Reconocieron una vez más la importancia de los sectores público, privado, y las alianzas entre ambos, para la consecución de ese objetivo. Subrayaron que la electrificación en las zonas rurales y urbano marginales constituye uno de los más grandes retos políticos, sociales y económicos de los gobiernos de la región.

22. Pusieron de relieve la necesidad de desarrollar un sector de servicios de energía que establezca vinculaciones productivas con la economía regional, y oriente el fortalecimiento del sector, con miras a una mayor participación en el valor agregado de estos servicios y a la generación de cadenas productivas con empresas de la región.

23. Los Jefes de Estado instruyeron a las correspondientes autoridades de sus países que participen coordinadamente en las negociaciones multilaterales relacionadas con el comercio de bienes y servicios energéticos, teniendo en cuenta las características y condiciones de la planificación energética de cada país.

24. Los Presidentes instruyeron a sus autoridades nacionales responsables de la conducción de la IIRSA e instaron a los organismos regionales e internacionales especializados a que, en el campo energético, los trabajos de las instancias técnicas de la IIRSA (GTE respectivo) y los de dichos organismos, sean coordinados mutuamente, con el propósito de contribuir a una amplia y progresiva integración energética dentro de una perspectiva regional, que pudiera conducir a una agenda dirigida al estudio de las bases de una eventual Carta Energética Sudamericana.

25. Los Jefes de Estado subrayaron, además, la importancia de la ciencia y la tecnología y asignaron prioridad a su desarrollo dentro del ámbito regional. Así, recordaron que América del Sur ha logrado importantes avances tecnológicos en diversas áreas del conocimiento y, por tanto, dispusieron impulsar y profundizar la cooperación entre los países de la región, particularmente en el campo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. En tal sentido destacaron, con beneplácito, la creación por parte del Gobierno de la República Federativa del Brasil del Programa Sudamericano de Apoyo a las Actividades de Cooperación en Ciencia y Tecnología (PROSUL), conforme a lo previsto en el "Comunicado de Brasilia".

26. Los Presidentes manifestaron también su satisfacción por los significativos resultados alcanzados durante la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del MERCOSUR y Chile y de la Comunidad Andina, realizada en La Paz el 17 de julio de 2001, con la participación de Guyana y Suriname, y alentaron la realización de una próxima reunión del Mecanismo de Diálogo y Concertación Política creado en esa oportunidad para fomentar la coordinación de posiciones, entre los países involucrados, en temas de interés común.

27. Los Jefes de Estado enfatizaron la importancia de las negociaciones CAN-MERCOSUR y reiteraron que es imprescindible concluir las en el presente año, fortaleciendo de este modo su capacidad negociadora en otros procesos de negociación, particularmente el ALCA.

28. Los Presidentes acordaron, en lo que respecta a la participación de los países con pequeñas economías en las negociaciones del ALCA, que este proceso debe considerar apropiadamente las circunstancias, necesidades, condiciones económicas y oportunidades de dichos países. A tal fin respaldaron la necesidad de encontrar modalidades apropiadas dirigidas a fortalecer la capacidad de estos países para participar en el proceso negociador del ALCA e implementar, plena y efectivamente, los resultados que se alcancen en esas negociaciones.

29. Dispusieron que la III Conferencia Sudamericana de Migraciones, que se llevará a cabo en Quito los días 15 y 16 de agosto próximo, adopte un Plan de Acción sobre Migraciones Internacionales en América del Sur que establezca, entre otros propósitos, la formulación de lineamientos coordinados de protección de los derechos fundamentales de los migrantes sudamericanos a nivel mundial, especialmente en materia de seguridad social e incluyendo apoyos consulares recíprocos; así como las bases para la adopción de políticas regionales coordinadas para combatir el tráfico ilícito de personas; y, procurar la armonización de las legislaciones de los países sudamericanos en materia migratoria.

30. Teniendo en cuenta la trascendencia de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible a celebrarse en Johannesburgo, los Presidentes decidieron adoptar una Declaración sobre la materia, que figura como Anexo IV de este Consenso.

31. Al hacer referencia a los efectos negativos de los desequilibrios del sistema económico y financiero internacional sobre la región, los Presidentes reiteraron su apoyo y solidaridad al pueblo y Gobierno de la República Argentina, ante el esfuerzo que vienen realizando para superar la actual coyuntura adversa e instaron a la comunidad financiera internacional a extender el apoyo necesario para la reactivación económica del hermano país sudamericano.

32. Los Mandatarios expresaron su solidaridad con el pueblo y el Gobierno de Colombia en la defensa de la democracia, la cual se ha visto fortalecida con el exitoso proceso electoral que acaba de culminar. Rechazaron las acciones terroristas

y las violaciones al Derecho Internacional Humanitario por parte de los grupos al margen de la ley.

33. Los Jefes de Estado formularon sus unánimes deseos de éxitos y ventura personal a los Presidentes Andrés Pastrana, de Colombia, y Jorge Quiroga, de Bolivia, que en los próximos días harán entrega de los cargos a sus sucesores democráticamente elegidos y les agradecieron los aportes brindados en las Cumbres en las que participaron.

34. Los Primeros Mandatarios agradecieron al Gobierno y al pueblo de la República del Ecuador y, particularmente al Presidente Gustavo Noboa Bejarano, por la hospitalidad dispensada a todos los participantes y por la excelente organización que permitió el éxito de la II Reunión de Presidentes de América del Sur, que significará un renovado rumbo para la integración de la región.

Eduardo Duhalde  
República Argentina

Jorge Quiroga  
República de Bolivia

Fernando Henrique Cardoso  
República Federativa del Brasil

Andrés Pastrana  
República de Colombia

Ricardo Lagos  
República de Chile

Gustavo Noboa Bejarano  
República del Ecuador

Luis Angel González Macchi  
República del Paraguay

Alejandro Toledo  
República del Perú

Hugo Chávez Frías  
República Bolivariana de Venezuela

Luis Hierro López  
República Oriental del Uruguay

Samuel R. Insanally  
República Cooperativa de Guyana

María Elizabeth Levens  
República de Suriname

**ANEXO I**  
**"II REUNIÓN DE PRESIDENTES DE AMÉRICA DEL SUR"**  
**AUTORIDADES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES**

EL SECRETARIO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS,  
CÉSAR GAVIRIA;

EL REPRESENTANTE DEL SECRETARIO GENERAL DE LA CONFERENCIA DE NACIONES  
UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO,  
REYNALDO FIGUEREDO;

EL PRESIDENTE DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO,  
ENRIQUE IGLESIAS;

EL SECRETARIO EJECUTIVO DE LA ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA DE ENERGÍA,  
JULIO HERRERA;

LA PRESIDENTA DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO,  
BEATRIZ PAREDES RANGEL;

EL SECRETARIO EJECUTIVO DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA,  
JOSÉ ANTONIO OCAMPO;

LA PRESIDENTA DEL PARLAMENTO ANDINO,  
JHANNETT MADRIZ SOTILLO;

EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA,  
RICARDO VIGIL TOLEDO;

EL PRESIDENTE DE LA CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO,  
ENRIQUE GARCÍA;

EL REPRESENTANTE DEL SECRETARIO EJECUTIVO DEL FONDO FINANCIERO PARA EL  
DESARROLLO DE LA CUENCA DEL PLATA,  
WALTER VILLALBA ZALDÍVAR;

EL DIRECTOR GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA  
JORGE VEGA;

EL SECRETARIO EJECUTIVO DE LA ASOCIACIÓN REGIONAL DE EMPRESAS DE PETRÓLEO Y  
GAS NATURAL EN LATINOAMERICA Y EL CARIBE,  
JOSÉ FÉLIX GARCÍA;

SECRETARIO GENERAL DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN,  
JUAN FRANCISCO ROJAS PENSO;

SECRETARIO PERMANENTE DEL SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO,  
OTTO BOYE;

REPRESENTANTE DE LA FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
ADRIÁN BONILLA.

Anexo II: [Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana](#)

Anexo III: [Informe del Comité de Coordinación Técnica \(CCT\)](#)  
"Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana"

Anexo IV: [Declaración Presidencial relativa a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible](#)

## **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas –**

**Brasília, 23 de maio de 2008**

A República Argentina, a República da Bolívia, a República Federativa do Brasil, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República Cooperativista da Guiana, a República do Paraguai, a República do Peru, a República do Suriname, a República Oriental do Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela,

### **PREÂMBULO**

APOIADAS na história compartilhada e solidária de nossas nações, multiétnicas, plurilíngües e multiculturais, que lutaram pela emancipação e unidade sul-americanas, honrando o pensamento daqueles que forjaram nossa independência e liberdade em favor dessa união e da construção de um futuro comum;

INSPIRADAS nas Declarações de Cusco (8 de dezembro de 2004), Brasília (30 de setembro de 2005) e Cochabamba (9 de dezembro de 2006);

AFIRMANDO sua determinação de construir uma identidade e cidadania sul-americanas e desenvolver um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infra-estrutura, para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe;

CONVENCIDAS de que a integração e a união sul-americanas são necessárias para avançar rumo ao desenvolvimento sustentável e o bem-estar de nossos povos, assim como para contribuir para resolver os problemas que ainda afetam a região, como a pobreza, a exclusão e a desigualdade social persistentes;

SEGURAS de que a integração é um passo decisivo rumo ao fortalecimento do multilateralismo e à vigência do direito nas relações internacionais para alcançar um mundo multipolar, equilibrado e justo no qual prevaleça a igualdade soberana dos Estados e uma cultura de paz em um mundo livre de armas nucleares e de destruição em massa;

RATIFICANDO que tanto a integração quanto a união sul-americanas fundam-se nos princípios basilares de: irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação; paz; democracia, participação cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável;

ENTENDENDO que a integração sul-americana deve ser alcançada através de

um processo inovador, que inclua todas as conquistas e avanços obtidos pelo MERCOSUL e pela CAN, assim como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos;

CONSCIENTES de que esse processo de construção da integração e da união sul-americanas é ambicioso em seus objetivos estratégicos, que deverá ser flexível e gradual em sua implementação, assegurando que cada Estado assuma os compromissos segundo sua realidade;

RATIFICANDO que a plena vigência das instituições democráticas e o respeito irrestrito aos direitos humanos são condições essenciais para a construção de um futuro comum de paz e prosperidade econômica e social e o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Membros;

## **ACORDAM:**

### **Artigo 1**

#### Constituição da UNASUL

Os Estados Partes do presente Tratado decidem constituir a União de Nações Sul-americanas (UNASUL) como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional.

### **Artigo 2**

#### Objetivo

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.

### **Artigo 3**

#### Objetivos Específicos

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivos específicos:

a) o fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da UNASUL no cenário internacional;

b) o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a

pobreza e superar as desigualdades na região;

c) a erradicação do analfabetismo, o acesso universal a uma educação de qualidade e o reconhecimento regional de estudos e títulos;

d) a integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região;

e) o desenvolvimento de uma infra-estrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis;

f) a integração financeira mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados Membros;

g) a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, assim como a cooperação na prevenção das catástrofes e na luta contra as causas e os efeitos da mudança climática;

h) o desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias, alcançando assim uma integração equitativa;

i) a consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana;

j) o acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde;

k) a cooperação em matéria de migração, com enfoque integral e baseada no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas para a regularização migratória e a harmonização de políticas;

l) a cooperação econômica e comercial para avançar e consolidar um processo inovador, dinâmico, transparente, equitativo e equilibrado que contemple um acesso efetivo, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico que supere as assimetrias mediante a complementação das economias dos países da América do Sul, assim como a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza;

m) a integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva;

n) a definição e implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com vistas a incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico próprios;



- o) a promoção da diversidade cultural e das expressões da memória e dos conhecimentos e saberes dos povos da região, para o fortalecimento de suas identidades;
- p) a participação cidadã, por meio de mecanismos de interação e diálogo entre a UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana;
- q) a coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a deminagem;
- r) a promoção da cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados Membros da UNASUL;
- s) o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa;
- t) a cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã, e
- u) a cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informação, experiências e capacitação.

#### **Artigo 4**

##### Órgãos

Os órgãos da UNASUL são:

1. O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
2. O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
3. O Conselho de Delegadas e Delegados;
4. A Secretaria Geral.

#### **Artigo 5**

##### Desenvolvimento da Institucionalidade

Poderão ser convocadas e conformadas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais que sejam requeridas, de natureza permanente ou temporária, para dar cumprimento aos mandatos e recomendações dos órgãos competentes.

Essas instâncias prestarão conta do desempenho de seus atos por meio do Conselho de Delegadas e Delegados, que o elevará ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo ou ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, conforme o caso.

Os acordos adotados pelas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais serão submetidos à consideração do órgão competente que os tenha criado ou convocado.

O Conselho Energético Sul-americano, criado na Declaração de Margarita (17 de abril de 2007), é parte da UNASUL.

## **Artigo 6**

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é o órgão máximo da UNASUL.

Suas atribuições são:

a) estabelecer as diretrizes políticas, os planos de ação, os programas e os projetos do processo de integração sul-americana e decidir as prioridades para sua implementação;

b) convocar Reuniões Ministeriais Setoriais e criar Conselhos de nível Ministerial;

c) decidir sobre as propostas apresentadas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;

d) adotar as diretrizes políticas para as relações com terceiros;

As reuniões ordinárias do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo terão periodicidade anual. A pedido de um Estado Membro poderão ser convocadas reuniões extraordinárias, através da Presidência Pro Tempore, com o consenso de todos os Estados Membros da UNASUL.

## **Artigo 7**

A Presidência Pro Tempore

A Presidência Pro Tempore da UNASUL será exercida sucessivamente por cada um dos Estados Membros, em ordem alfabética, por períodos anuais.

Suas atribuições são:

- a) preparar, convocar e presidir as reuniões dos órgãos da UNASUL;
- b) apresentar para consideração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Delegadas e Delegados o Programa anual de atividades da UNASUL, com datas, sedes e agenda das reuniões de seus órgãos, em coordenação com a Secretaria Geral;
- c) representar a UNASUL em eventos internacionais, devendo a delegação ser previamente aprovada pelos Estados Membros;
- d) assumir compromissos e firmar Declarações com terceiros, com prévio consentimento dos órgãos correspondentes da UNASUL.

### **Artigo 8**

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores tem as seguintes atribuições:

- a) adotar Resoluções para implementar as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
- b) propor projetos de Decisões e preparar as reuniões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
- c) coordenar posicionamentos em temas centrais da integração sul-americana;
- d) desenvolver e promover o diálogo político e a concertação sobre temas de interesse regional e internacional;
- e) realizar o seguimento e a avaliação do proceso de integração em seu conjunto;
- f) aprovar o Programa anual de atividades e o orçamento anual de funcionamento da UNASUL;
- g) aprovar o financiamento das iniciativas comuns da UNASUL;

- h) implementar as diretrizes políticas nas relações com terceiros;
- i) aprovar resoluções e regulamentos de caráter institucional ou sobre outros temas que sejam de sua competência;
- j) criar Grupos de Trabalho no marco das prioridades fixadas pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

As reuniões ordinárias do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores terão periodicidade semestral, podendo a Presidência Pro Tempore convocar reuniões extraordinárias a pedido de metade dos Estados Membros.

## **Artigo 9**

### O Conselho de Delegadas e Delegados

O Conselho de Delegadas e Delegados tem as seguintes atribuições:

- a) implementar, mediante a adoção das Disposições pertinentes, as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, com o apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria Geral;
- b) preparar as reuniões do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- c) elaborar projetos de Decisões, Resoluções e Regulamentos para a consideração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- d) compatibilizar e coordenar as iniciativas da UNASUL com outros processos de integração regional e sub-regional vigentes, com a finalidade de promover a complementaridade de esforços;
- e) conformar, coordenar e dar seguimento aos Grupos de Trabalho;
- f) dar seguimento ao diálogo político e à concertação sobre temas de interesse regional e internacional;
- g) promover os espaços de diálogo que favoreçam a participação cidadã no processo de integração sul-americana;
- h) propor ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores o projeto de orçamento ordinário anual de funcionamento para sua consideração e aprovação.

O Conselho de Delegadas e Delegados é formado por uma ou um representante acreditado(a) por cada Estado Membro. Reúne-se com periodicidade preferencialmente bimestral, no território do Estado que exerce a Presidência Pro Tempore ou outro lugar que se acorde.

## **Artigo 10**

### **A Secretaria Geral**

A Secretaria Geral é o órgão que, sob a condução do Secretário Geral, executa os mandatos que lhe conferem os órgãos da UNASUL e exerce sua representação por delegação expressa dos mesmos. Tem sua sede em Quito, Equador.

Suas atribuições são:

a) apoiar o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, o Conselho de Delegadas e Delegados e a Presidência Pro Tempore no cumprimento de suas funções;

b) propor iniciativas e efetuar o seguimento das diretrizes dos órgãos da UNASUL;

c) participar com direito a voz e exercer a função de secretaria nas reuniões dos órgãos da UNASUL;

d) preparar e apresentar a Memória Anual e os informes respectivos aos órgãos correspondentes da UNASUL;

e) servir como depositário dos Acordos no âmbito da UNASUL e disponibilizar sua publicação correspondente;

f) preparar o projeto de orçamento anual para a consideração do Conselho de Delegadas e Delegados e adotar as medidas necessárias para sua boa gestão e execução;

g) preparar os projetos de Regulamento para o funcionamento da Secretaria Geral e submetê-los à consideração e aprovação dos órgãos correspondentes;

h) coordenar-se com outras entidades de integração e cooperação latino-americanas e caribenhas para o desenvolvimento das atividades que lhe

encomendem os órgãos da UNASUL;

i) celebrar, de acordo com os regulamentos, todos os atos jurídicos necessários para a boa administração e gestão da Secretaria Geral.

O Secretário Geral será designado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo com base em proposta do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, por um período de dois anos, renovável apenas uma vez. O Secretário Geral não poderá ser sucedido por uma pessoa da mesma nacionalidade.

Durante o exercício de suas funções, o Secretário Geral e os funcionários da Secretaria terão dedicação exclusiva, não solicitarão nem receberão instruções de nenhum Governo, nem de entidade alheia à UNASUL, e se absterão de atuar de forma incompatível com sua condição de funcionários internacionais responsáveis unicamente perante esta organização internacional.

O Secretário Geral exerce a representação legal da Secretaria Geral.

Na seleção dos funcionários da Secretaria Geral será garantida uma representação equitativa entre os Estados Membros, levando-se em conta, na medida do possível, critérios de gênero, de idiomas, étnicos e outros.

## **Artigo 11**

### Fontes Jurídicas

As fontes jurídicas da UNASUL são as seguintes:

1. O Tratado Constitutivo da UNASUL e os demais instrumentos adicionais;
2. Os Acordos que celebrem os Estados Membros da UNASUL com base nos instrumentos mencionados no parágrafo precedente;
3. As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
4. As Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, e
5. As Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados.

## **Artigo 12**

### Aprovação da Normativa

Toda a normativa da UNASUL será adotada por consenso.

As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e as Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados poderão ser adotadas estando presentes ao menos três quartos (3/4) dos Estados Membros.

As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores acordadas sem a presença de todos os Estados Membros deverão ser objeto de consultas do Secretário Geral dirigidas aos Estados ausentes, que deverão pronunciar-se em um prazo máximo de trinta (30) dias corridos, a contar do recebimento do documento no idioma correspondente. No caso do Conselho de Delegadas e Delegados, esse prazo será de quinze (15) dias.

Os Grupos de Trabalho poderão realizar sessão e apresentar propostas sempre que o quorum das reuniões seja de metade mais um dos Estados Membros.

Os atos normativos emanados dos órgãos da UNASUL serão obrigatórios para os Estados Membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles, de acordo com seus respectivos procedimentos internos.

### **Artigo 13**

**Adoção de Políticas e Criação de Instituições, Organizações e Programas**

Um ou mais Estados Membros poderão submeter à consideração do Conselho de Delegadas e Delegados propostas de adoção de políticas e de criação de instituições, organizações ou programas comuns para serem adotados por consenso, com base em critérios flexíveis e graduais de implementação, segundo os objetivos da UNASUL e o disposto nos Artigos 5 e 12 do presente Tratado.

No caso de programas, instituições ou organizações em que participem Estados Membros antes da entrada em vigor deste Tratado, poderão ser considerados como programas, instituições ou organizações da UNASUL de acordo com os procedimentos assinalados neste Artigo e em consonância com os objetivos deste Tratado.

As propostas serão apresentadas ao Conselho de Delegadas e Delegados. Uma

vez aprovadas por consenso, serão remetidas ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e, subseqüentemente, ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, para aprovação por consenso. Quando uma proposta não for objeto de consenso, a mesma só poderá ser novamente submetida ao Conselho de Delegadas e Delegados seis meses após sua última inclusão na agenda.

Aprovada uma proposta pela instância máxima da UNASUL, três ou mais Estados Membros poderão iniciar seu desenvolvimento, sempre e quando se assegurem tanto a possibilidade de incorporação de outros Estados Membros, quanto a informação periódica sobre seus avanços ao Conselho de Delegadas e Delegados.

Qualquer Estado Membro poderá eximir-se de aplicar total ou parcialmente uma política aprovada, seja por tempo definido ou indefinido, sem que isso impeça sua posterior incorporação total ou parcial àquela política. No caso das instituições, organizações ou programas que sejam criados, qualquer dos Estados Membros poderá participar como observador ou eximir-se total ou parcialmente de participar por tempo definido ou indefinido.

A adoção de políticas e a criação de instituições, organizações e programas será regulamentada pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, com base em proposta do Conselho de Delegadas e Delegados.

## **Artigo 14**

### Diálogo Político

A concertação política entre os Estados Membros da UNASUL será um fator de harmonia e respeito mútuo que afiance a estabilidade regional e sustente a preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos.

Os Estados Membros reforçarão a prática de construção de consensos no que se refere aos temas centrais da agenda internacional e promoverão iniciativas que afirmem a identidade da região como um fator dinâmico nas relações internacionais.

## **Artigo 15**

### Relações com Terceiros

A UNASUL promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interesse regional ou internacional e buscará consolidar mecanismos de cooperação com outros grupos



regionais, Estados e outras entidades com personalidade jurídica internacional, priorizando projetos nas áreas de energia, financiamento, infra-estrutura, políticas sociais, educação e outras a serem definidas.

O Conselho de Delegadas e Delegados é o responsável por dar seguimento às atividades de implementação com o apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria Geral. Com o propósito de assegurar adequada coordenação, o Conselho de Delegadas e Delegados deverá conhecer e considerar expressamente as posições que sustentará a UNASUL em seu relacionamento com terceiros.

## **Artigo 16**

### Financiamento

O Conselho de Delegadas e Delegados proporá ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, para consideração e aprovação, o Projeto de Orçamento ordinário anual de funcionamento da Secretaria Geral.

O financiamento do orçamento ordinário de funcionamento da Secretaria Geral será realizado com base em cotas diferenciadas dos Estados Membros a serem determinadas por Resolução do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, por proposta do Conselho de Delegadas e Delegados, levando em conta a capacidade econômica dos Estados Membros, a responsabilidade comum e o princípio da equidade.

## **Artigo 17**

### Parlamento

A formação de um Parlamento Sul-americano com sede na cidade de Cochabamba, Bolívia, será matéria de um Protocolo Adicional ao presente Tratado.

## **Artigo 18**

### Participação Cidadã

Será promovida a participação plena da cidadania no processo de integração e união sul-americanas, por meio do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente com os diversos atores sociais, estabelecendo canais efetivos de informação, consulta e seguimento nas diferentes instâncias da UNASUL.

Os Estados Membros e os órgãos da UNASUL gerarão mecanismos e espaços inovadores que incentivem a discussão dos diferentes temas, garantindo que as propostas que tenham sido apresentadas pela cidadania recebam adequada consideração e resposta.

**Artigo 19**

## Estados Associados

Os demais Estados da América Latina e do Caribe que solicitem sua participação como Estados Associados da UNASUL poderão ser admitidos com a aprovação do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

Os direitos e obrigações dos Estados Associados serão objeto de regulamentação por parte do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores.

**Artigo 20**

## Adesão de Novos Membros

A partir do quinto ano da entrada em vigor do presente Tratado e levando em conta o propósito de fortalecer a unidade da América Latina e do Caribe, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo poderá examinar solicitações de adesão como Estados Membros por parte de Estados Associados que tenham esse status por quatro (4) anos, mediante recomendação por consenso do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores. Os respectivos Protocolos de Adesão entrarão em vigor aos 30 dias da data em que se complete seu processo de ratificação por todos os Estados Membros e o Estado Aderente.

**Artigo 21**

## Solução de Controvérsias

As controvérsias que puderem surgir entre Estados Partes a respeito da interpretação ou aplicação das disposições do presente Tratado Constitutivo serão resolvidas mediante negociações diretas.

Em caso de não se alcançar uma solução mediante a negociação direta, os referidos Estados Membros submeterão a controvérsia à consideração do Conselho de Delegadas e Delegados, o qual, dentro de 60 dias de seu recebimento, formulará as recomendações pertinentes para sua solução.

No caso de não se alcançar uma solução, essa instância elevará a controvérsia ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, para consideração em sua próxima reunião.

**Artigo 22**

## Imunidades e Privilégios

A UNASUL gozará, no território de cada um dos Estados Membros, dos privilégios e imunidades necessários para a realização de seus propósitos.

Os representantes dos Estados Membros e os funcionários internacionais da UNASUL igualmente gozarão dos privilégios e imunidades necessários para desempenhar com independência suas funções relacionadas a este Tratado.

A UNASUL celebrará com a República do Equador o correspondente Acordo de Sede, que estabelecerá os privilégios e imunidades específicos.

### **Artigo 23**

#### Idiomas

Os idiomas oficiais da União de Nações Sul-americanas serão o português, o castelhano, o inglês e o neerlandês.

### **Artigo 24**

#### Duração e Denúncia

O presente Tratado Constitutivo terá duração indefinida. Poderá ser denunciado por qualquer dos Estados Membros mediante notificação escrita ao Depositário, que comunicará a denúncia aos demais Estados Membros.

A denúncia surtirá efeito uma vez transcorrido o prazo de seis (6) meses da data em que a notificação tenha sido recebida pelo Depositário.

A notificação de denúncia não eximirá o Estado Membro da obrigação de pagar as contribuições ordinárias que estiveram pendentes.

### **Artigo 25**

#### Emendas

Qualquer Estado Membro poderá propor emendas ao presente Tratado Constitutivo. As propostas de emenda serão comunicadas à Secretaria Peral, que as notificará aos Estados Membros para sua consideração pelos órgãos da UNASUL.

As emendas aprovadas pelo Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo seguirão o procedimento estabelecido no Artigo 26 para sua posterior entrada em vigor.

### **Artigo 26**

#### Entrada em Vigor

O presente Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas entrará em vigor trinta dias após a data de recepção do nono (9º) instrumento de ratificação.

Os instrumentos de ratificação serão depositados perante o Governo da República do Equador, que comunicará a data de depósito aos demais Estados Membros, assim como a data de entrada em vigor do presente Tratado Constitutivo.

Para o Estado Membro que ratifique o Tratado Constitutivo após haver sido depositado o nono instrumento de ratificação, o mesmo entrará em vigor trinta dias após a data em que esse Estado Membro tenha depositado seu instrumento de ratificação.

## **Artigo 27**

### **Registro**

O presente Tratado Constitutivo e suas emendas serão registrados perante a Secretaria da Organização das Nações Unidas.

## **Artigo Transitório**

As Partes acordam designar uma Comissão Especial, que será coordenada pelo Conselho de Delegadas e Delegados e será integrada por representantes dos Parlamentos Nacionais, Sub-regionais e Regionais com o objetivo de elaborar um Projeto de Protocolo Adicional que será considerado na IV Cúpula de Chefas e Chefes de Estado e de Governo. Essa Comissão se reunirá na cidade de Cochabamba. Esse Protocolo Adicional estabelecerá a composição, as atribuições e o funcionamento do Parlamento Sul-americano.

Feito em Brasília, República Federativa do Brasil, no dia 23 de maio de 2008, em originais nos idiomas português, castelhano, inglês e neerlandês, sendo os quatro textos igualmente autênticos.