

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS INTERNACIONAIS**

RAFAEL VITÓRIA SCHMIDT

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL (2004-2012):
OS PAPÉIS DE ARGENTINA, BRASIL E VENEZUELA**

Porto Alegre

2016

RAFAEL VITÓRIA SCHMIDT

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL (2004-2012):
OS PAPÉIS DE BRASIL, ARGENTINA E VENEZUELA**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sonia Maria Ranincheski

Porto Alegre

2016

CIP - Catalogação na Publicação

Schmidt, Rafael Vitória

A institucionalização da UNASUL (2004-2012): os papéis de Argentina, Brasil e Venezuela / Rafael Vitória Schmidt. -- 2016.
193 f.

Orientadora: Sonia Maria Ranincheski.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. UNASUL. 2. Integração regional. 3. Institucionalização. 4. Geopolítica. 5. América do Sul. I. Ranincheski, Sonia Maria, orient. II. Título.

RAFAEL VITÓRIA SCHMIDT

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL (2004-2012):
OS PAPÉIS DE BRASIL, ARGENTINA E VENEZUELA**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 15 de agosto de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Sonia Maria Ranincheski – Orientadora
UFRGS

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria
UFRGS

Prof.^a Dr.^a Carla Etiene Mendonça da Silva
Pesquisadora Independente

Prof. Dr. Luis Gustavo Mello Grohmann
UFRGS

Nos momentos em que este trabalho tornava-se árduo e sua concretização parecia incerta ou distante, havia duas fontes de motivação e inspiração. Minha esposa Roberta e meu filho Pedro. Dedico a eles o fruto deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela vida, pela saúde, pelo amor à minha profissão e pela inspiração que me possibilitaram realizar este trabalho.

À Professora Sonia Ranincheski, minha orientadora, pelas ideias, conselhos, apoio e paciência que foram determinantes para a realização desta tese.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, pela excelência das aulas e contribuições sobre o meu projeto.

Aos meus colegas técnico-administrativos e docentes da Universidade Federal do Pampa, especialmente aos professores dos cursos de Direito e Relações Internacionais, pelo apoio e espírito de equipe que me possibilitaram conciliar as atividades inerentes à docência e ao doutorado.

Aos meus alunos, que não imaginam o quanto aprendo com eles e que, em tempos de especulações teóricas, me ajudam a manter o foco naquilo que é realmente importante saber.

Aos meus pais, Darci Schmidt e Zilá Vitória (*in memoriam*), pelos exemplos e pela oportunidade da vida.

À minha tia Margareth, que sempre apoiou os meus estudos, com palavras e com ações, desde que eu era bem jovem. Saudade dos nossos passeios na Redenção nos fins de tarde.

Aos meus irmãos, Marcelo (*in memoriam*), Márcia e Luciano, pelo apoio e amizade, e por compreenderem as minhas ausências durante este tempo.

Aos meus amigos, os de perto e os de longe, os mais recentes e os de longa data, que me apoiaram nessa jornada e compreendem minhas omissões.

Enfim, meu agradecimento especial à minha esposa Roberta e ao nosso filho Pedro, por compreenderem meus momentos de ausência ou ansiedade, pela suavidade com que me ajudaram a manter o equilíbrio, por iluminarem o meu caminho e por me motivarem sempre a aprender mais sobre as coisas, sobre o mundo e sobre eu mesmo.

Utopía [...] ella está en el horizonte. Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré. Para que sirve la utopía? Para eso sirve: para caminar. (Eduardo Galeano)

RESUMO

Esta tese trata do processo de institucionalização da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) no período entre 2004 e 2012. Seu objetivo geral é compreender o processo de institucionalização da UNASUL, tendo como variável fundamental as políticas de integração de Argentina, Brasil e Venezuela. A metodologia compõe-se de pesquisa teórico-empírica, com abordagem qualitativa e com índole descritiva, comparativa e analítica. As técnicas de pesquisa constituem-se de revisão bibliográfica e documental, baseada em documentação indireta, composta de fontes primárias, como tratados e documentos internacionais; e fontes secundárias, como literatura. O problema da tese questiona o motivo da previsão, no Tratado Constitutivo da UNASUL, de objetivos de integração que demandam alto nível de institucionalização, sendo que a literatura geral e os processos precedentes da integração latino-americana ilustram historicamente baixos níveis de institucionalidade. A hipótese sugere que os objetivos de integração da UNASUL, que demandam alto nível de institucionalização, explicam-se pelo cenário histórico entre 2004 e 2012, que reúne condições históricas e geopolíticas para a sua viabilidade. O texto desenvolve-se ao longo de 3 capítulos que correspondem aos objetivos específicos do projeto da tese. O primeiro capítulo é teórico e analisa os conceitos e interações entre o sistema internacional, as instituições internacionais e os processos de integração regional. O segundo capítulo é predominantemente empírico e analisa os objetivos e políticas de integração regional de países da UNASUL, principalmente de Argentina, Brasil e Venezuela. O terceiro capítulo relaciona a teoria à empiria, examinando o processo de institucionalização da UNASUL, considerando o seu Tratado Constitutivo, as teorias e as influências do seu contexto histórico e geopolítico. As considerações finais evidenciam o protagonismo do grupo formado por Argentina, Brasil e Venezuela no processo de institucionalização da UNASUL, pois estes Estados e seus governos tiveram a maior influência no processo de elaboração dos objetivos e de estabelecimento da estrutura institucional dessa Organização. Confirma-se a hipótese inicial, constatando-se que a UNASUL apresenta objetivos de integração cuja complexidade demanda alto nível de institucionalização, devido ao contexto histórico e geopolítico do período. Entretanto, considera-se que a institucionalidade da UNASUL, intergovernamental e de baixa densidade, ainda é insuficiente frente aos seus objetivos.

Palavras-chave: UNASUL. Integração regional. Institucionalização. Geopolítica. América do Sul.

RESUMEN

Esta tesis aborda el proceso de institucionalización de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en el período entre 2004 y 2012. Su objetivo general es comprender el proceso de institucionalización de UNASUR, teniendo como variable fundamental las políticas de integración de Argentina, Brasil y Venezuela. La metodología consiste en la investigación teórica y empírica, con un enfoque cualitativo y carácter descriptivo, comparativo y analítico. Las técnicas de investigación consisten en una revisión bibliográfica y documental, basada en documentación indirecta, que consiste en fuentes primarias, como los tratados y documentos internacionales; y fuentes secundarias como la literatura. El problema de la tesis cuestiona la razón por la previsión, en el Tratado Constitutivo de UNASUR, de objetivos de integración que requieren un alto nivel de institucionalización, mientras que la literatura general y los anteriores procesos de integración de América Latina ilustran niveles históricamente bajos de la institucionalidad. La hipótesis sugiere que los objetivos de integración de UNASUR, que requieren alto nivel de institucionalización, se explican por el contexto histórico entre 2004 y 2012, que reúne las condiciones históricas y geopolíticas para su viabilidad. El texto se desarrolla durante 3 capítulos que se corresponden con los objetivos específicos del proyecto de tesis. El primer capítulo es teórico y se analizan los conceptos y las interacciones entre el sistema internacional, las instituciones internacionales y los procesos de integración regional. El segundo capítulo es predominantemente empírico y analiza los objetivos y las políticas de integración regional de los países de la UNASUR, especialmente Argentina, Brasil y Venezuela. En el tercer capítulo se relaciona la teoría con el empirismo, examinando el proceso de institucionalización de UNASUR, teniendo en cuenta su Tratado Constitutivo, las teorías y la influencia de su contexto histórico y geopolítico. Las consideraciones finales resaltan el protagonismo del grupo formado por Argentina, Brasil y Venezuela en el proceso de institucionalización de UNASUR, debido a que estos Estados y sus gobiernos tuvieron la mayor influencia en la elaboración de los objetivos y el establecimiento de la estructura institucional de la Organización. Se confirma la hipótesis inicial, ya que se observó que la UNASUR presenta objetivos de integración cuya complejidad exige un alto nivel de institucionalización, debido al contexto histórico y geopolítico del período. Sin embargo, se considera que la institucionalización de UNASUR, intergubernamental y baja densidad, es todavía insuficiente frente a sus objetivos.

Palabras clave: UNASUR. Integración regional. Institucionalización. Geopolítica. América del Sur.

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1** – Comparativo entre os países do Eixo do Pacífico sobre suas políticas: externa, de integração e para a UNASUL (2004-2012)..... 89
- Quadro 2** – Comparativo entre os países do Eixo do Atlântico sobre suas políticas: externa, de integração e para a UNASUL (2004-2012)..... 115
- Quadro 3** – Comparativo entre os princípios, objetivos e características da estrutura institucional previstos no Tratado Constitutivo da UNASUL e o tipo de institucionalidade compatível respectiva (intergovernamental ou supranacional)..... 148
- Quadro 4** – Análise do nível de institucionalização da UNASUL com base nas dimensões de Keohane (1993)154
- Quadro 5** – Comparativo entre os países referente às preferências ou objetivos em política externa e de integração; poder de barganha; e temas ou dimensões de integração enfatizados; com base na análise do segundo estágio de Moravcsik (1998)..... 162
- Quadro 6** – Comparativo entre os objetivos e políticas dos países do Triângulo Estratégico combinados com seus respectivos poderes de barganha; com os princípios/objetivos da UNASUL; e com as políticas/estrutura institucional da UNASUL definidas no seu Tratado constitutivo, com base na análise do terceiro estágio de Moravcsik (1998)..... 166

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
ALBA-TCP	Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América-Tratado de Comércio dos Povos
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
AP	Aliança do Pacífico
APEC	Fórum de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico
BIRD	Banco Mundial
CAN	Comunidade Andina de Nações
CARICOM	Comunidade do Caribe
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CES	Conselho Energético Sul-Americano
CEU	Conselho Eleitoral da UNASUL
CONSUCTI	Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
CSC	Conselho Sul-Americano de Cultura
CSDS	Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social
CSE	Conselho Sul-Americano de Educação
CSEF	Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças
CSPMD	Conselho Sobre o Problema Mundial das Drogas
CSS	Conselho de Saúde Sul-Americano
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
GATT	Acordo Geral de Tarifas de Comércio
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
MCCA	Mercado Comum Centro-Americano

MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado de Livre Comércio da América do Norte
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
TIAR	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TLC	Tratado de Livre Comércio
UE	União Europeia
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	SISTEMA INTERNACIONAL, INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO REGIONAL	24
2.1	SISTEMA INTERNACIONAL: CONCEITO, ATORES E TRANSFORMAÇÕES	25
2.1.1	O Conceito de Sistema Internacional: abordagens teóricas	26
2.1.2	História e transformações do Sistema Internacional	32
2.2	INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS: CONCEITO E PAPÉIS.....	39
2.2.1	Instituições Internacionais	40
2.2.2	Organizações Internacionais	45
2.3	REGIONALISMO, INTEGRAÇÃO E INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS	52
3	BRASIL, ARGENTINA E VENEZUELA NO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL	62
3.1	POLÍTICA EXTERNA, POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO	65
3.2	POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO NO “EIXO DO PACÍFICO”: CHILE, COLÔMBIA E PERU	77
3.3	POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO NO “TRIÂNGULO ESTRATÉGICO” DA UNASUL: ARGENTINA, BRASIL E VENEZUELA.....	91
3.3.1	Argentina	93
3.3.2	Brasil	100
3.3.3	Venezuela	106
4	O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL	117
4.1	INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA: HISTÓRICO E ABORDAGENS TEÓRICAS	120
4.1.1	Regionalismo e integração na América Latina: dois séculos de história	121
4.1.2	O processo de fundação da UNASUL: precedentes históricos recentes	131
4.2	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL: ACORDOS E ÓRGÃOS CONSTITUTIVOS (2004-2012)	136

4.3	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL: TEORIAS E POLÍTICAS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO (2004-2012)	149
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
	REFERÊNCIAS	182
	ANEXO A – ORGANOGRAMA DA UNASUL.....	193

1 INTRODUÇÃO

Esta tese trata do processo de institucionalização da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), no período compreendido entre os anos de 2004 e 2012. No dia vinte e três de maio de 2008, foi assinado em Brasília o Tratado Constitutivo da UNASUL. Fruto de um longo processo histórico, que abrange desde os bicentenários ideais de integração política dos *libertadores* da América até os ousados projetos de integração econômica impulsionados pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a novidade da UNASUL é que ela pretende passar de instâncias direcionadas principalmente ao intercâmbio comercial, como são os casos do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade Andina de Nações (CAN), a um processo de integração mais abrangente – seja em extensão geográfica; seja em variedade temática; seja em profundidade institucional – dos Estados da América do Sul.

A UNASUL consiste em uma organização internacional intergovernamental cujo propósito essencial é institucionalizar o processo de integração sul-americana em suas variadas dimensões, como a política; a econômica; a social; a cultural; a de segurança; a de infraestrutura. Sua instauração é considerada uma resposta da região às necessidades históricas, como eliminar as desigualdades socioeconômicas; obter a inclusão social; aumentar a participação cidadã; fortalecer a democracia; e reduzir as assimetrias regionais. É formada pelos doze países sul-americanos: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

Vista no contexto dos processos de integração regional latino-americanos, a UNASUL dá novo fôlego a agendas históricas da integração sul-americana, como a comercial e a de infraestrutura, ao mesmo tempo em que introduz novas dimensões ao processo de integração regional, como, por exemplo, a cooperação em matéria de segurança regional; a participação da sociedade civil na formulação de políticas de integração; e a alusão à construção de uma cidadania sul-americana, análoga à construída no processo europeu.

No entanto, após completar oito anos de existência jurídico-institucional, desde a assinatura do seu Tratado Constitutivo, e apesar da relevância do seu projeto para a inserção da América do Sul no mundo, a UNASUL ainda apresenta um nível de institucionalização incompatível com as agendas propostas em sua própria norma fundadora. Essa constatação permite questionar quais seriam, de fato, os objetivos de integração da UNASUL, ou melhor, quais seriam os objetivos de integração dos países membros da UNASUL. Pois, ademais do conteúdo literal dos tratados internacionais, o tipo e o nível de institucionalização de um

processo de integração regional são, geralmente, indícios seguros dos objetivos e interesses geopolíticos implicados na sua própria existência.

Esta tese parte da premissa que a análise do processo de institucionalização da UNASUL, seu alcance e seus objetivos, passa pelo exame dos objetivos ou preferências nacionais dos países envolvidos nesse processo de integração. Tais preferências são postas na mesa de negociações e, de acordo com os poderes de barganha de cada Estado, são feitas escolhas institucionais para o processo de integração; como a ênfase em certas agendas em detrimento de outras; bem como a forma e proporções da distribuição de seus benefícios entre os membros do bloco.

Sendo assim, nas páginas seguintes serão abordados elementos que embasam esta tese, desde os elementos formais do seu projeto inicial, como o tema, seus recortes e justificativas de escolha; problema e hipóteses; objetivos, geral e específicos; e metodologia. Serão discutidas as opções com relação aos atores que serão objeto da análise empírica, bem como o referencial teórico adotado na mesma. Finalmente, será apresentada a estrutura com a qual esta tese foi desenvolvida, indicando o tema e a ênfase de cada uma das partes que compõem este trabalho.

O *tema* desta tese diz respeito ao processo de institucionalização da UNASUL, no período 2004-2012. Em sentido amplo, a temática deste trabalho insere-se no contexto das relações internacionais, da integração sul-americana e das diferentes dimensões dos processos de integração regional, que podem ser políticas, econômicas, jurídicas, sociais e culturais.

Em se tratando da *delimitação geográfica* do tema, esta tese visa à análise do processo de integração entre os doze Estados sul-americanos, e mais especificamente, do processo de institucionalização da UNASUL. No entanto, enfatizar-se-á a análise de três Estados envolvidos nesse processo: Argentina, Brasil e Venezuela. Com vistas a fundamentar essa escolha, é necessário contextualizar e justificar, com base na história e em diversos autores, o porquê desta tese optar por atribuir àqueles três países o papel estratégico no processo de institucionalização da UNASUL.

Parte-se da premissa que o fenômeno mais importante, que veio a desdobrar-se no protagonismo daqueles três países e seus respectivos governos, é o processo de crise, questionamento e declínio do neoliberalismo como forma de organização social, econômica e política, que ocorreu a partir da segunda metade dos anos 1990 e ultrapassou a virada do século. A insatisfação social e política engendrada no período neoliberal possibilitou a ascensão de governos sul-americanos com discurso de oposição ao neoliberalismo e defensores de novas agendas de desenvolvimento, nacional e regional, que têm na integração

da América do Sul um dos seus pilares fundamentais. Assim sendo, a política desses governos, na análise de Faria (2007, p. 6):

[...] começou a se esboçar na proposição de uma retomada do projeto desenvolvimentista de crescimento acelerado, dessa vez substantivado pelo imperativo da equidade, e pela consciência de que essa alternativa não pode ser realizada por cada nação de forma isolada. Uma pré-condição necessária seria a integração socioeconômica da América do Sul [...].

Esse processo de declínio do neoliberalismo e afastamento, por via eleitoral, dos agentes governamentais responsáveis pela sua implantação na América Latina, de acordo com Cervo (2007, p. 230), “[...] evidencia, na opinião popular, as insuficiências das políticas exteriores do Estado normal [...]”. As crises financeiras e econômicas dos países latino-americanos no final dos anos 1990 precipitaram a crise e o paulatino declínio da hegemonia neoliberal. Como consequência disto, estabeleceu-se uma avaliação negativa da década neoliberal por parte significativa da opinião pública e formou-se um novo mapa político regional, com a ascensão eleitoral de novos governos, cujas agendas políticas mesclam elementos de crítica ao neoliberalismo, plataformas nacionalistas e alinhamento à esquerda ou centro-esquerda do espectro político-ideológico.

Coutinho (2006, p. 119) observa, contudo, que essa guinada à esquerda não foi uniforme e tampouco representa a ruptura total e definitiva com o neoliberalismo na região, pois se notam doses expressivas de continuidade e de mudança na política dos países, formando uma gradação que vai desde a Bolívia e a Venezuela, com uma radical revisão das políticas neoliberais; passando pela Argentina, com um claro processo de reestruturação da política econômica; até outros como o Brasil, que mantém certa ortodoxia neoliberal. Mas, apesar das diferenças individuais, delineia-se uma “volta do Estado como indutor do desenvolvimento”. Neste mesmo sentido, Moreira, Quinteros e Silva (2010, p. 338), observam políticas reformistas de diferentes intensidades, mas que se assemelham pela “[...] retomada da capacidade operativa do Estado no âmbito econômico, bem como do uso intenso de políticas sociais para combater a pobreza”.

Essas mudanças foram responsáveis pela transição paradigmática da política externa e de integração regional daqueles países, o que indica o esgotamento da sua matriz neoliberal e certo retorno da tendência desenvolvimentista. Assim, em um cenário que apresentava limites para a ação isolada dos Estados em um mundo cada vez mais globalizado e regionalista, diversos países da região passaram a objetivar a construção de “um espaço de atuação comum, estabelecendo o que, em tese, representaria um regional-desenvolvimentismo”

(COUTINHO, 2006, p. 119). Esse fenômeno manifesta-se com o avanço geral da integração sul-americana desde o primeiro quinquênio dos anos 2000 e, mais especificamente, com o lançamento do projeto da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004, e seu resultado institucional em 2008, a UNASUL. No recorte temporal desta tese (2004-2012), ainda que em diferentes graus, os papéis estratégicos na institucionalização do processo de integração da UNASUL cabem à Argentina, Brasil e Venezuela, pois:

[...] 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 (SIMÕES, 2011, p. 61-62).

Com o mesmo sentido, Bandeira (2009, p. 96) ressalta a importância desses três países no contexto da integração sul-americana, introduzindo a expressão – que será, doravante, largamente utilizada nesta tese – *Triângulo Estratégico*:

[...] A Venezuela, a partir do final do governo de Fernando Henrique Cardoso, passou a ocupar relevante papel na política exterior do Brasil, não apenas servindo de contrapeso para a Argentina como também conformando com ela o triângulo estratégico, no processo de integração da América do Sul [...].

E também para Vizentini (2008, p. 93), no quadro da política externa brasileira:

[...] As relações do Brasil com os vizinhos sul-americanos e, especialmente, a construção de um espaço regional integrado no subcontinente, representam o principal objetivo para a diplomacia brasileira. Em primeiro lugar, ela busca preservar e aprofundar o MERCOSUL e, paralelamente, ampliar a integração para o conjunto sul-americano. Neste contexto, Argentina e Venezuela constituem prioridades [...].

O foco em três países entre os doze integrantes do processo de constituição da UNASUL, além das características específicas que permitem apontá-los como o *Triângulo Estratégico* da integração sul-americana, é realizado também por uma necessidade metodológica. Um número reduzido de países possibilita o aprofundamento da análise e comparação dos objetivos e propostas destes Estados em relação à integração regional de modo geral e, mais especificamente, da UNASUL.

O *recorte temporal* desta análise corresponde ao período entre os anos 2004 e 2012. Seu início no ano 2004 explica-se pela assinatura da Declaração de Cusco, que consiste em uma carta de intenções que anunciou a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), considerada como “ponto de inflexão” da política de integração sul-americana

(SIMÕES, 2011, p. 26). Aquela Declaração também é, formalmente, o antecedente mais importante da Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Brasília, em 23 de maio de 2008, palco da assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL.

O marco final da análise (2012) busca abarcar, após a constituição da UNASUL em 2008, seus primeiros anos de institucionalização formal, os quais foram caracterizados pelo domínio dos países do *Triângulo Estratégico* da integração sul-americana: Argentina, Brasil e Venezuela. O estabelecimento daquele ano como fim do marco temporal da análise justifica-se pelas crises ocorridas, a partir de 2013, no quadro econômico e político desses três países, que passaram a influenciar mudanças ou dificuldades de atuação externa e nas suas políticas de integração regional e, conseqüentemente, prenunciam mudanças, a médio ou longo prazo, nas características do processo de institucionalização da UNASUL verificadas até o ano 2012. Ademais dos três países acima destacados, analisar-se-ão, como parâmetro de comparação, a inserção de Chile, Colômbia e Peru – o *Eixo do Pacífico* – no processo de institucionalização da UNASUL. Deste modo, busca-se encontrar subsídios na política externa e de integração destes países que fundamentem afirmar por que e como os mesmos ocupam um papel, em relação ao *Triângulo Estratégico*, secundário no processo de institucionalização da UNASUL.

No que tange as *justificativas* da importância do tema desta tese, uma série de argumentos podem ser apresentados. Por exemplo, do ponto de vista social, a integração desperta indagações quanto às suas probabilidades de impactar positivamente para os países em geral e, especialmente, para o Brasil. Por exemplo, benefícios como o aumento dos intercâmbios comerciais, sociais e culturais; o combate às desigualdades socioeconômicas; o fortalecimento da democracia; a eliminação das assimetrias regionais; a autonomia e diminuição de vulnerabilidade econômica, política e de segurança. Assim, a importância que a integração regional pode representar para a inserção do Brasil e dos países sul-americanos no mundo, bem como para as possibilidades de desenvolvimento social e econômico dos países e sociedades envolvidos, justificam estudos sobre a UNASUL.

Na perspectiva acadêmica, a UNASUL é um tema relevante, pois está relacionado à inserção estratégica da América do Sul no mundo. O tema vem sendo objeto de trabalhos em nível de mestrado e doutorado, como nota-se ao buscar no banco de teses da Capes dissertações e teses sobre o assunto. Dos documentos disponíveis na Plataforma Sucupira de 2013 a 2016, encontramos oitenta e um títulos entre dissertações e teses. No entanto, embora seja fruto de um processo que já dura mais de uma década, é notável a relativa escassez de publicações científicas sobre esse processo de integração. Quando buscamos no portal de

periódicos da Capes, encontramos trinta e oito artigos. No caso dos poucos trabalhos disponíveis, em sua maioria, a UNASUL recebe apenas uma abordagem acessória, sendo que, até o momento, poucas referências tratam esse processo de integração como assunto principal e com grande profundidade, como, por exemplo, o fazem os trabalhos de Simões (2011), Gomes (2012) e Fajardo (2013).

A respeito do *problema* de pesquisa, inicialmente é necessário ressaltar – e a tese irá discutir essa questão, em certa medida – que as características da UNASUL indicam que este processo pode vir a representar uma ruptura paradigmática na história da integração sul-americana. Isto porque sua criação e primeiros desenvolvimentos institucionais enfatizam a ideia de um processo multifacetado cujas dimensões – política, econômica, social, etc. – são interdependentes, ou seja, os avanços em cada dimensão podem produzir importantes efeitos sobre os demais. Ocorre que, para que essas diferentes dimensões de integração possam ser implementadas e reforcem-se mutuamente, pressupõe-se que a UNASUL seja institucionalizada na forma e na profundidade adequada aos seus objetivos. Em outras palavras, é necessário que as políticas e a institucionalidade da UNASUL possuam a forma, o nível e a complexidade necessários à eficácia dos princípios e propósitos dessa Organização, inscritos no seu Tratado constitutivo.

Assim sendo, podem ser lançadas perguntas preliminares – que, embora *não constituam o problema* desta tese, são auxiliares da sua proposição – a saber: Considerando o período a ser estudado, qual ou quais seriam os objetivos (de integração) principais da UNASUL? Tendo em consideração os objetivos da integração, a institucionalização da UNASUL seria a principal condição de possibilidade destes, e por quê? Os objetivos de integração são iguais entre os três países do *Triângulo Estratégico*?

Para dar respostas às perguntas acima – mesmo que, nesta introdução, ainda instáveis e pendentes de comprovação no desenvolvimento da tese – afirma-se que:

- a) a UNASUL possui diferentes objetivos de integração, em variadas dimensões, como a política, a econômica, a social, a cultural, a infraestrutural e a de segurança regional;
- b) a institucionalização da integração da UNASUL representa uma condição fundamental para a realização dos seus objetivos, na medida em que propicia as condições políticas e jurídicas aos atores regionais – sobretudo aos Estados – para a cooperação e a integração; a expressão de suas demandas; e a mediação dos eventuais conflitos de interesses;

- c) conforme um dos referenciais teóricos desta tese – o Intergovernamentalismo Liberal – propõe, as políticas externas e de integração dos Estados são influenciadas por diversos fatores, de ordem nacional e internacional; de natureza econômica, geopolítica, ideológica, etc. Assim sendo, as preferências, isto é, os objetivos de integração dos três países estratégicos da UNASUL tendem a divergir em alguns pontos, devido às influências domésticas e externas, que podem ser semelhantes ou diferentes, a que os Estados e seus governos estão submetidos.

Assim sendo, a partir das perguntas preliminares e de suas respostas provisórias, apresentadas acima, apresenta-se o *problema* desta tese: *O que explica a previsão, no Tratado Constitutivo da UNASUL, de objetivos de integração que demandam um alto nível de institucionalização, uma vez que na literatura geral sobre integração latino-americana, bem como nos processos de integração latino-americanos precedentes, caracterizam-se baixos níveis de institucionalidade da integração?*

Em relação ao problema da tese, apresentado acima, aventou-se a seguinte *hipótese*: *A presença de objetivos de integração no tratado constitutivo da UNASUL que demandam um alto nível de institucionalização pode ser explicada pelo cenário histórico da constituição e implementação da UNASUL, que reúne condições históricas e geopolíticas para a sua viabilidade.*

Ainda no que concerne à hipótese acima, destacam-se duas variáveis cuja análise contribuirá para a explicação da hipótese, a saber:

- a) *o declínio do paradigma do regionalismo aberto – que identifica a integração como um processo, essencialmente econômico, de progressiva abertura comercial;*
- b) *os objetivos dos governos dos Estados – sobretudo de Argentina, Brasil e Venezuela – em relação ao adensamento institucional da UNASUL.*

Como *objetivo geral*, a presente tese pretende *contribuir para a compreensão do processo de institucionalização da UNASUL, considerando os objetivos e papéis de três países estratégicos deste processo: Brasil, Argentina e Venezuela.*

Além do objetivo geral e com base neste, delineiam-se os seguintes *objetivos específicos*:

- a) analisar o sistema internacional e o papel das instituições internacionais neste sistema e, especialmente, nos processos de integração regional;
- b) analisar os objetivos de política externa relacionados à integração regional de Argentina, Brasil e Venezuela, dimensionando seus papéis em relação ao processo de constituição e institucionalização da UNASUL;
- c) analisar o processo de institucionalização da UNASUL, considerando os seus textos normativos; as abordagens teóricas; e as influências do seu contexto histórico e geopolítico.

No que concerne à *metodologia*, esta tese propõe a realização de uma pesquisa *teórico-empírica*, com uma abordagem *qualitativa* e com índole *descritiva* e *analítica*. Os métodos de pesquisa são propostos de acordo com os objetivos específicos deste trabalho e são adaptados a cada capítulo do texto. Assim sendo, no Capítulo 2, a análise basear-se-á fundamentalmente no *método histórico*, em que se busca compreender as influências dos conceitos e processos de desenvolvimento do sistema internacional, das instituições internacionais e do regionalismo sobre a institucionalização da UNASUL. No Capítulo 3, onde examinam-se as políticas externas e de integração de Estados e governos mais influentes da UNASUL, além do *método histórico*, utilizar-se-á o *método comparativo* de abordagem. A comparação permite, assim, além da combinação de variáveis na análise, realizar-se uma análise não exatamente causal (RAGIN, 2007). E no Capítulo 4, no qual se discute o caso do processo de institucionalização da UNASUL em perspectiva multidisciplinar, predominará o *método hipotético-dedutivo*, uma vez que a análise baseia-se na hipótese de um contexto histórico e geopolítico – marcado pelos processos de crise do neoliberalismo; ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na América do Sul; declínio do paradigma do regionalismo aberto; entre outros fatores – favorável a certo tipo de institucionalização da UNASUL, objetivando-se a comprovação ou refutação da referida hipótese.

No que tange às técnicas de pesquisa, o estudo consiste em uma *revisão bibliográfica e documental*, com base em *documentação indireta* (LAKATOS; MARCONI, 2010), composta de *fontes primárias* (tratados e outros documentos internacionais; normas e estatutos da UNASUL) e *fontes secundárias* (livros, artigos científicos e notícias), publicados em meio impresso ou eletrônico. As fontes serão analisadas com o *método indutivo*, ou seja, a partir da consideração dos fatos e ideias particulares contidos nas fontes, busca-se a elaboração de considerações gerais.

Entre as diversas teorias que permeiam suas discussões, esta tese destaca duas como seus referenciais teóricos. A primeira delas é o *institucionalismo neoliberal*, cujo autor mais representativo é Robert Keohane (1988; 1989; 1993). A adoção desta teoria justifica-se pela grande relevância que dá às instituições internacionais e, conseqüentemente, aos processos de institucionalização do sistema internacional. Assim sendo, a abordagem de Keohane constitui-se em instrumento de especial valor para a análise dos conceitos de *instituição internacional* e de *institucionalização*; bem como para as aplicações destas noções em relação ao sistema internacional, à integração regional e, sobretudo, à UNASUL, ao longo do trabalho.

O outro marco teórico deste trabalho é o *intergovernamentalismo liberal*, de Andrew Moravcsik (1993, 1998), cuja perspectiva estadocêntrica da política internacional – e, conseqüentemente, dos processos de cooperação e integração – constitui uma ferramenta importante para o estudo do papel dos governos nacionais como uma variável do processo de institucionalização da UNASUL. O intergovernamentalismo liberal, conforme Gilpin (2001, p. 354, tradução nossa), é “a mais significativa abordagem da Ciência Política relativamente à integração econômica e política”. Na abordagem de Moravcsik, ressalta-se que, uma vez que um processo de integração comporte níveis progressivos de formalização e institucionalização – como é o caso da UNASUL –, os governos nacionais assumem um papel cada vez mais central na integração regional.

A apresentação e discussão mais aprofundada dos referenciais teóricos, acima enunciados e de outras abordagens teóricas eventualmente examinadas, serão feitas ao longo da tese. Entretanto, ressalta-se que, embora boa parte de suas análises fundamentem-se sobre os dois marcos teóricos inscritos acima, esta pesquisa não objetiva estudá-los em toda sua extensão, mas sim desenvolvê-los, na medida considerada suficiente, para utilizá-los como instrumento da realização dos objetivos deste trabalho.

Ademais, reconhece-se que a eleição daqueles dois referenciais teóricos não significa desconhecer que toda teoria representa, sobretudo, uma apreensão parcial ou incompleta da realidade, devido à eventual ênfase de certos aspectos em detrimento de outros. Também é necessário reconhecer que aqueles dois referenciais teóricos – do institucionalismo neoliberal e do intergovernamentalismo liberal – derivam de; coexistem; e, em certos aspectos, coincidem; com outras abordagens ou correntes teóricas largamente utilizadas nas Relações Internacionais, tais como o realismo, o liberalismo, o construtivismo, etc. Assim sendo, como exercício de humildade científica, é necessário considerar que, direta ou indiretamente – além e apesar dos marcos teóricos –, outras abordagens terão influência sobre o desenvolvimento desta pesquisa.

No que diz respeito a sua *estrutura*, esta tese é dividida em cinco partes. A primeira consiste nesta Introdução, onde foram abordados os elementos que embasam esta tese, desde os aspectos formais do seu projeto inicial, como o tema, seus recortes e justificativas de escolha; problema e hipóteses; objetivos gerais e específicos; e metodologia. Ademais, foram discutidas as opções com relação aos atores que serão objeto da análise empírica, bem como o referencial teórico adotado na mesma. Finalmente, a Introdução apresenta a estrutura com a qual esta tese será desenvolvida, indicando o tema e a ênfase de cada uma das partes que compõem este trabalho.

O *Capítulo 2* orienta-se de acordo com o primeiro objetivo específico deste trabalho: *Analisar o sistema internacional e o papel das instituições internacionais neste sistema e, especialmente, nos processos de integração regional*. Assim, esse capítulo analisa o sistema internacional – que é o pano de fundo sobre o qual se desenvolvem os processos de integração regional – (Subcapítulo 2.1); para, em seguida, discutir a respeito do papel, possibilidades e limites das instituições internacionais que atuam nesse sistema (Subcapítulo 2.2). Por fim, esse capítulo promoverá a discussão sobre os processos de integração regional e o papel das instituições nos mesmos (Subcapítulo 2.3).

O *Capítulo 3* relaciona-se com o segundo objetivo específico desta tese, que é *Analisar os objetivos de política externa relacionados à integração regional de Argentina, Brasil e Venezuela, dimensionando seus papéis em relação ao processo de constituição e institucionalização da UNASUL*. A fim de realizar este objetivo, abordar-se-á o conceito de *Política Externa*, estabelecendo o sentido e alcance desta expressão no âmbito desta tese. Busca-se enfatizar os papéis dos atores – internacionais ou domésticos – envolvidos na política externa, bem como salientar a relação desta com os processos de institucionalização das relações internacionais (Subcapítulo 3.1). A seguir, tendo em vista que a UNASUL é um processo conformado entre países cujos objetivos de política externa são, em certos aspectos, concorrentes ou até divergentes, ilustrar-se-á esse cenário com a discussão das políticas dos países do chamado *Eixo do Pacífico* da integração sul-americana: Chile, Colômbia e Peru (Subcapítulo 3.2). Por fim, a análise terá foco nas políticas de integração de Argentina, Brasil e Venezuela, considerando seus objetivos e papéis, individualmente e em bloco, no processo de institucionalização da UNASUL (Subcapítulo 3.3).

O *Capítulo 4* persegue o terceiro e último objetivo específico deste trabalho, a saber: *Analisar o processo de institucionalização da UNASUL, considerando os seus textos normativos; as abordagens teóricas; e as influências do seu contexto histórico e geopolítico*. Com essa finalidade, realizar-se-á uma contextualização histórico-teórica do regionalismo

latino-americano, com ênfase no surgimento e desenvolvimento da UNASUL (Subcapítulo 4.1). A seguir, desenvolver-se-ão considerações de tipo teórico-jurídico sobre a estrutura institucional da UNASUL, com foco nos seus principais textos jurídicos internacionais constitutivos (Subcapítulo 4.2). Finalmente, será feita uma análise, com base nos marcos teóricos desta tese, do papel dos Estados e governos sul-americanos, sobretudo Argentina, Brasil e Venezuela, no processo e no modelo de institucionalização da UNASUL (Subcapítulo 4.3).

Em sua última parte, serão apresentadas as *Considerações Finais* desta tese, onde se pretende:

- a) destacar, de modo sintético, as principais reflexões e ideias resultantes da pesquisa que podem contribuir para a respectiva área de conhecimento;
- b) reconhecer limitações da tese – já vislumbradas desde o seu projeto ou identificadas durante a pesquisa – que deixam questões sem resposta ou podem representar temas para investigações futuras; e
- c) considerar sobre o problema da tese e cogitar sobre a confirmação ou não da sua hipótese fundadora.

2 SISTEMA INTERNACIONAL, INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E INTEGRAÇÃO REGIONAL

Conforme exposto na introdução acima, o objetivo geral desta tese é contribuir para a compreensão do processo de institucionalização da UNASUL, considerando os objetivos e papéis de três países estratégicos deste processo: Argentina, Brasil e Venezuela.

Com vistas a isso, este capítulo objetiva, em seu *subcapítulo 2.1*, analisar o sistema internacional – que é o pano de fundo sobre o qual se desenvolvem os processos de integração regional. Trata-se de uma abordagem do sistema internacional a partir das perspectivas teórica e histórica. No aspecto teórico, no *item 2.1.1*, utilizar-se-ão literaturas selecionadas a respeito do conceito de *sistema* (BERTALANFFY, 1975); e de *sistema internacional* (MINGST, 2009, p. 75). Também serão utilizadas as abordagens teóricas das correntes *realista* (WALTZ, 2002); (MERLE, 1981); *liberal* (KEOHANE; NYE, 1977); (KEOHANE, 1993); (BULL, 2002); e *construtivista* (WENDT, 1992). Nestes autores, procurar-se-á analisar as características do sistema internacional, bem como os seus atores e protagonistas. A abordagem será feita com o método dedutivo e terá índole descritiva e comparativa.

Sob o prisma histórico, realizar-se-á, no *item 2.1.2*, o exame do sistema internacional com fundamento nas literaturas de Seitenfus (2005), Visentini e Pereira (2008) e Dias (2010). Nestas fontes, buscar-se-á analisar as diferentes configurações do sistema internacional no decorrer da história, aplicando-se uma abordagem com base no método dedutivo e de caráter descritivo e comparativo.

No *subcapítulo 2.2*, analisar-se-ão, sob um prisma teórico, as instituições internacionais. Aqui, novamente, a abordagem divide-se em duas perspectivas. A primeira desenvolver-se-á no *item 2.2.1* sob o prisma da teoria das Relações Internacionais, mais especificamente, o *institucionalismo neoliberal* de, novamente, Keohane (1993). Buscar-se-á, com esta análise, compreender os conceitos de *instituição internacional* e de *institucionalização*, de modo a instrumentalizá-los posteriormente na análise do processo institucional da UNASUL. O método de abordagem será o dedutivo e terá objetivo descritivo e comparativo.

A segunda perspectiva de abordagem das instituições internacionais será desenvolvida no *item 2.2.2* e destacará, entre os tipos de instituições internacionais analisados no *item* anterior, as *organizações intergovernamentais internacionais*. Trata-se, aqui também, de abordagem teórica, entretanto, sob o prisma histórico-jurídico, utilizando-se das literaturas de

Herz e Hoffmann (2004), Mello (2004), Cretella Neto (2007) e, novamente, Seitenfus (2005). Objetivar-se-á, com estas fontes, analisar os aspectos políticos, históricos e jurídicos das organizações internacionais. Mantém-se o método de análise dedutivo e as abordagens de índole descritiva e comparativa.

Por fim, o capítulo teórico encerrar-se-á com o *subcapítulo 2.3*, no qual promover-se-á a discussão sobre os processos de integração regional e o papel das instituições nos mesmos. Com esse objetivo, utilizar-se-ão as literaturas de Balassa (1964), D’Angelis (2001), Wiesebron (2008), Oliveira (2009), Almeida (2013) e, novamente, Visentini e Pereira (2008). Procurar-se-á aprofundar a compreensão sobre o regionalismo e a integração regional, abordando seus conceitos, tipos, história e aspectos de sua institucionalização, a fim de preparar o substrato teórico das análises do *Capítulo 4*, sobre o processo de institucionalização da UNASUL. As abordagens obedecerão ao método dedutivo, com caráter descritivo e comparativo.

2.1 SISTEMA INTERNACIONAL: CONCEITO, ATORES E TRANSFORMAÇÕES

Com vistas à realização do objetivo geral desta tese e dos objetivos específicos deste capítulo, frisados na página acima, este subcapítulo tratará do sistema internacional, pois este é o cenário onde o processo de institucionalização da UNASUL ocorre e, conseqüentemente, influencia e é influenciado pelo sistema. A abordagem terá especial atenção com variáveis como as características do sistema internacional; os seus atores e protagonistas; e as suas diferentes configurações no decorrer da história.

Opta-se pela descrição do sistema a partir de duas perspectivas: a teórica – mais especificamente, as correntes realista, liberal e construtivista – e a histórica. A escolha destes prismas, longe de representar todas as possibilidades de análise, foi feita com o objetivo de ilustrar a partir de diferentes ângulos, comparando-os entre si, a natureza e funcionamento do sistema internacional. Ademais, não são objetivos desta tese nem um estudo aprofundado das correntes das Relações Internacionais nem uma análise exaustiva do sistema internacional. Portanto, estas tarefas são empreendidas aqui como um “meio” e com a “medida” considerada necessária para identificar a relação entre o sistema internacional e os fenômenos que constituem o foco desta tese, possibilitando compreendê-los melhor: a integração regional e sua institucionalização.

2.1.1 O Conceito de Sistema Internacional: abordagens teóricas

O sistema internacional é o cenário onde ocorrem os processos de integração regional. Esta afirmativa traduz, em poucas palavras, a necessidade de compreender a sua natureza e funcionamento para a análise da UNASUL. Para aprofundar o conhecimento acerca do sistema internacional, no entanto, é preciso primeiramente compreender o conceito da palavra “sistema”, que tem sua origem nas ciências naturais.

Os fundamentos da noção de sistema internacional, com suas diferentes abordagens elaboradas pelas teorias Relações Internacionais, derivam da Teoria Geral dos Sistemas, cujo ápice do seu desenvolvimento foi atingido na década de 1950, nos trabalhos do biólogo austríaco Ludwig von Bertalanffy. Nesta teoria, o todo (sistema) não resulta simplesmente do somatório das partes que o compõem; mas é uma consequência do conjunto de interações complexas entre as suas partes. A abordagem sistêmica possibilita perceber como o sistema é influenciado pelo comportamento das partes, cujo papel é analisado não pela sua atuação em si, mas pela importância da mesma no conjunto de interações no interior do sistema. Assim sendo, pode-se resumir que as partes influenciam sobre o comportamento do sistema e o sistema imprime suas características sobre o comportamento das partes (BERTALANFFY, 1975).

A partir da abordagem oriunda das ciências naturais, estabeleceram-se elementos essenciais da noção de *sistema*, como a de partes que interagem entre si; de relações de causa e efeito recíprocas; da tendência à padronização ou regularidade dessas relações; e, por fim, da possibilidade de mudança ou transição de um sistema e sua substituição por outro. Essa noção vem sendo adaptada e desenvolvida pelas ciências sociais, de acordo com as características específicas dessa área do conhecimento, dando origem ao conceito de sistema internacional utilizado nos estudos das Relações Internacionais. Assim sendo, entende-se nesta tese que sistema internacional é o conjunto de relações (internacionais) entre as diversas partes (atores internacionais) que se influenciam reciprocamente, de acordo com certos padrões (regras ou instituições em sentido amplo). Ressalte-se ainda que os sistemas internacionais também são passíveis de mudança e/ou substituição, como será visto abaixo¹.

Embora uma definição genérica como a estabelecida acima seja possível para fins didáticos, é necessário esclarecer que, do ponto de vista analítico, o conceito de sistema internacional varia de acordo com cada uma das perspectivas teóricas das relações internacionais. Assim sendo, as correntes teóricas diferem com relação, por exemplo, aos

¹ Ver item 2.1.2.

atores que compõem o sistema ou que, neste, atuam como protagonistas (Estados, organizações internacionais, etc.); aos tipos de relações que ocorrem no sistema (cooperação, conflito, etc.); e, até mesmo, a importância ou papel que a noção de sistema internacional possui, em si, para a análise das relações internacionais. Nesse sentido, abaixo serão apresentadas as noções de sistema internacional desenvolvidas por três das mais influentes escolas teóricas das relações internacionais: realismo, construtivismo e liberalismo².

Na corrente realista, predominam os estudos sob a ótica da luta pelo poder entre os atores internacionais. Nesta perspectiva, o sistema internacional caracteriza-se em sua essência como um cenário de conflito e anarquia. Os atores protagonistas do sistema são os Estados soberanos, os quais constituem, portanto, o nível de análise privilegiado pelo realismo. No sistema internacional realista, anárquico, cada Estado atua de acordo com seus interesses individuais e egoístas. Isto quer dizer, como afirma Waltz (2002), que os Estados só podem contar com suas próprias capacidades e com os acordos que são capazes de estabelecer conforme seus interesses.

Em contrapartida ao protagonismo estatal no sistema, o realismo diminui a importância dos demais atores internacionais, que têm menores capacidades para exercer influência significativa sobre os Estados ou sobre o sistema como um todo. Um exemplo da percepção realista sobre o papel dos diversos atores internacionais no sistema internacional é a análise de Marcel Merle (1981, p. 334), a qual reconhece a existência de atores não-estatais, mas relativiza a capacidade destes de atuar de forma relevante no cenário internacional:

Hoje, os Estados não são mais os únicos atores possíveis nas relações internacionais. Sem constituírem propriamente os elementos de um poder político suscetível de se impor aos Estados, as Organizações intergovernamentais adquiriram uma relativa autonomia de funcionamento em relação aos seus membros e encontram possibilidades de exercer uma influência específica. As forças transnacionais sempre aspiram e às vezes conseguem desempenhar um papel, seja penetrando nos interstícios da muralha constituída pelas relações interestatais [sic] (tal é o caso das firmas multinacionais), seja contrariando as iniciativas dos governos.

Tomando-se o entendimento de Merle, acima, como exemplo da perspectiva realista sobre os atores das relações internacionais, estes dividem-se em três categorias. A primeira corresponde aos *Estados*, protagonistas do sistema. A segunda categoria diz respeito às *Organizações Intergovernamentais* (ou internacionais), cujo papel internacional é secundário em relação aos Estados, pois suas próprias condições de atuação, poderes e autonomia são

² Adota-se a obra de Mingst (2009) como referência para a escolha destas teorias, bem como para o estabelecimento de um roteiro para a exposição de suas abordagens acerca do sistema internacional.

administradas pelos governos dos Estados-membros (MERLE, 1981). E a terceira categoria é denominada de *Forças Transnacionais*, sendo esta composta por três tipos de atores, cujo papel é ainda mais reduzido em relação ao poder dos Estados: *Organizações Não-Governamentais*, *Firmas Multinacionais* e *Opinião Pública Internacional*.

Entretanto, o entendimento do realismo a respeito dos atores internacionais, embora coerente com suas próprias premissas teóricas, não reflete o entendimento proposto por essa tese. A teoria realista, ao reservar para os Estados o papel de protagonistas do sistema, desfavorece as análises cujo foco principal se concentra sobre o papel de organizações internacionais, por exemplo. É neste sentido que as organizações internacionais – e, no caso específico deste trabalho, o processo de institucionalização da UNASUL – podem ter uma abordagem mais proveitosa a partir das contribuições feitas por outros marcos teóricos, como se demonstra a seguir.

Uma das alternativas à compreensão realista do sistema internacional vem sendo elaborada pela escola construtivista. O construtivismo, originário dos anos 1990, é uma das abordagens mais recentes das relações internacionais e, desde então, a quantidade e profundidade dos temas e questões propostas por esta corrente teórica vem influenciando os estudos das relações internacionais como um todo.

No que diz respeito à visão do sistema internacional, ao contrário do que propõe o realismo, os construtivistas negam que exista uma estrutura predeterminada. Um dos autores construtivistas mais importantes, Alexander Wendt (1992, p. 396) afirma que a estrutura do sistema internacional, seja esta anárquica ou qualquer outra, não permite antecipar teoricamente o comportamento do Estado, pois “[...] não prevê se dois Estados serão amigos ou inimigos, reconhecerão a soberania um do outro, terão vínculos dinásticos, terão poderes revisionistas ou de manutenção do *status quo*, e assim por diante”.

Portanto, para o construtivismo, o sistema internacional não é responsável pela configuração do comportamento dos Estados. A explicação para isso está na definição dos atores protagonistas nessa corrente teórica, os quais exercem influência sobre a atuação estatal: indivíduos, elites, crenças e identidades coletivas. Mingst (2009, p. 68) observa que a principal proposição teórica com a qual todos construtivistas concordam é a de que o comportamento dos Estados é consequente em relação àqueles agentes. Em outras palavras, indivíduos em coletividades forjam, moldam e mudam a cultura por meio de ideias e práticas. Estado e interesses nacionais são o resultado das identidades sociais desses protagonistas.

As concepções construtivistas acerca do sistema internacional e dos atores internacionais contribuem, sem excluir outros marcos teóricos, com a perspectiva de análise

deste trabalho sobre o processo de institucionalização da UNASUL. Isto porque, uma vez que evita o conceito de sistema internacional como uma estrutura material predeterminada, o construtivismo permite entender as instituições internacionais e, mais especificamente, a UNASUL, como um resultado das interações entre os protagonistas, seja nos cenários doméstico ou no internacional.

Em outras palavras, as instituições internacionais, os processos de integração e seu papel não são determinados pelo sistema internacional; e nem pelos Estados, pois estes não são considerados protagonistas das relações internacionais. Além disso, uma vez que as interações entre os protagonistas (indivíduos e coletividades) produzem crenças e identidades capazes de influenciar a estrutura do sistema, as instituições e os Estados; o construtivismo alude à possibilidade de que alguns fenômenos das relações internacionais – por exemplo, a institucionalização da integração regional – sejam mais o fruto de processos imateriais – cultura, ideias, etc. – que, portanto, não têm necessariamente sujeitos.

Todavia, não se deve superestimar o alcance do construtivismo à compreensão dos fenômenos do sistema internacional como um todo e, mais precisamente, dos processos de integração regional. Isto, pois, assim como outras abordagens das relações internacionais – por exemplo, o realismo e o liberalismo –, o construtivismo não é uma teoria monolítica, havendo argumentos sobre a existência de vários “construtivismos” ou, até mesmo, que põem em questão seu próprio status de “teoria” das relações internacionais.

Entre as causas desse debate, está o fato de que um grande número de variáveis – por exemplo, “identidade”, “coletividade”, etc. – da teoria construtivista carece de definição profunda. Além disso, há um denominador comum entre os teóricos construtivistas, que é “a posição de que, visto que o mundo é tão complicado, nenhuma teoria totalmente abrangente das relações internacionais é possível” (MINGST, 2009, p. 68).

Pode-se considerar, por um lado, que essa “modéstia” da abordagem construtivista é um dos seus maiores méritos em relação a outras correntes, que pretendem oferecer uma explicação total ou absoluta dos fenômenos do sistema internacional. Por outro lado, porém, um exercício de lógica reversa permite concluir que também o construtivismo, como todas as teorias, explica as relações internacionais apenas de modo parcial.

Para concluir o quadro ora proposto das teorias que interpretam o sistema internacional, examinar-se-á a perspectiva teórica do liberalismo. Para esta corrente, o sistema internacional não é o fator principal da análise das relações internacionais nem é concebido de modo unívoco. Existem, pelo menos, três variações do sistema internacional no pensamento liberal.

A primeira dessas é a teoria da *interdependência*, que concebe um sistema internacional sem estrutura predeterminada, mas sim como um processo no qual múltiplos atores relacionam-se e influenciam-se reciprocamente, sendo os resultados mesmos destas interações condições para a configuração do sistema internacional. Nesse sentido, o sistema internacional é um cenário em permanente mutação, um processo, e não uma estrutura.

Na principal obra da teoria da interdependência, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, os teóricos Robert Keohane e Joseph Nye (1977) demonstram como o Estado perdeu sua posição de único protagonista das relações internacionais na medida em que surgiram novos protagonistas, como as organizações internacionais; as corporações empresariais; e as organizações não-governamentais; sendo que cada um destes tipos de atores mantém relações com todos os outros e influenciam-se reciprocamente. Nestas interações, assim como não há hierarquia predefinida entre os atores, também não o há entre os assuntos, pois os assuntos militares e de segurança – predominantes para os realistas – mantém importância, mas dividem a pauta de grandes temas internacionais com as questões econômicas e sociais.

Da abordagem interdependente sobre o sistema internacional, deduz-se que os processos de integração regional e suas instituições não são predeterminados pelo sistema, mas uma consequência do processo de interdependência entre diferentes atores, domésticos e internacionais. Ainda, tal interdependência manifesta-se na capacidade de uma instituição de integração afetar os demais protagonistas como de ser por estes afetada. Neste processo, por um lado – como ilustra a experiência de grande parte dos processos de integração –, predominam os interesses econômicos; por outro lado, isso não impede que em alguns casos de integração – como na UNASUL³ – os interesses econômicos, os de segurança, os sociais, entre outros, figurem como dimensões de um mesmo processo, sem hierarquia predefinida.

A segunda visão do sistema internacional dentro do liberalismo é a da escola inglesa da *sociedade internacional*. A escola inglesa começou a ser desenvolvida, como seu nome sugere, na Inglaterra a partir dos anos 50 do século XX, com a pretensão de construir uma posição intermediária entre os paradigmas realista e idealista das relações internacionais. Para tanto, incorpora elementos destas duas abordagens, pois, por um lado, acolhe do realismo a visão do protagonismo estatal e o conceito de anarquia do sistema internacional; e, por outro lado, absorve do idealismo a visão de que o sistema internacional pode ser ordenado mediante o estabelecimento de regras.

³ A respeito das dimensões e objetivos da integração da UNASUL, ver Capítulo 4.

Na obra “A sociedade Anárquica”, de Hedley Bull (2002), defende-se a tese de que o sistema internacional anárquico comporta a existência de uma sociedade internacional cuja situação de anarquia vem sendo diminuída, na medida em que existem normas e instituições que prescrevem o comportamento dos Estados em diversas situações, como nas relações diplomáticas, nas guerras, no estabelecimento de normas de direito internacional, entre outras. Ao indicar que a anarquia do sistema internacional não impede a existência de uma sociedade internacional, Bull põe em contraste estas duas categorias, cuja comparação é resumida por Mingst (2009, p. 76):

Enquanto o sistema internacional compreende um grupo de comunidades políticas independentes [...]. Em uma sociedade internacional, os vários protagonistas se comunicam, concordam com regras e instituições comuns e reconhecem interesses comuns. Os protagonistas da sociedade internacional compartilham uma identidade comum, um sentido de “nós”; sem tal identidade, uma sociedade não pode existir. Essa concepção do sistema internacional tem implicações normativas: os liberais veem o sistema internacional como uma arena e um processo para interações positivas.

A partir do entendimento proposto pela escola da sociedade internacional, o sistema internacional, embora anárquico em sua origem, não é impedimento para o desenvolvimento de processos de integração regional. Ao contrário, os processos de integração regional representam um cenário de interações entre os diversos Estados (que são protagonistas), organizações intergovernamentais e demais atores não-estatais. Em tais interações – à medida que os atores desenvolvam identidades e interesses em comum e, a partir disso, estabeleçam regras e instituições regionais –, pode-se inferir que os processos de integração reproduzem parcialmente a noção de sociedade internacional. Dito de outro modo, a integração regional opera como um microcosmo da sociedade internacional.

E, por fim, a terceira abordagem liberal do sistema internacional é a teoria do *institucionalismo neoliberal*, cujo autor mais representativo é Robert Keohane. No quadro das teorias das relações internacionais, notam-se a relevância que esta abordagem confere às instituições internacionais e a peculiaridade com que trata os processos de institucionalização do sistema internacional. Nesse sentido, a teoria em discussão constitui um dos referências teóricos desta tese, devido ao seu valor para a análise da “instituição” e do processo de “institucionalização” da UNASUL.

Embora a sua discussão pudesse ser realizada na análise do sistema internacional planejada para esta parte do trabalho, o institucionalismo neoliberal terá uma aplicação fundamental para o desenvolvimento do item 2.2, quando serão discutidos (como consequência direta da natureza do sistema internacional elaborada dentro desse marco

teórico) os conceitos de instituição internacional e de institucionalização.⁴ Antes, no entanto, é necessário continuar a abordagem sobre o sistema internacional, agora sob um prisma histórico, enfatizando suas etapas e processos de transformação.

2.1.2 História e transformações do Sistema Internacional

A partir da apreensão do conceito geral e do conhecimento de variadas abordagens teóricas do sistema internacional, é necessário também discutir o seu desenvolvimento histórico, cujos desdobramentos resultam na configuração atual das relações internacionais. Ressalta-se que esta configuração, assim como seus antecedentes, constituem elementos fundamentais para a análise da conjuntura sobre a qual surgem, desenvolvem-se ou, até mesmo, extinguem-se processos de integração regional.

As teorias das relações internacionais, conforme demonstrado acima, contribuem para a identificação das características do sistema internacional, o que inclui, por exemplo, o seu próprio conceito e seus atores como, em relação a estes, seus objetivos, tipos de interações e o nível de interdependência gerado pelas mesmas. As características do sistema internacional, por sua vez, são dependentes de uma série de variáveis que determinam em conjunto as condições de criação, manutenção ou mudança do sistema internacional ao longo da história.

Entre essas variáveis do sistema internacional, as mais importantes são a natureza dos atores; a distribuição do poder; a distribuição da riqueza; o grau de polarização; os objetivos dos atores; os meios à disposição dos atores; e o grau de interdependência (PEARSON; ROCHESTER, 2004⁵, p. 38 *apud* DIAS, 2010, p. 37). Observa-se que, historicamente, as mudanças nas variáveis determinam mudanças nas características do sistema ou até, em um nível mais crítico, a transição de um sistema internacional para outro. Levando isso em consideração, podem-se enumerar, cronologicamente, quatro grandes sistemas internacionais: o sistema internacional clássico (1648-1789); o sistema internacional de transição (1789-1945); o sistema internacional da guerra fria (1945-1989); e o sistema internacional pós-guerra fria (1989-).

A primeira configuração, o sistema internacional clássico, foi estabelecida a partir da assinatura dos acordos de Vestfália, em 1648 – ou da chamada *Paz de Vestfália*, pois tais acordos marcam o fim da Guerra dos Trinta Anos –, e perdurou até 1789, ano da Revolução

⁴ Pretende-se, com esta organização do texto, torná-lo mais objetivo, evitando discutir desnecessariamente, em dois momentos diferentes da tese, a mesma teoria.

⁵ PEARSON, Frederic; ROCHESTER, Martin. *Relaciones Internacionales: situación global en el siglo XXI*. 4. ed. Bogota: McGraw-Hill, 2004.

Francesa. A denominação “clássico” é atribuída ao fato de ser o primeiro sistema internacional em sentido estrito ou contemporâneo; pois coincide com o (auto) reconhecimento da existência dos Estados modernos, que são, desde então, os principais atores das relações internacionais. A Paz de Vestfália define juridicamente o Estado e o reconhece como protagonista das relações internacionais; além de, ao formalizar o princípio da soberania, estabelecer também a igualdade jurídica entre os Estados naquelas relações. Assim, no dizer de Silva, Accioly e Casella (2009, p. 64):

Os tratados de Münster e Osnabrück, na Vestfália, em 24 de outubro de 1648, marcam o fim da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648): o fim de uma era e início de outra em matéria de política internacional, com acentuada influência sobre o direito internacional, então em seus primórdios. Esses tratados acolheram muitos dos ensinamentos de Hugo Grócio, surgindo daí o direito internacional tal como o conhecemos hoje em dia, quando triunfa o princípio da igualdade jurídica entre os Estados, estabelecem-se as bases do princípio do equilíbrio europeu, e surgem ensaios de regulamentação internacional positiva.

O sistema internacional clássico equivale, na prática, a um sistema europeu de Estados soberanos, pois seus atores situavam-se exclusivamente na Europa, como, por exemplo, França, Inglaterra e Espanha. Nesse sentido, as principais características deste sistema são a existência de poucos atores, em um cenário restrito praticamente à Europa, aos quais se atribuem poderes absolutos cujo exercício requeria a construção de mecanismos de equilíbrio de poder, como alianças, já que não era reconhecida pelos Estados nenhuma autoridade política em relação a estes superior ou centralizada.

O marco da mudança do sistema internacional clássico para o de transição é a Revolução Francesa de 1789, quando surge uma nova concepção do Estado – o “Estado-nação”. As consequências deste processo se manifestaram no início do século XIX com as guerras napoleônicas, que puseram fim a várias monarquias absolutistas. Esse período também caracteriza-se pelo aumento significativo da quantidade de Estados, tanto na Europa como em outros continentes. É o caso, por exemplo, da Alemanha, da Itália, do Japão e dos Estados Unidos da América (EUA), além dos vários países originados do processo de descolonização das Américas ocorrido durante o século XIX. Apesar do aumento de sua complexidade, o sistema internacional continuava eurocêntrico, pois vários países europeus contavam com vantagens como a industrialização avançada ou a posse de colônias em diversas partes do mundo.

Outro fenômeno importante desse período, mais especificamente, a partir da Convenção de Viena de 1815 até o início da Primeira Guerra Mundial, em 1914, foi o

incremento da cooperação multilateral. A conjuntura internacional favoreceu esse processo, pois a relativa paz, os progressos científicos e tecnológicos e os avanços nas comunicações e transportes beneficiaram o aumento das interações e da interdependência entre os Estados, resultando em oportunidades de cooperação. Neste aspecto, a profusão de conferências multilaterais ocorridas em escala global e regional – na Europa e na América, nomeadamente – lançaram, à medida de sua regularidade e institucionalização, as bases das primeiras organizações internacionais contemporâneas⁶. Seitenfus (2005, p. 29) sintetiza este processo:

Um patamar superior de cooperação internacional foi alcançado quando três ou mais Estados decidiram trabalhar para atingir fins comuns. Passamos então do bilateralismo para o *multilateralismo*. Este vem a ser o traço fundamental da organização internacional contemporânea. Sua evolução demonstra que as primeiras grandes conferências internacionais tinham um objeto definido, embora não houvesse preocupação com a periodicidade destas reuniões. Posteriormente, as conferências tornaram-se frequentes, fazendo surgir um embrião de institucionalização em razão desta regularidade.

O sistema internacional de transição, portanto, recebe este nome pois “[...] manteve algumas características do período anterior, mais refinadas, e alguns elementos que seriam parte do futuro começam a surgir [...]” (DIAS, 2010, p. 49). Assim, destaca-se nessa fase a consolidação e expansão dos Estados nacionais como protagonistas do sistema internacional, os quais, no entanto, começam a ser coadjuvados pelas primeiras organizações internacionais, tais como a União Telegráfica Internacional (1865), a União Postal Universal (1874) e a Liga das Nações (1919). São também processos fundamentais desse período as duas Guerras Mundiais (1914-1918 e 1939-1945), que provocaram a queda relativa de grandes potências, como a Inglaterra e a Alemanha, e a ascensão de duas superpotências, os EUA e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), cujos enfrentamentos marcarão o próximo período.

A partir de 1945, ano em que termina a Segunda Guerra Mundial, configura-se o sistema internacional da guerra fria. Este período caracteriza-se pela bipolaridade do sistema internacional, com o predomínio de EUA e URSS, que lideravam, respectivamente, dois grandes blocos de Estados que atuavam em favor de ideologias antagônicas: o bloco capitalista ou ocidental e o bloco comunista ou oriental.

A disputa ideológica desse período recebeu também contornos militares, devido à participação direta ou indireta – e, por vezes, de ambas as formas – das duas superpotências na grande maioria das crises e dos conflitos armados do período, como são os exemplos do bloqueio de Berlim (1948-1949); da Guerra da Coreia (1950-1953); da crise dos mísseis em

⁶ A respeito do conceito, características gerais e aspectos históricos das organizações internacionais, ver item 2.2.

Cuba (1962); da Guerra do Vietnã (1959-1975); e da Guerra do Afeganistão (1979-1989). No entanto, embora participassem de tais confrontos, o enfrentamento entre EUA e URSS nunca chegou às vias de fato da guerra frontal e generalizada: o imenso arsenal de armas convencionais e atômicas dos dois países induzia-os a temerem-se mutuamente e a evitarem a destruição recíproca em uma conflagração que poderia ser considerada como a terceira guerra mundial.

Diante da impossibilidade de eliminação do bloco antagônico e da necessidade de convivência sob o mesmo sistema, as superpotências lideraram o processo de criação das regras e instituições internacionais que ajudaram a forjar o equilíbrio de poder que caracteriza a ordem internacional da guerra fria. Nesse contexto, a Organização das Nações Unidas (ONU) é a mais importante organização internacional criada, cujo ano de fundação coincide, não por mera coincidência, com o início do próprio sistema internacional da guerra fria:

Durante esses 44 anos, consolidou-se uma série de instituições e instrumentos jurídicos que fortaleceram o Direito Internacional. O destaque foi a atuação da ONU, que surge em 1945, que se colocou entre as duas superpotências e ao longo do período buscou evitar o enfrentamento direto entre EUA e URSS. Embora a ONU tenha atingido seu objetivo, evitando o enfrentamento direto entre as duas superpotências estas resolviam suas diferenças através de guerras localizadas, como a da Coreia, do Vietnã, do Afeganistão, entre outras. (DIAS, 2010, p. 56)

A criação da ONU, contudo, é apenas o marco fundamental dessa nova fase do sistema internacional, cuja uma das características fundamentais é o aumento da quantidade e da relevância das organizações internacionais. Entre as causas deste fenômeno, além do enfrentamento político-ideológico entre as duas superpotências, estão outros temas que foram surgindo e consolidando-se na agenda mundial, tais como o meio ambiente; o comércio internacional; os direitos humanos; o surgimento de novas potências industriais (especialmente na Ásia); e a atuação de um número significativo de países não alinhados nem ao ocidente nem ao oriente, que buscavam margens de manobra política e econômica na ordem bipolar.

Essas novas agendas contribuíram para a criação de inúmeras novas organizações internacionais as quais, em sua grande maioria, tinham o objetivo de institucionalizar processos de cooperação entre os Estados. Mas também, desde os anos 1950, observa-se com nitidez o processo de criação de organizações regionais com o objetivo de institucionalizar processos de integração econômica e política. Tais são os exemplos, sem ser exaustivo, da

criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), em 1957, e da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960.⁷

O marco inicial da quarta e atual fase do sistema internacional, convencionalmente denominada pós-Guerra Fria, é a queda do Muro de Berlim em 1989. Este evento denota a erosão do bloco comunista liderado pela União Soviética e a consequente substituição da característica bipolar do sistema internacional por um sistema que, inicialmente, configurou-se como unipolar sob a hegemonia dos EUA. Mais especificamente, durante o período que começa com a queda do Muro de Berlim em 1989 até os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos tornaram-se, pela primeira vez na história das relações internacionais, um país que atuou no sistema internacional sem enfrentar a oposição de nenhum outro ator que ameaçasse a sua supremacia militar e econômica.

Paralelamente à ascensão dos EUA no sistema, o antigo bloco comunista deu lugar ao rearranjo e realinhamento de uma série de novos Estados como, por exemplo, a Rússia e outros Estados que se desmembraram da ex-URSS; ou os países que se estabeleceram a partir do esfacelamento da ex-Iugoslávia. Esta, aliás, foi o palco de uma das guerras mais violentas do pós-Guerra Fria, conflitos cuja característica essencial era de ruptura violenta da união política construída e mantida verticalmente pela URSS sobre territórios e etnias. Assim, o fim da superpotência do leste liberara a tensão contida durante décadas.

Embora houvesse apenas uma superpotência remanescente da Guerra Fria cuja hegemonia militar passou a ser inquestionável, a hierarquia do poder internacional vem sendo cada vez mais influenciada pelos aspectos econômicos das relações internacionais. Neste sentido, a ordem internacional tende a tornar-se multipolar, com diversos centros de poder como os EUA, a União Europeia, a China, a Rússia e o Japão.

No que tange ao aumento da relevância da dimensão econômica das relações internacionais, a era pós-Guerra Fria é caracterizada pelo fenômeno da globalização econômica. Este processo consiste, em linhas gerais, no aumento da competição entre os atores econômicos internacionais (especialmente Estados e corporações empresariais) na busca de mercados, bem como na aceleração das inovações científicas e tecnológicas. O fim da Guerra Fria, na realidade, não inaugura as condições para o advento da globalização econômica, mas as reforça, pois o declínio do discurso e das políticas de esquerda abre o caminho para a imposição do capitalismo e das políticas econômicas neoliberais como

⁷ A respeito do conceito, do papel e da institucionalização dos processos de integração regional, ver item 2.3.

modelos únicos de organização das economias nacionais e de atuação dos agentes econômicos em geral.

O modelo econômico neoliberal, embora seja historicamente anterior ao fim da Guerra Fria – tendo sido aplicado desde a década de 1980 em países capitalistas do Primeiro Mundo, como os EUA e a Inglaterra; e do Terceiro Mundo, como o Chile – encontrou na atual fase do sistema internacional o ambiente apropriado para a sua expansão em escala global. Os antigos países do bloco comunista e um grande número de países capitalistas, em sua grande maioria subdesenvolvidos, foram compelidos a adotar o neoliberalismo como modo de inserção na nova ordem mundial. Nesse cenário, as organizações internacionais do campo econômico, comercial e financeiro – especialmente aquelas oriundas de Bretton Woods⁸ – elevaram sua influência em relação às organizações da esfera da política e da segurança internacional, predominantes no período da Guerra Fria, bem como em relação à maioria dos Estados nacionais. Conforme Visentini e Pereira (2008, p. 224):

O Terceiro Mundo, por sua vez, foi submetido a novas formas de dominação a partir da ação de instituições disciplinadoras como o Banco Mundial, o FMI, a Organização Mundial do Comércio e o Conselho de Segurança da ONU, direta ou indiretamente controlados pelos Estados Unidos. Subordinado o Terceiro Mundo, derrotados e integrados ao mercado global os países do antigo campo soviético e estabelecidas as regras político-econômicas para o estabelecimento de uma “nova ordem mundial”, a competição acelerou-se entre os polos dominantes do capitalismo internacional, adquirindo progressivamente um caráter de rivalidade, embora dentro de um sistema fortemente interdependente.

A globalização, o capitalismo e o modelo econômico neoliberal conformaram um cenário onde os Estados, submetidos aos imperativos da abertura comercial e financeira, observam a redução ou relativização de suas soberanias enquanto aumenta a sua interdependência em relação aos demais atores do sistema internacional. Nesta conjuntura, os processos de integração regional ganharam novo impulso e passaram a fazer parte fundamental da estratégia de inserção da grande maioria de Estados do sistema, pois vieram a constituir, por duas vias diferentes, ou formas de reação autônoma ou de adaptação resignada ao processo de globalização econômica.

Enquanto mecanismo de adaptação ao contexto do pós-Guerra Fria, a integração regional foi empreendida, na maioria dos casos, nos moldes do *regionalismo aberto*, cujo objetivo principal era o de acelerar o processo de abertura comercial e financeira já

⁸ Este trabalho entende como organizações derivadas de Bretton Woods, de modo direto, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD), e, embora indiretamente, a Organização Mundial do Comércio (OMC), criada em 1994 com vistas, entre outros objetivos, à administração e institucionalização do Acordo Geral de Tarifas de Comércio (GATT)

impulsionado pelos EUA e pelas organizações de Bretton Woods. O *regionalismo fechado*, por sua vez, enfatizava a construção de fortalezas econômicas regionais, com vistas à proteção das condições de competitividade e desenvolvimento dos membros do espaço integrado em relação à terceiros.⁹ No entanto, o sistema internacional contemporâneo comporta os dois modelos, em certa medida antagônicos, de regionalismo, pois, como ressaltam Visentini e Pereira (2008, p. 225) “é preciso levar em conta as diferenças entre uma integração ofensiva e uma reativa, desenvolvimentista ou meramente comercialista, bem como o nível de desenvolvimento dos países integrantes”.

Configura-se um sistema no qual emergem vários atores como centros interdependentes de poder: Estados e organizações internacionais intergovernamentais (nesta categoria incluídos, em suas formas institucionalizadas, os processos de integração regional), mas também atores não-estatais, como as organizações não-governamentais e as corporações transnacionais. Nas relações entre esses atores, estabelece-se uma agenda bastante diversificada, em que há predomínio das questões econômicas mas também outros temas, como a segurança internacional ou o meio ambiente, são fundamentais.

Paradoxalmente, os Estados continuam sendo os atores centrais da política mundial, embora venham enfrentando cada vez maiores restrições ao livre exercício da soberania. Nesse sentido, dois eventos contribuem para exemplificar, por um lado, a fragilização dos Estados soberanos na nova conjuntura mundial e, por outro, a sua força nos momentos de crise.

O primeiro deles diz respeito aos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, nos EUA. A reação deste país produziu uma “guerra contra o terrorismo”, estabelecendo alguns países como alvo – Iraque e Afeganistão –; angariando vários apoios internacionais, especialmente entre os Estados-membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN); e violando o veto do Conselho de Segurança da ONU, organização cuja função precípua é a de estabelecer as regras e monopolizar a administração do sistema de segurança coletiva global.

No entanto, um ataque bem sucedido, feito por um ator não estatal ao Estado mais poderoso do sistema, além de representar a vulnerabilidade do próprio Estado, simboliza a fragilidade da própria noção de Estado sobre a qual as relações internacionais foram construídas durante os últimos séculos. Além disso, como observa Dias (2010, p. 59), o 11 de setembro de 2001 demonstra que os modos tradicionais de atuação dos Estados nas ameaças à

⁹ Sobre o conceito de regionalismo “aberto” e “fechado”, ver item 2.3.

sua segurança, bem como as organizações internacionais por aqueles estabelecidas com esta finalidade, “não serviam para enfrentar a nova realidade, em que se destacam os conflitos internos e os atores não-estatais”.

No sentido contrário ao exemplo anterior, a crise econômica mundial, que irrompeu nos países centrais do sistema – primeiramente nos Estados Unidos, nos finais de 2007, e na União Europeia, a partir de 2008 – para em seguida afetar praticamente todo o mundo, deu oportunidade de os Estados nacionais demonstrarem o seu protagonismo perante o conjunto dos atores do sistema. Embora essa crise ainda não tenha sido totalmente superada, principalmente na Europa, os Estados vêm conduzindo um processo de intervenção sobre diversos atores internacionais, como grandes corporações, instituições financeiras e organizações intergovernamentais, com vistas a uma reestruturação do sistema financeiro internacional capaz de minimizar os efeitos de futuros choques.

Em suma, nesta parte da tese abordou-se o sistema internacional, com vistas à interpretação dos processos de integração regional e de sua institucionalização como fenômenos inerentes ao sistema e suas transformações. Foram adotadas duas perspectivas de análise do sistema, a das teorias das relações internacionais - correntes realista, liberal e construtivista – e a histórica. Em ambas abordagens, deu-se especial atenção a variáveis como as características do sistema internacional; os atores e protagonistas; e os fenômenos e processos de mudança do sistema. Verificou-se que estas variáveis são influenciadas pela teoria ou período histórico utilizado para a análise do sistema internacional.

E, sobretudo, buscou-se identificar no sistema internacional sua relação com o surgimento e os papéis desempenhados pelas instituições e organizações internacionais e pelos processos de integração regional. Assim sendo, este trabalho aprofundará, no próximo tópico, a análise das instituições internacionais.

2.2 INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS: CONCEITO E PAPÉIS

Nesta parte da tese serão desenvolvidas considerações sobre as instituições internacionais, em sentido amplo, e sobre as organizações intergovernamentais internacionais, em sentido estrito. O objetivo desta discussão é compreender a natureza institucional dos processos de integração regional em geral e, mais especificamente, da UNASUL, bem como possibilitar a discussão, no próximo subcapítulo e no capítulo 4, das implicações da

institucionalização deste bloco de integração sul-americano como organização intergovernamental internacional.¹⁰

Assim sendo, propõe-se uma abordagem dividida em duas perspectivas: a primeira, com base na teoria das relações internacionais – mais especificamente, o institucionalismo neoliberal, de Robert Keohane – sobre o conceito de “instituição internacional” e seu correlato, “institucionalização”. A segunda, como desdobramento da abordagem geral das instituições internacionais, analisará as organizações intergovernamentais internacionais sob o prisma histórico-jurídico, aproveitando as contribuições do direito internacional ao estudo das instituições internacionais.

2.2.1 Instituições Internacionais

Uma vez que foi feita, acima, a abordagem do sistema internacional, é necessário aprofundar, agora, a discussão sobre o conceito e o papel das instituições internacionais que atuam nesse sistema e, conseqüentemente, compreender a natureza dos processos de institucionalização do sistema internacional. A partir dessa abordagem, será possível analisar, na seqüência desta tese, as instituições e a institucionalização dos processos de integração em geral e, mais especificamente, da UNASUL.

Para a abordagem das instituições internacionais em geral, bem como seus desdobramentos respectivos à UNASUL, será utilizada a teoria do institucionalismo neoliberal, que tem Robert Keohane como autor de referência. Nas próximas páginas, apresentar-se-á esta teoria não como um objeto de análise em si, mas como um instrumento de compreensão da temática desta tese. Assim sendo, em vez de esmiuçar o debate teórico, opta-se por traçar as linhas gerais da teoria de Keohane na medida do necessário para o aprofundamento da compreensão de três das categorias sobre as quais esta tese é erigida: *sistema internacional; instituições internacionais e institucionalização*.

Historicamente, o institucionalismo neoliberal é uma teoria que emerge na década de 1970, pondo em questão a hegemonia do realismo nos estudos das relações internacionais daquele período. Em oposição à premissa realista de que as instituições internacionais não são relevantes, busca explicar fenômenos internacionais do pós-guerra, como a criação da ONU apesar do contundente fracasso da Liga das Nações; ou então a criação e sobrevivência de diversas instituições internacionais em um cenário marcado por diversas crises, como as do

¹⁰ Ver itens 2.3. e 4.2.

petróleo dos anos 70, o crescimento da dívida externa dos países periféricos e o relativo declínio econômico dos EUA frente aos avanços da Europa e do Japão.

Uma das maiores contribuições ao surgimento do institucionalismo neoliberal ocorreu com a publicação do livro “Power and Interdependence: World Politics in Transition” de Keohane e Nye (1977), que problematiza o papel das instituições internacionais num cenário de interdependência complexa.¹¹ O foco dessa corrente teórica está no papel das instituições internacionais, embora sejam admitidas algumas premissas realistas, como a essência anárquica do sistema internacional e o Estado como seu protagonista.

Para o institucionalismo neoliberal, o sistema internacional assemelha-se, em suas características essenciais, à concepção realista. Ambas as correntes assinalam um sistema anárquico no qual os Estados ocupam papel central e atuam de acordo com interesses egoístas. Porém, a grande diferença entre as duas teorias reside nas consequências que essa configuração intrínseca do sistema internacional gera para as relações entre os Estados.

Para o realismo, a anarquia do sistema internacional acarreta o descrédito em relação às instituições internacionais, inibe a cooperação e promove a competição e o conflito entre os Estados. Ao contrário, para os institucionalistas neoliberais, o sistema anárquico favorece a que o Estado, agindo em seu próprio interesse, promova junto a seus pares a instauração de instituições internacionais que contribuam para a diminuição dos conflitos e possibilitem a cooperação.

Por exemplo, em uma aplicação desta teoria à análise do caso da UNASUL, observa-se que esta instituição internacional é consequência de características inerentes próprio sistema, a saber, a anarquia e o comportamento racional dos Estados, os quais, motivados pelo auto interesse, erigiram aquela instituição a fim de facilitar a sua cooperação. Assim sendo, o institucionalismo neoliberal contrasta com a teoria realista ao argumentar de modo otimista sobre as possibilidades de cooperação no sistema internacional, pois esta representa para os Estados uma forma de satisfazer seus objetivos individuais.

Por outro lado, uma vez que os Estados criam as instituições internacionais, estas passam a influir sobre o comportamento daqueles, adquirindo um papel relevante entre os atores do sistema. De acordo com Keohane (1993, p. 14) a tese principal do institucionalismo neoliberal é que as variações da institucionalização da política mundial influem significativamente sobre o comportamento dos governos. Assim sendo, os processos de

¹¹ É necessário observar, conforme exposto neste texto, que a obra lançada por Robert Keohane e Joseph Nye em 1977 constitui um marco teórico para duas abordagens do sistema internacional: a teoria da interdependência e o institucionalismo neoliberal. Esta teoria, no entanto, consiste num aprofundamento daquela, e consolida-se com trabalhos posteriores de Robert Keohane (1982, 1988, 1989, 1993), que é o seu autor de referência.

cooperação e conflito interestatais são passíveis de compreensão apenas se percebidos no contexto das instituições que influem sobre o sentido e a importância das ações do Estado. Isso não obstante, Keohane pondera que a influência das instituições internacionais nem sempre é a maior determinante do comportamento dos Estados; e que, sobretudo, os próprios Estados não devem deixar de considerar os efeitos de suas ações sobre a riqueza ou o poder dos demais protagonistas.

Desse modo, sem destituir o Estado de seu papel como protagonista da política internacional, a teoria em discussão argumenta que as ações estatais dependem consideravelmente das instituições internacionais, pois estas afetam:

- O fluxo de informação e as oportunidades de negociar;
- A capacidade dos governos para controlar a submissão dos demais e para pôr em prática seus próprios compromissos; daí sua capacidade para assumir, em primeiro plano, compromissos críveis; e
- As expectativas prevalentes acerca da solidez dos acordos internacionais. (KEOHANE, 1993, p.15, tradução nossa)

Keohane afirma que existem duas condições necessárias para que o institucionalismo neoliberal possa ser uma ferramenta relevante para a análise do sistema internacional. A primeira delas é que os Estados devem ter alguns interesses mútuos; ou seja, a cooperação entre estes deve ser-lhes potencialmente proveitosa. A segunda condição é que as variações no grau de institucionalização afetam substancialmente o comportamento do Estado. (KEOHANE, 1993, p. 15-16) A aplicação desse entendimento nesta tese leva à necessidade de analisar, no caso da UNASUL, a existência dessas duas condições.

Em termos objetivos, esta tese propõe, coerentemente com o referencial teórico ora em discussão, a definição de *instituições internacionais* como “conjuntos de regras (formais e informais) persistentes e conectadas, que prescrevem papéis de conduta, restringem a atividade e configuram as expectativas” (KEOHANE, 1993, p. 16, tradução nossa). Com base nesta definição, Keohane (1993, p. 17) classifica as instituições internacionais em três tipos:

- a) *organizações intergovernamentais ou não-governamentais internacionais*: são organizações burocráticas deliberadamente estabelecidas e desenhadas pelos Estados, com regras explícitas e atribuições específicas de regras a indivíduos e grupos.
- b) *regimes internacionais*: são instituições com regras explícitas, que contam com a concordância e obediência dos governos, sobre temas específicos das relações internacionais.

- c) *convenções*: são instituições informais e, via de regra, espontâneas. Possuem normas e interpretações implícitas que influem sobre as expectativas dos agentes e permitem o entendimento mútuo. Facilitam processos de coordenação política onde os agentes devem comportar-se de modos específicos, na medida em que haja reciprocidade dos demais. As convenções são temporal e logicamente prévias às outras formas das instituições internacionais e, por isso, as negociações que dão origem aos regimes e organizações dependem de convenções prévias que as tornem possíveis.

A definição e a classificação das instituições internacionais acima apresentadas, uma vez aplicadas à tese, trazem consequências sobre todo o seu desenvolvimento. Por exemplo, a UNASUL, como organização internacional, é uma instituição cuja compreensão ultrapassa a sua dimensão burocrática e jurídica¹². Assim sendo, o processo de institucionalização da UNASUL possibilita análises com atenção à *organização*, aos *regimes* e às *convenções* que estão diretamente implicados nesse processo.

Desse modo, dentre os três tipos institucionais relacionados, esta tese examina especialmente a institucionalização da UNASUL enquanto “organização intergovernamental internacional” (doravante, simplesmente “organização internacional”). Esta opção de abordagem é feita com base em dois fatores preponderantes: 1) os estudos na área de organizações internacionais, cuja tradição iniciou na segunda metade do século XIX,¹³ são mais numerosos e desenvolvidos que as pesquisas sobre os dois outros tipos; e 2) os estudos empíricos sobre institucionalização dos processos de integração regional, em geral¹⁴, também adotam a perspectiva das organizações internacionais. Deve-se frisar, entretanto, que essa opção pela análise institucional com ênfase na organização internacional não furta esta tese a reconhecer que os regimes internacionais e as convenções relacionadas à UNASUL são aspectos importantes, podendo compor outras análises desse bloco de integração sul-americano.

Outra categoria cuja definição é necessária para esta tese é *institucionalização*. Este conceito decorre diretamente da definição de instituição internacional presente na teoria

¹² Um exemplo desta compreensão é oferecido pela ciência do Direito, mais especificamente, o Direito Internacional, cuja tradição no estudo das organizações internacionais remonta ao século XIX, sendo portanto, anterior às abordagens próprias das teorias das Relações Internacionais. Esse assunto será discutido com detalhes no item 2.2.2 da tese.

¹³ A respeito do conceito, desenvolvimento histórico das organizações internacionais e sua adoção como objeto de análise científica, ver item 2.2.2.

¹⁴ Sobre a institucionalização dos processos de integração regional em geral, ver item 2.3. Sobre a institucionalização da UNASUL, ver capítulo 4.

institucionalista-neoliberal. Portanto, institucionalização consiste no processo em que as relações entre os agentes internacionais são influenciadas pelas instituições. Keohane (1993, p. 14) ilustra a institucionalização da política mundial como um processo dinâmico, cujas variações exercem efeitos significativos no comportamento dos governos. De modo semelhante, Krasner (1999) define a institucionalização como a medida com que o comportamento de fato se conforma com os princípios e as regras. Desse modo, quanto maior a conformidade entre o comportamento e as regras institucionais, mais alto o nível de institucionalização.

Com base no entendimento acima, a institucionalização pode ser medida em três dimensões de análise:

- *Comunidade*: o grau no qual as expectativas acerca de um comportamento adequado e os entendimentos acerca de como interpretar as ações são compartilhados pelos participantes no sistema.
- *Especificidade*: o grau no qual estas expectativas estão claramente identificadas na forma de regras.
- *Autonomia*: o nível até o qual a instituição pode alterar suas próprias regras mais que confiar inteiramente em agentes exteriores para que o façam. (KEOHANE, 1993, p.18-19, tradução nossa)

Observa-se, com o exposto acima, que o institucionalismo neoliberal fornece um guia cujo caráter genérico permite a aplicação no estudo da institucionalização da UNASUL. No entanto, tal utilização requer, nas dimensões “comunidade” e “especificidade”, que sejam determinadas as expectativas dos governos com relação aos seus pares regionais e ao processo de integração sul-americana como um todo. A dimensão “autonomia”, por sua vez, requer a análise dos processos de negociação e tomada de decisão vigentes na organização. Neste aspecto específico – da autonomia – a observação preliminar indica, devido ao caráter intergovernamental da organização, que o nível de institucionalização da UNASUL é baixo.¹⁵

O papel da institucionalização, seu significado e medição, possui, para além de uma conotação regulatória – entendida como as relações objetivas entre as regras e o comportamento dos agentes – um aspecto constitutivo. Neste sentido, Keohane (1993, p. 20, tradução nossa) afirma que as instituições “ajudam a determinar como se definem os interesses e como se interpretam as ações”. Portanto, além de uma influência objetiva, as instituições exercem uma influência subjetiva sobre os Estados, na medida em que afetam a percepção dos governos sobre seus próprios papéis e sua compreensão sobre as motivações e objetivos da atuação dos demais Estados.

¹⁵ A institucionalização da UNASUL, nas dimensões acima mencionadas, será analisada no capítulo 4.

Percebe-se então que o institucionalismo neoliberal apresenta, em certa medida, uma dimensão compatível com a abordagem construtivista das relações internacionais, pois as influências Estado-instituições são recíprocas. Todavia, de modo diverso do que apregoa o construtivismo, Keohane discorda que a influência dos Estados esteja em pé de igualdade com a das instituições internacionais, pois os Estados são protagonistas no sistema internacional:

[...] Assim, se aceito o conselho construtivista de estar alerta à interação recíproca entre Estado e instituições internacionais, não quero que se me interpretem como alguém que aceita o ponto de vista de que o efeito causal das instituições internacionais na política do Estado é tão forte como o dos Estados nas instituições internacionais. (KEOHANE, 1993, p. 21-22, tradução nossa)

Em suma, em que pese o seu papel secundário em relação aos Estados, as instituições internacionais têm consolidado, desde o século XX, uma atuação de destaque no sistema internacional. Sua ascensão é evidente, sobretudo, no caso das instituições do tipo organizações internacionais, pois seus poderes, personalidade jurídica, papéis, recursos e estrutura são, em alguns casos, comparáveis, e, em outros, superiores aos dos próprios Estados. Ademais, como será observado nesta tese, os processos de integração regional mais importantes têm o seu ápice de institucionalização quando são estabelecidos, pela vontade dos Estados membros, na forma de organizações internacionais. Nesse sentido, no item abaixo serão abordadas, especificamente, as organizações internacionais.

2.2.2 Organizações Internacionais

A partir da compreensão do conceito e do papel das instituições internacionais no sistema internacional, e da identificação dos tipos de instituições, esta parte do trabalho tem o objetivo de aprofundar o conhecimento acerca das organizações internacionais. Tal ênfase neste tipo de instituição internacional é justificada, além das inclinações e escolhas teóricas próprias desta tese, pelo entendimento de estudiosos como, por exemplo, Herz e Hoffmann (2004, p. 17) ao afirmarem que as organizações internacionais “são a forma mais institucionalizada de realizar cooperação internacional”. Ademais, além da cooperação, deve se frisar que as organizações internacionais também são as formas mais institucionalizadas de integração regional. Assim sendo, abaixo serão aprofundados aspectos políticos, históricos e jurídicos das organizações internacionais.

Como modo institucionalizado da cooperação e da integração, as organizações internacionais, em que pese o protagonismo estatal, são quantitativamente mais presentes que

estes no sistema internacional, existindo em número que pode variar em torno de duas a quatro centenas.¹⁶ Estas organizações, apesar da grande heterogeneidade de finalidades, composição, estrutura, poderes, recursos, abrangência geográfica, etc., contribuem, em seu conjunto, para a “organização” ou governança do sistema internacional. Entre os seus papéis, estão a produção e aplicação do direito internacional, a solução de controvérsias, a ajuda humanitária ou ao desenvolvimento, a administração de sistemas de segurança coletiva, a realização de estudos e pesquisas e a promoção do diálogo e troca de informações entre os Estados e outros atores internacionais.

A criação de organizações internacionais, via de regra, depende da iniciativa dos Estados, fato que, em certa medida, determina que estes são protagonistas em relação àquelas. Especialmente no caso das grandes potências, as organizações internacionais são, muitas vezes, um instrumento fundamental com vistas à legitimação e viabilização de seus objetivos políticos. Mas também as potências médias e as pequenas, por vezes, elegem as organizações internacionais como importantes fóruns onde coalizões de interesses podem ser formadas e, por meio da construção de maiorias políticas, podem obter importantes decisões em favor de seus interesses.

De modo geral, as organizações internacionais são atores centrais do sistema, pois operam, com cada vez maior frequência e complexidade, como mecanismos de cooperação entre os Estados. Assim, no dizer de Herz e Hoffmann (2007, p. 23):

Sua contribuição para a cooperação entre os Estados-membro envolve a criação de um espaço social e até físico, no qual as negociações de curta, média e longa duração podem ser realizadas, além de uma máquina administrativa que traduz estas decisões em realidade. A existência de uma burocracia permanente abre a possibilidade de uma reação rápida em momentos de crise, favorece a elaboração de projetos de assistência técnica, ajuda humanitária, cooperação científica, dentre outros. A própria legitimação de novos Estados soberanos, fenômeno frequente ao longo do processo de descolonização e ao final da Guerra Fria, realiza-se no contexto das OIGs. Hoje, o ritual de inserção de um novo país na comunidade internacional tem como foco sua incorporação à ONU.

Em perspectiva histórica, o surgimento das organizações internacionais em sua acepção contemporânea data de meados do século XIX. O multilateralismo das relações

¹⁶ O número exato de organizações intergovernamentais internacionais atuantes no sistema internacional é motivo de controvérsia entre diversos autores. Por exemplo, enquanto autores como Mônica Herz e Andrea Hoffmann (2004, p. 17) contabilizam cerca de 238 organizações internacionais, Cretella Neto (2007, p. 31) relaciona, de modo mais detalhado, o crescimento quantitativo das organizações internacionais no decorrer do século XX: “[...] de 37 em 1909 para 132 em 1960, depois 280 em 1972 e 378 em 1985, estabilizando-se por volta de 400 na virada do século XX para o século XXI”. Tais discrepâncias na quantidade de organizações internacionais derivam principalmente das variações de conceito e critérios de definição do que é e do que não é uma organização internacional adotados por cada estudioso.

internacionais é particularmente favorecido no período que vai do Congresso de Viena de 1815 até as vésperas da Primeira Guerra Mundial, em 1914. Este século, marcado por reduzido número de conflitos no período posterior aos arranjos do Concerto Europeu pós-napoleônico, trazia consigo necessidades inéditas ao sistema internacional, relacionadas a questões universais, como a paz e os novos problemas sociais de alcance transnacional. Os avanços tecnológicos aceleravam as comunicações e os transportes, tornando o mundo europeu ocidental mais conectado e, conseqüentemente, de aparência mais uníssona, enquanto as tensões eram dissipadas nas mais remotas possessões coloniais.

Portanto, na origem das organizações internacionais pode-se situar um movimento histórico bastante preciso, constituído por um longo período de (relativa) paz, que se seguia à queda de Napoleão (1815-1914), bem como de um progresso tecnológico e científico sem precedentes, além de avanços incomparáveis nos meios de comunicação (CRETELLA NETO, 2007, p.20).

Ainda que tratativas multilaterais já fossem práticas do costume internacional (como, por exemplo, a Paz de Vestfália de 1648), é no século XIX que as conferências multilaterais e a gestão conjunta do ambiente internacional começarão a ser dotadas de aspectos institucionais de caráter permanente. Essa época, conhecida como *era das grandes conferências* ou *era dos congressos*¹⁷, caracterizava-se pela realização de conferências *ad hoc*, ou seja, pela reunião temporária de Estados para a discussão de uma matéria determinada e a celebração de acordos a respeito, válidos apenas para a situação concreta que motivou a convocação da conferência.

No entanto, o sistema de conferências *ad hoc* tinha eficácia limitada, devido a uma série de dificuldades, como, por exemplo: a necessidade de convocação de uma nova conferência pelo ou pelos Estados interessados cada vez que um novo problema acontecia; a inexistência de critérios gerais regulando a participação, uma vez que os convites para cada conferência eram feitos normalmente, pelo Estado patrocinador da conferência; todas as decisões eram tomadas com base na regra da unanimidade, não sendo possível adotar nenhuma medida por maioria de votos; e, por fim, as conferências tinham maior eficácia para a resolução de questões técnicas, mas eram ineficazes para a solução de questões políticas entre os Estados. (CRETELLA NETO, 2007, p. 19)

¹⁷ Na Europa, são exemplos das conferências deste período o Congresso de Viena de 1815, o Congresso de Berlim de 1871 e as Conferências de Haia de 1899 e 1907. Nas Américas, o fenômeno também se manifestou, por exemplo, com a realização do Congresso dos Estados Americanos de 1826; com o Congresso de Lima, realizado entre 1847-1848; a Primeira Conferência Internacional dos Estados Americanos, de 1889-1990; e a Conferência de Buenos Aires de 1910.

Além dos problemas relacionados acima, outros, de ordem prática, afetavam as conferências *ad hoc*, como o planejamento da agenda, a preparação da infraestrutura e a preservação da memória e arquivos das discussões e dos acordos assinados. A partir desse momento começaram a surgir, com vistas à realização destas tarefas administrativas e burocráticas, o secretariado das conferências, que são considerados autênticos embriões das organizações internacionais contemporâneas. Consequentemente, é nesse contexto que começam a ser consolidadas três das principais características das organizações internacionais contemporâneas: *multilateralidade*, *permanência* e *institucionalização*. (SEITENFUS, 2005, p. 29)

Com base na observação acima, a *multilateralidade*, em linhas gerais, é representada pelo caráter regional ou universal das organizações. A *permanência*, por sua vez, é manifestada pela intenção de durar indefinidamente e pelo estabelecimento de uma estrutura burocrática composta, no mínimo, por uma secretaria com sede fixa. (SEITENFUS, 2005, p. 30) É a característica da *institucionalização* que apresenta, em relação ao objeto de estudo desta tese, maior interesse, pois possui uma definição diferente da abordada acima, quando da discussão das instituições internacionais¹⁸.

A partir de uma perspectiva calcada no direito internacional, Seitenfus (2005, p. 31-32) define a institucionalização das organizações internacionais como a conjunção de três elementos:

- a) a *criação de um espaço institucional de solução de conflitos*, o que confere às relações internacionais um importante fator de juridicização e previsibilidade;
- b) um processo de *redimensionamento da soberania estatal*, pois a participação em uma organização internacional pode significar a necessidade atribuição, a essa mesma organização, de certas funções e competências que outrora pertenciam exclusivamente ao Estado; e
- c) a vontade, manifestada por um Estado em tratado internacional, de aderir a uma organização internacional estabelece a *obrigação de aceitar, posteriormente, as decisões e atos da organização internacional*, realizados dentro dos limites jurídicos de suas finalidades e poderes.

Uma análise bastante explicativa da história das organizações internacionais é proposta pelo jurista José Cretella Neto, que classifica as organizações internacionais em três

¹⁸ Nesse sentido, ver item 2.2.1.

grandes *eras* ou *gerações*. Assim, a primeira geração, denominada “*era de preparação para as organizações internacionais*” corresponde ao período entre 1815 e 1914; a segunda geração concentra-se entre 1914 e 1945, e é chamada “*era de desenvolvimento das organizações internacionais*”; e, após 1945, a terceira geração, a “*era de consolidação das organizações internacionais*” (CRETELLA NETO, 2007, grifos do autor). Ressalta-se, no entanto, que a classificação das organizações internacionais em gerações não significa a “substituição” de uma geração por outra; mas sim o processo de sobreposição de uma geração sobre a(s) outra(s). Desse modo, por exemplo, pode-se observar atualmente a coexistência de organizações que representam as três gerações mencionadas.

As organizações internacionais de primeira geração caracterizam o período da *administração internacional*, durante o qual as organizações tinham caráter essencialmente técnico. As primeiras delas foram comissões fluviais como a Administração Geral de Concessão da Navegação do Reno (1804), entre a França e o Sacro Império Romano-Germânico. Principalmente a partir da segunda metade do século XIX, surgiram uniões administrativas para os mais diversos temas que envolvessem a sociedade internacional. Dentre estas, podemos citar duas ainda existentes: a União Telegráfica Internacional (1865)¹⁹ e a União Postal Universal (1874).

A pouca representatividade e a rudimentariedade dos supracitados organismos, tornavam-nos similares às conferências internacionais, sobretudo no início do século XIX. Entre suas limitações, contavam com recursos financeiros e de pessoal bastante escassos, além de não serem expressamente dotadas de personalidade jurídica de direito internacional. Isso não obstante, na segunda metade do mesmo século, já se podia observar uma complexidade maior em tais entidades, pois parte delas passa a ter caráter permanente e a ser dotada de órgãos próprios para melhor exercer suas funções, que podiam ser de ordem técnica, científica, econômica, mas não política. (CRETELLA NETO, 2007, p. 24-25)

A eclosão da Primeira Guerra Mundial e, sobretudo, suas devastadoras consequências, demonstraram de modo sem precedentes a capacidade destrutiva do homem, refletindo diretamente na necessidade de previsão e esquia de acontecimentos similares. Se durante a *Belle Époque* já eram observadas pressões da sociedade civil e de governos na empreitada rumo a um mundo mais pacífico, após o conflito esses sentimentos tornaram-se ainda mais latentes. As novas mídias trouxeram os horrores da guerra mais próximos à população, comovendo a opinião pública internacional:

¹⁹ Denomina-se, desde 1934, União Internacional de Telecomunicações.

O profundo trauma causado pela destruição de cidades e pela morte de soldados e civis durante a 1ª Guerra Mundial, além da pressão moralizadora exercida pela opinião pública para evitar atividades militares, provocou forte impulso no sentido de criar novas organizações, capazes de atuar no plano internacional com a finalidade de assegurar meios pacíficos de solução de controvérsias. (CRETELLA NETO, 2007, p. 27).

É desse trauma que nascem as organizações internacionais de segunda geração, sendo a Liga das Nações a primeira organização internacional de ordem essencialmente política. Fruto do Tratado de Versalhes que pôs fim à Guerra das Trincheiras, em 1919, a Liga das Nações, ou Sociedade das Nações, tinha caráter universal, correspondendo aos ideais wilsonianos, buscando manter a paz e sendo dotada de uma estrutura institucional sem precedentes. Ainda assim, tal estrutura não foi suficiente para prevenir novas beligerâncias, sobretudo em decorrência da falta de representatividade e escassas obrigações estatais para com a Liga, além do protecionismo comercial e revanchismo, minando a construção de um ambiente internacional favorável à paz.

O sistema de Versalhes ainda instituiu outros mecanismos voltados à manutenção da paz e estabilidade do sistema internacional, como a Corte Permanente de Justiça Internacional, estabelecida no seio da Liga das Nações em 1921; e, no plano eminentemente técnico, a Organização Internacional do Trabalho (1919), a qual demonstrava a preocupação dos países frente aos novos movimentos sociais e suas demandas.

Antes da 2ª Guerra Mundial, portanto, pode-se falar dessas entidades então estabelecidas como “organizações internacionais de segunda geração”, as quais surgiram em momento histórico pouco propício, caracterizado, de um lado, pelo desenvolvimento de modos diplomáticos de solução de controvérsias e por um renovado interesse na arbitragem interestatal, mas, de outro, pela continuidade do domínio das relações internacionais por uma concepção de soberania absoluta do Estado, repousando, em consequência, não em normas jurídicas internacionais, mas no equilíbrio militar entre as potências (CRETELLA NETO, 2007, p.28).

A Segunda Guerra Mundial comprovou, diante da ineficácia política da Sociedade das Nações, a necessidade de maior institucionalização das relações interestatais, tornando imprescindível o rompimento parcial com práticas e conceitos típicos do século XIX, como o equilíbrio de poder e a sacralidade da soberania. As consequências da guerra mobilizaram os Estados e também a sociedade civil em prol da constituição de organismos reguladores da atividade estatal. O resultado foi o surgimento da ONU e todo o sistema dela decorrente, o que caracteriza o início da terceira geração das organizações internacionais.

Essa geração caracteriza-se por uma nova compreensão do Estado como ator internacional, que tinha na gestão internacional democrática sua pedra fundamental. A democracia, mote estadunidense agora assegurado pela *Pax Americana*, prometia, com a gestão conjunta do sistema internacional pelas potências líderes e vencedoras da guerra contra os impérios tirânicos, a manutenção da paz através da própria expansão da democracia, seja esta estabelecida de modo consentido ou militarmente imposta.

Juntamente com o reforço da cooperação política em prol da paz, institucionalizada pela ONU, iniciou-se o trabalho de aprimoramento da cooperação técnica entre os Estados. A própria ONU, criando o chamado “sistema das Nações Unidas” liderou o processo de agrupamento de organizações técnicas preexistentes, como a Organização Internacional do Trabalho; ou a criação de novas organizações técnicas, como a Agência Internacional de Energia Atômica (1956) ou o Tribunal Penal Internacional (1998). As Conferências de Bretton Woods (1944) são outro importante exemplo, pois contribuíram técnica e politicamente para a estruturação da ordem econômica, financeira e comercial internacional, originando três organizações internacionais de grande relevância para as relações internacionais contemporâneas: o Banco Mundial (1944), o Fundo Monetário Internacional (1944) e, a partir da proposta inicialmente não concretizada da Organização Internacional do Comércio, contribuíram para a criação da Organização Mundial do Comércio (1994).

Entre os extremos das organizações de caráter político e técnico, existem centenas de instituições voltadas aos mais variados setores da sociedade internacional e a suas respectivas necessidades, o que torna toda tentativa formal de definição da instituição *organização internacional* ou generalista ou imperfeita. Entre os esforços para a definição das organizações internacionais, a área de estudos que possivelmente avançou mais, pela sua antiguidade e pela quantidade de estudos publicados, é o Direito Internacional. Entre incontáveis tentativas de definição elaboradas pelos juristas internacionalistas, uma das mais citadas, pelo seu caráter descritivo e analítico, é a de Angelo Piero Sereni:

Organização internacional é uma associação voluntária de sujeitos de direito internacional, constituída por ato internacional e disciplinada nas relações entre as partes por normas de direito internacional, que se realiza em um ente de aspecto estável, que possui um ordenamento jurídico interno próprio e é dotado de órgãos e institutos próprios, por meio dos quais realiza as finalidades comuns de seus membros mediante funções particulares e o exercício de poderes que lhe foram conferidos. (SERENI, *apud* MELLO, 2004, p. 601)

A definição apresentada tem a vantagem de resumir, sob um prisma jurídico, as principais características das organizações internacionais, como: ser uma entidade constituída

por sujeitos de direito internacional (Estados ou as próprias organizações internacionais); ter sido criada necessariamente por tratado internacional; ter objetivos ou fins determinados a partir das necessidades ou interesses em comum de seus membros; exercer poderes ou funções de acordo com suas finalidades, determinados de comum acordo entre seus membros, geralmente no texto do próprio ato constitutivo da organização.

O conhecimento de tais características, por sua vez, torna possível reconhecer e classificar, frente a um grande universo de atores internacionais, quais são e quais não são organizações internacionais.²⁰ No caso da UNASUL, por exemplo, sua classificação como organização internacional corresponde, do ponto de vista jurídico, ao fato de reconhecerem-se nesta instituição a existência das características definidoras das organizações internacionais apresentadas acima.

Em suma, no presente subcapítulo discutiu-se a respeito da natureza, do papel e da história das instituições internacionais em sentido amplo; e das organizações internacionais, em sentido estrito. Para tanto, foram utilizadas as perspectivas da teoria das relações internacionais – mais especificamente, o institucionalismo neoliberal, de Robert Keohane – e do direito internacional. A partir dessa análise, propõe-se, para o próximo subcapítulo, a discussão a respeito da natureza, do papel, do caráter institucional e do estabelecimento como organização internacional – ou, em uma única palavra *institucionalização* – dos processos de integração regional em geral.

2.3 REGIONALISMO, INTEGRAÇÃO E INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS

A abordagem proposta neste subcapítulo objetiva relacionar o embasamento construído anteriormente sobre o sistema internacional e as instituições internacionais aos processos de integração regional. Para tanto, neste item serão aprofundados os entendimentos sobre o regionalismo e a integração regional, abordando seus conceitos, tipos, história e aspectos de sua institucionalização. Apresentar-se-ão, também, os tipos ou fases dos processos de integração, hierarquizando-os em termos de profundidade e enfatizando suas dimensões econômicas e políticas. Assim pretende-se, sobretudo, conduzir a análise para

²⁰ Tendo em vista a imperfeição ou incompletude de todas as definições das organizações internacionais, o reconhecimento ou classificação das mesmas é, em muitos casos, feito por aproximação ou exclusão, o que, muitas vezes, é objeto de divergências sobre questões como o número de organizações intergovernamentais internacionais existentes, como foi ressaltado anteriormente. Por exemplo, organizações como a Cruz Vermelha Internacional são frequentemente incluídas na categoria “organizações intergovernamentais internacionais”; enquanto outros autores – a maioria, diga-se – classificam-na como organização não-governamental internacional.

verificar o modo como os tipos de integração influenciam sobre a necessidade ou complexidade das instituições de integração regional, o que contribui para o desenvolvimento do capítulo 4, quando examinar-se-á a institucionalização da UNASUL em específico.

Em sentido amplo, o *regionalismo* pode ser definido como o fenômeno que abrange os processos de cooperação e integração internacionais, cuja orientação é geralmente política ou econômica, desenvolvidos entre atores de uma região geográfica normalmente contígua. No contexto econômico, o regionalismo normalmente se manifesta via reduções tarifárias e diminuições de barreiras comerciais, exigindo, para tanto, políticas comuns em matéria de concorrência, transportes, comércio, entre outras. No âmbito político, o regionalismo contribui para a coesão regional e fortalecimento de identidades em comum, por meio de mecanismos como a construção de políticas sociais em escala regional, a distribuição equitativa dos resultados obtidos entre os atores envolvidos e a consolidação de instrumentos garantidores da paz e segurança coletiva regional. (OLIVEIRA, 2009, p. 29-30)

Em perspectiva histórica, o regionalismo, em que pese seja frequentemente apresentado como fenômeno das relações internacionais do pós-Segunda Guerra Mundial, possui origens que remontam aos princípios do sistema internacional contemporâneo, quatro ou cinco séculos atrás. De fato, após 1945, o regionalismo caracteriza-se de modo mais marcante pelo impulso que receberam os processos de integração regional. No extenso período anterior à Segunda Guerra, contudo, o regionalismo é representado por dois tipos de processos das relações internacionais: a criação ou unificação de Estados nacionais e a cooperação internacional.

As raízes do regionalismo remontam ao século XVI. Assim, são exemplos desse fenômeno: a aliança (1603) e a união política e econômica (1703) entre Inglaterra e Escócia; na França, o Plano Colbert (1664), que propunha uma união aduaneira entre as diversas províncias francesas, e a supressão das barreiras internas pelo governo revolucionário (1789-1790); no Canadá, o acordo de livre comércio (1850) entre as províncias de Quebec, Nova Escócia, Nova Brunswick e Ontario, bem como o acordo de reciprocidade comercial (1854) com os Estados Unidos; neste país, a proibição pela Constituição (1789) do estabelecimento de barreiras ao comércio entre os Estados da Federação; na Áustria, a instituição (1775-1789) de uma integração entre uniões aduaneiras com cinco países vizinhos; na Confederação Suíça, a criação de uma união econômica (1848). (OLIVEIRA, 2009, p. 39-41)

Prosseguindo a relação de exemplos, ainda com Oliveira (2009, p. 39-41), são destacadas uma série de uniões aduaneiras, como a formada entre os Estados italianos antes da unificação nacional (1860-1866); a pactuada entre Suécia e Noruega (1874 e 1875); a

constituída por Bélgica e Luxemburgo (1921); a estabelecida entre Bélgica, Luxemburgo e Holanda (1944); e, por fim, o longo processo de formação da *Zollverein*, a união aduaneira entre os Estados alemães, que vigorou entre 1834 a 1871, quando deu lugar à unificação da Alemanha como Estado-nação.

A América Latina também estabeleceu importantes precedentes ao regionalismo contemporâneo, especialmente a partir do processo de independência e consolidação dos Estados latino-americanos, ocorrido a partir de 1810. Em sua obra sobre o processo de integração do MERCOSUL, D'Angelis (2001, p. 34-37) discorre sobre um extenso rol de iniciativas, dentre as quais destacam-se, a título ilustrativo: a Carta da Jamaica (1815), publicada por Simón Bolívar, com referência a uma nacionalidade americana e a proposta de criação de uma união de Estados hispano-americanos; o Congresso do Panamá (1826), organizado também por Bolívar, em cujo encerramento teve a assinatura do “Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua” entre as repúblicas da Grã-Colômbia, Guatemala (atual América Central), Peru e México; e, para citar mais um exemplo, a primeira Conferência Internacional Pan-Americana (1889-1990), que reuniu todos os países independentes das Américas, exceto a república Dominicana, e teve como resultado a criação da União Internacional das Repúblicas Interamericanas.

A partir do final da Segunda Guerra Mundial, o regionalismo, como mencionado acima, caracteriza-se pela crescente importância e impacto dos processos de integração regional no sistema internacional. A fim de melhor analisar esse fenômeno, esta tese propõe a necessidade de diferenciar os dois tipos de processos básicos que compõem a definição de *regionalismo*, também delineada acima: a *cooperação* e a *integração*. Ressalta-se, de antemão, que a discussão a respeito do regionalismo tem o objetivo de melhor compreender o fenômeno da integração regional, que, em sentido amplo, compõe a temática desta tese.

Assim sendo, deve-se entender a *cooperação internacional* como o processo de colaboração ou coordenação entre Estados – podendo também envolver outros tipos de atores internacionais – com vistas a objetivos comuns. A cooperação internacional caracteriza-se pela sua flexibilidade, pois não requer, ao menos formalmente, regularidade ou redimensionamento das soberanias estatais; e não exige necessariamente a criação de arranjos jurídico-institucionais – embora frequentemente isto aconteça –, como as organizações internacionais e as organizações não-governamentais.

Já a *integração regional*, para os fins desta tese, é definida como o processo de aproximação entre dois ou mais Estados – podendo também envolver outros tipos de atores internacionais – com vistas a objetivos comuns, que resulta na criação de *arranjos*

institucionais cujo funcionamento eficaz pode exigir a cessão de parcelas da soberania estatal às *instituições* de integração.

Definida a integração nesses termos, duas considerações devem ser feitas para que se dê prosseguimento a este trabalho. Primeira, uma vez que o conceito de regionalismo abrange os processos de cooperação e integração, e uma vez estes foram definidos e diferenciados; esta tese, coerentemente com seu tema principal (UNASUL), concentrará sua análise sobre o regionalismo no sentido de integração regional, sendo que ambos os termos – *regionalismo* e *integração regional* – serão utilizados, doravante, como sinônimos.

Segunda, o sentido da expressão *arranjos institucionais* refere-se diretamente ao conceito de *instituições internacionais* adotado por esta tese, com base no ensinamento de Keohane (1993), o qual parece ser oportuno destacar novamente: “conjuntos de regras (formais e informais) persistentes e conectadas, que prescrevem papéis de conduta, restringem a atividade e configuram as expectativas”. Para o mesmo efeito, são válidos também os três tipos de instituições internacionais enumerados por Keohane, *organizações intergovernamentais internacionais*, *regimes internacionais* e *convenções*.²¹ Portanto, em decorrência da definição de integração regional e da definição e tipos de instituições internacionais assumidos por esta tese, os processos de integração regional produzem, necessariamente, instituições internacionais. No caso da UNASUL, por exemplo, seu *arranjo institucional* ou *institucionalização* compreende os três tipos de instituições internacionais²²: a organização internacional, os regimes e as convenções.²³

Retomando a história do regionalismo – entendido agora como sinônimo de integração regional –, observa-se que seu maior desenvolvimento ocorre a partir da segunda metade do século XX e se estende até os dias atuais. De modo ainda mais específico, o regionalismo do pós-Segunda Guerra Mundial passou a ser classificado em dois períodos distintos: um que vai do princípio dos anos 1950 à década de 1970, o regionalismo *velho* ou *fechado*; e outro que manifesta-se a partir do final dos anos 1980 e ganha força nos anos 1990, o regionalismo *novo* ou *aberto*. Nesse sentido, Marianne Wiesebron (2008, p. 15) caracteriza as principais diferenças entre o novo e o velho regionalismo e estabelece, ademais, o ano de 1989 como

²¹ A respeito da definição e tipos de instituições internacionais, ver item 2.2.1.

²² Ver item 2.2.1.

²³ Cabe ressaltar, conforme explicado anteriormente (ver item 2.2.1), que esta tese examina especialmente a institucionalização da UNASUL como *organização intergovernamental internacional*. Isto não exclui a consideração dos regimes internacionais e das convenções relacionadas à UNASUL, que são essenciais à análise deste bloco de integração sul-americano.

marco temporal de transição, de um para o outro, como modelo predominante de integração regional:

Antes de 1989, o regionalismo aconteceu num mundo mais protecionista e entre países vizinhos e com um desenvolvimento econômico mais ou menos semelhante. Após 1989, com a introdução de uma liberalização quase generalizada, mercados (mais) abertos, seja como política autônoma, seja como resultado da imposição do Consenso de Washington, os processos de regionalismo parecem se multiplicar a uma velocidade enorme, e inúmeros tipos de processos de integração regional se desenvolvem desde então e estão se desenvolvendo. No confronto com a globalização, governos começaram a considerar a integração como uma forma de fortalecer a posição das suas nações dentro da nova ordem global [...].

Com efeito, a queda do Muro de Berlim (1989) é o marco do início transição do sistema internacional da Guerra Fria para o sistema Pós-Guerra Fria. Sob esta nova configuração do sistema internacional, o processo de globalização econômica e o estabelecimento de políticas neoliberais, que preconizam a liberalização de mercados, aumentaram a interdependência econômica e possibilitaram a criação ou o aprofundamento de diversos acordos de integração econômica. Portanto, a interdependência derivada do processo de globalização estimula a multiplicação de acordos regionais, que por sua vez reforçam a interdependência, e liberalização de mercados e as políticas neoliberais características do próprio processo de globalização.

Porém, se, por um lado, o novo regionalismo opera como reforço ao próprio fenômeno da globalização, por outro lado, paradoxalmente, funciona também como uma reação dos Estados e dos demais atores internacionais aos riscos da globalização econômica. Assim sendo, o novo regionalismo constitui uma tentativa de melhor inserção, econômica e política, dos Estados no sistema Pós-Guerra Fria, cuja materialização institucional se dá por meio da criação de *blocos* de integração regional. Este fenômeno é descrito por Visentini e Pereira (2008, p. 225):

Neste contexto, a estruturação de megablocos, isto é, dos processos de integração econômica supranacional em escala regional, longe de significar uma harmonização de interesses dentro de mercados abertos no plano mundial, representa em larga medida o contrário: a liberalização comercial entre os países integrantes de cada bloco é acompanhada pelo estabelecimento de um protecionismo ainda maior em relação ao resto do mundo. As consequências só não foram mais graves até agora porque as rivalidades ocorrem dentro de um sistema fortemente interdependente.

Os processos de integração regional contemporâneos, além de reforçar ou reagir ao processo de globalização econômica, são resultantes de um complexo de motivações políticas e econômicas. Entre as motivações políticas, um exemplo são as da construção da Comunidade Econômica Europeia (CEE) nos anos 1950, entre as quais, está a necessidade criar um grau de interdependência que desencorajasse aos países membros a utilização das

armas contra os próprios vizinhos, ao contrário do que ocorrera diversas vezes no passado. Outro exemplo de motivação política diz respeito à assinatura do Tratado de Assunção, que estabeleceu o MERCOSUL em 1991, cujo um dos objetivos era o constituir um bloco de países que enfrentasse, com melhores condições de barganha, o processo de negociação da então provável, especialmente durante a década de 1990, Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), proposta de integração hemisférica impulsionada pelos EUA.

No que tange às motivações econômicas, inúmeros autores têm escrito a respeito, entre os quais pode-se citar Almeida (2013, p. 27-28), que relaciona um extenso rol de objetivos: maior eficiência na produção, por meio da especialização crescente dos agentes econômicos; maior escala de produção, em virtude da ampliação dos mercados; melhor posição de barganha nas negociações comerciais internacionais; mobilidade de fatores de produção através das fronteiras, permitindo a otimização do seu aproveitamento; e, coordenação de políticas monetárias e fiscais.

Além da conjuntura do sistema internacional e das motivações dos atores envolvidos nos processos de integração regional, é necessário ressaltar que os objetivos políticos e econômicos do regionalismo são, em sua natureza e possibilidade de realização, diretamente relacionados com o tipo de integração promovida pelos atores em uma dada região. Com base na tipologia de Bela Balassa (1964), os tipos de integração regional, em ordem de complexidade, são: *Zona de Preferências Tarifárias*;²⁴ *Área de Livre Comércio*; *União Aduaneira*; *Mercado Comum*; *União Monetária*; e *União Econômica Total*.

Tais categorias de Bela Balassa relativas à integração regional, embora remetam, *a priori*, a uma tipologia da integração estritamente econômica – excluindo, portanto, outras dimensões da integração, como a política –, possuem abrangência em relação a todos os âmbitos da integração, inclusive o político. À vista disso, embora o seu menor grau de complexidade (a Área de Livre Comércio) não possua praticamente nenhum condicionamento político-institucional para o seu funcionamento; os seguintes estágios, à medida do seu grau de complexidade, aprofundam a relação entre os objetivos econômicos da integração e a existência de condições político-institucionais para a sua efetividade. Isso motiva a utilização dessa classificação, apesar de passível de críticas, para a discussão da relação entre os objetivos da integração e sua relação com os aspectos políticos de sua institucionalização.²⁵

²⁴ A Zona de Preferências Tarifárias não é considerada, na obra de Bela Balassa, como uma etapa do processo de integração. Sua inclusão é feita com base no entendimento desta tese.

²⁵ Deve-se observar que a tipologia da integração regional de Bela Balassa, embora muito difundida, não é unanimemente aceita. Por exemplo, Joseph Nye (1969, p. 57-58), critica a utilização desta classificação pelos cientistas políticos, apontando dificuldades como a frequente incompreensão da expressão *mercado comum*,

Além de serem tipos de integração de complexidade crescente, cada tipo de integração citado acima compreende as características do tipo anterior, acrescentando-lhe outras. Assim essa classificação dos tipos de integração, apesar de ideal, denota também uma escala evolutiva da integração, na qual cada *tipo* isolado corresponde, ao mesmo tempo, a uma *etapa*, *fase* ou *estágio* de integração. No entanto, a realização desse percurso, da etapa mais simples à mais complexa, não é obrigatório aos Estados e, muitas vezes, nem é o seu objetivo.

De fato, a integração pretendida e, no caso dos tipos mais complexos, a construção do regionalismo em sucessivas etapas, é um processo que, como observa Oliveira (2009, p. 52) “[...] dependerá da vontade política dos Estados-membros integrantes e do conjunto de medidas materiais por eles tomadas”. Esta constatação tem especial relevância em face do tema desta tese, pois a *vontade política*²⁶ e as *medidas materiais* traduzem-se em termos institucionais. Em outras palavras – e em coerência com a definição de integração regional adotada acima – cada etapa desse processo exige maiores níveis de institucionalização e, nos estágios mais complexos, cessão de parcelas de soberania estatal, conforme será visto abaixo.

O primeiro tipo de integração listado, a *Zona de Preferências Tarifárias*, é o nível de integração menos profundo. Consiste na eliminação de barreiras tarifárias de apenas parte dos produtos, não todos, no comércio entre os países membros. Via de regra, os produtos excluídos da lista são aqueles cujos governos desejam proteger os fornecedores domésticos, ou, então, consideram que a manutenção de barreiras comerciais é uma necessidade estratégica. Frequentemente, as preferências tarifárias são uma experiência que, ao ser bem sucedida, antecede outros estágios de integração mais profundos.

Uma *Área de Livre Comércio* é o processo no qual são eliminadas as barreiras tarifárias e também as não tarifárias no comércio entre os países envolvidos. Neste estágio de integração, ao contrário da zona de preferências tarifárias, a lista de produtos e serviços isenta de barreiras pode, em teoria, chegar a cem por cento do comércio, embora na prática os acordos contemplem a possibilidade de exceções. É necessário neste modelo de integração estabelecer, por meio de regras que determinem a origem, a diferenciação entre produtos e serviços originários da região beneficiada pela integração e aqueles que provêm, no todo ou em parte, de países terceiros.

cuja utilização empírica muitas vezes não corresponde ao seu conceito. Entretanto, esta tese entende que as críticas de Nye não atingem o valor da teoria de Balassa em si, mas os casos em que sua aplicação é errônea, principalmente no contexto de estudos de integração regional comparada; o que não é o caso desta tese.

²⁶ O papel dos Estados, seus governos e políticas nos processos de integração regional, e mais especificamente na UNASUL, será o tema do Capítulo 3 deste trabalho.

Entre os objetivos dos Estados que criam uma área de livre comércio, estão a ampliação de mercados e o fortalecimento da competitividade das empresas em escala regional e global. Os países participantes mantêm total autonomia na sua política externa e no comércio com terceiros países. Dois exemplos de integração nesse estágio são o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e a Aliança do Pacífico (AP).

Uma *União Aduaneira* representa um processo onde, uma vez já estabelecida uma área de livre comércio, os Estados adotem uma tarifa externa comum (TEC) em relação ao comércio com países de fora do bloco. A existência da TEC significa que os Estados-membros aceitaram a obrigação de adotar uma política comercial comum em relação a terceiros países. Nesse sentido, verifica-se, por um lado, que a união aduaneira frequentemente é vantajosa aos seus participantes durante processos de negociações comerciais com terceiros países, pois a atuação em bloco resulta em maior poder de negociação dos termos de troca. Por outro lado, esse estágio de integração, ao exigir um certo patamar de integração política dos Estados, impacta sobre a suas soberanias, sendo necessária a construção de processos institucionais mais complexos para a tomada e execução das decisões do bloco.

Um *Mercado Comum* pode ser implementado em uma região onde, uma vez constituída uma área de livre comércio e uma união aduaneira, realiza-se a livre circulação de todos os fatores de produção: bens, serviços, capitais e mão de obra (pessoas). Os três primeiros destes fatores, em consequência dos estágios de integração consolidados anteriormente, do processo de globalização econômica e do próprio modelo econômico neoliberal, apresentam menores dificuldades para a implementação de que o quarto fator. Assim, em decorrência da livre circulação das pessoas, o regionalismo na forma de mercado comum necessita de arranjos institucionais que favoreçam a integração não somente econômica entre os países, mas também a integração política. De fato, em um mercado comum, pode-se afirmar que a distinção ou separação entre essas duas dimensões da integração carece de sentido prático, pois ambas constituem partes interdependentes de um mesmo processo.

Assim sendo, a livre circulação de pessoas significa a possibilidade dos cidadãos dos países membros de circular, trabalhar, residir, investir livremente entre os países do bloco, como se realizassem essas atividades dentro de um mesmo Estado. Isto implica a necessidade de harmonização legislativa dos países, a coordenação de políticas sociais, previdenciárias, trabalhistas, sanitárias e educacionais, entre outras. Além disso, o fato de as pessoas poderem circular sem controles internos na região integrada, gera a necessidade de políticas comuns de

controle da circulação de pessoas nas fronteiras externas ao bloco. São exemplos de mercado comum, consolidados ou em consolidação, a União Europeia (UE), o MERCOSUL e a CAN.

Uma *União Monetária* objetiva estabelecer, sobre um mercado comum, a coordenação de políticas macroeconômicas, especialmente as políticas fiscais e monetárias, tornando possível a adoção de uma moeda comum. Pressupõe também a construção de políticas comuns em setores específicos, como a política agrícola, industrial, ambiental, de concorrência, de transportes e de comunicações. Conseqüentemente, este estágio de integração requer um nível ainda maior de institucionalização e de redução da soberania estatal. Por exemplo, na União Europeia – único exemplo consolidado deste estágio de integração –, a administração da moeda comum (Euro) e da política monetária do bloco é feita pelo Banco Central Europeu, instituição criada com poderes e funções que substituem os dos países que aderiram à *Zona do Euro*²⁷.

Por fim, a *União Econômica Total* consiste na criação de instituições supranacionais de decisão, execução e controle das políticas comuns nas áreas econômica, monetária e social, entre outras. Ainda não existem exemplos empíricos desse estágio de integração. Além das políticas comuns acima mencionadas, a prática da integração total exigiria um nível de institucionalização profundo e, teoricamente, o próprio conceito tradicional de soberania perderia significado, devido à tendência à fusão da política nacional com a regional. Nestes termos, a união econômica total conformar-se-ia também, no dizer de Oliveira (2009, p. 58) como *união política total*, “[...] cujas regras do jogo exigirá [sic] um Parlamento supranacional comum, demandando obrigatoriamente cessão de soberanias nacionais comuns e políticas comuns de interior, exterior, defesa e segurança e de justiça”.

Em suma, neste item do trabalho foram abordados o conceito e a história dos fenômenos do regionalismo e da integração regional. Foram apresentadas, também, os tipos ou fases dos processos de integração, enfatizando seus aspectos econômicos e políticos e relacionando-as com as suas implicações em termos institucionais. Assim, a partir da compreensão dos processos de integração regional como uma sucessão de etapas, é possível afirmar que nas etapas iniciais, a integração manifesta-se com o predomínio da dimensão

²⁷ A Zona do Euro representa um grupo de Estados Membros da União Europeia que adotaram o Euro como moeda oficial. Como a adesão ao Euro, por um lado, não é obrigatória aos Membros da União Europeia e, por outro, para os Membros da UE que se candidatarem à Zona do Euro é necessário o cumprimento de algumas condições, apenas parte dos Estados Membros da EU fazem parte dessa Zona. Atualmente, compõem a Zona do Euro 19 países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos e Portugal.

econômica, havendo, à medida que a integração se torne mais complexa, maior relevância e até predomínio da integração política.

A escolha inicial do tipo ou estágio de integração, se mais ou menos profundo, é sempre dependente da vontade dos governos nacionais. No entanto, as instituições da integração regional deverão ser adequadas às opções dos Estados. Em outras palavras, dependendo da profundidade da integração regional, maior deverá ser a sua institucionalização para que se possam atingir os objetivos do processo.

3 BRASIL, ARGENTINA E VENEZUELA NO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL

O objetivo deste capítulo é analisar os objetivos de política externa relacionados à integração regional de Argentina, Brasil e Venezuela, a fim de dimensionar os seus papéis em relação ao processo de constituição e institucionalização da UNASUL. A fim de realizar este objetivo, no item 3.1, abordar-se-á o conceito de *política externa*, estabelecendo o sentido e alcance desta expressão no âmbito desta tese. Busca-se enfatizar os papéis dos atores – internacionais ou domésticos – envolvidos na política externa, bem como salientar a relação desta com os processos de institucionalização das relações internacionais.

No que tange à análise teórica proposta acima, adotar-se-ão, como fontes, literaturas selecionadas, ou seja, livros e artigos de periódicos. A abordagem introdutória do conceito de *política externa* será feita com base nas obras de Lafer (2009); Cervo (2008); e Dias (2010). Nestes autores, buscar-se-ão encontrar noções e conceitos básicos de política externa, os quais serão analisados descritivamente.

A partir daí, um primeiro nível de problematização sobre o conceito de política externa é proposto, com apoio no artigo de Putnam (2010). Procurar-se-á, por um lado, analisar fatores externos e internos – com destaque para estes – influenciadores da política externa; e, por outro lado, respaldar teoricamente o entendimento, defendido nesta tese, de que os Poderes Executivos centrais dos Estados, na condução da política externa, atuam como intermediadores das pressões oriundas da esfera doméstica e da internacional. Desse modo, por meio de análise dedutiva, possibilitar-se-á inferir considerações sobre os papéis em específico dos governos centrais dos países que serão abordados empiricamente, em termos de políticas de integração, ao longo deste capítulo.

Em um segundo momento, a análise teórica da política externa desdobra-se na análise dos processos de cooperação e integração internacional, com fundamento na perspectiva da teoria do intergovernamentalismo neoliberal de Moravcsik (1993; 1998); e Moravcsik e Schimmelfennig (2009). Nestas fontes, buscar-se-á uma teoria de base para explicar o processo de institucionalização da integração regional, tendo os Estados e seus governos como agentes centrais da política externa. Portanto, pretende-se compreender teoricamente o itinerário que se percorre desde a formação das preferências ou objetivos de política externa dos governos; passa pelo processo de negociação internacional para o estabelecimento de acordos; até chegar à criação ou reforma de instituições internacionais. Ressalta-se que, nos

itens seguintes desta tese, que tratam de casos empíricos de políticas de integração regional, a abordagem do intergovernamentalismo liberal servirá para a construção de análises de tipo dedutivo, ou seja, a partir das ideias gerais propostas por este referencial teórico, serão construídas inferências a respeito dos casos empíricos de políticas de integração e a relação destes casos com o processo de institucionalização da UNASUL.

Ainda concernente ao intergovernamentalismo liberal, destaca-se a utilização de literaturas complementares. Assim, com vistas a esmiuçar os fundamentos e características daquela teoria, recorrer-se-á ao uso das abordagens do neofuncionalismo (HAAS, 1958; 1961); do intergovernamentalismo tradicional (HOFFMANN, 1966); e do institucionalismo neoliberal (KEOHANE, 1993). Nestas fontes, procurar-se-ão, por meio de análise comparativa, fundamentos inspiradores do intergovernamentalismo liberal e também as características que o identificam e diferenciam em relação àquelas abordagens. Ademais, adotar-se-ão os textos de Gilpin (2001); Mariano e Mariano (2002); e Herz e Hoffmann (2004), onde encontram-se comentários elucidativos sobre a abordagem proposta por Moravcsik e, em relação aos quais, a análise desenvolvida terá índole descritiva.

No subcapítulo 3.2, tendo em vista que a UNASUL é um processo conformado entre países cujos objetivos de política externa são, em certos aspectos, concorrentes ou até divergentes, ilustrar-se-á esse cenário com a discussão das políticas dos países do denominado *Eixo do Pacífico* da integração sul-americana: Chile, Colômbia e Peru. Esta análise empírica terá, como fontes, artigos selecionados sobre as políticas externas e de integração desses três países. Primeiramente, utilizar-se-á o texto de Serrano e Galarreta (2013), que contribuirá para ilustrar a concorrência de projetos heterogêneos de integração na América do Sul, protagonizados por grupos distintos de países que possuem, respectivamente, distintos objetivos de política externa. A respeito do Chile, a análise empírica terá como base os trabalhos de Parejas (2006); e Van Klaveren (2011). Na abordagem da Colômbia, empregarem-se-ão os textos de Pistamaro (2011); Posada (2011); Pedraza (2012); e Borda (2014). O Peru, por sua vez, será tratado empiricamente com fundamento em Belaunde (2007); Visentini e Oliveira (2012); e Rivero (2014).

Na literatura acima referida, procurar-se-á delinear as principais características e objetivos das políticas externas e, principalmente de integração daqueles países, considerando-se o período do marco temporal desta tese (2004-2012). Neste sentido, cabe destacar que o tratamento dado as estas referências bibliográficas não se constituem em resenhas, mas em apreender analiticamente as visões do tema. As análises realizadas serão de tipo comparativo, ou seja, cotejar-se-ão as políticas dos países do *Eixo do Pacífico*,

primeiramente entre si, para, posteriormente, confrontá-las às políticas de integração dos países do *Eixo do Atlântico* e aos objetivos de integração e perfil institucional da UNASUL.

Por fim, no item 3.3, concentrar-se-á foco nas políticas de integração de Argentina, Brasil e Venezuela, considerando seus objetivos e papéis no processo de institucionalização da UNASUL. Trata-se, portanto, de análise empírica sobre a produção teórica e que terá, como fontes, textos selecionados sobre as políticas externas e de integração daqueles três países. Primeiramente, à guisa de introdução do subcapítulo em tela, considerar-se-ão os trabalhos de Coutinho (2006); e Cervo (2007), onde serão procuradas as linhas gerais do processo de crise e declínio do neoliberalismo, cujas consequências implicaram, sobretudo, na eleição de governos de esquerda ou centro esquerda nos países do *Eixo do Atlântico* que, por sua vez, puseram em marcha projetos de política externa e de integração que influenciaram no surgimento da UNASUL. Em seguida, recorrer-se-á aos argumentos de Vizentini (2008); Bandeira (2009); Moreira, Quinteros e Silva (2010); e Simões (2011), na busca de fundamentar a opção desta tese por atribuir àqueles três países o papel estratégico no processo de institucionalização da UNASUL. A análise das fontes acima terá índole descritiva.

No que tange à abordagem em específico das políticas de integração do *Triângulo Estratégico*, o exame da Argentina terá como fontes os trabalhos de Bernal-Meza (2008); Rapoport (2009); Saraiva e Ruiz (2009); Simonoff (2009); Silva (2012); e Granato e Allende (2013). O estudo do Brasil terá fundamento em discursos e documentos oficiais (SILVA, 2003); (ROUSSEFF, 2011); (BRASIL, 2012); assim como na literatura de Vizentini (2003; 2005); Hirst (2006); Vigevani e Cepaluni (2007); Lessa, Couto e Farias (2009); Silva (2009); Hirst, Lima e Pinheiro (2010); Fuser (2011); Sel (2013); Cornetet (2014); e Soares (2014). Por fim, a análise empírica da Venezuela terá base em documentos oficiais (VENEZUELA, 2001); bem como nos escritos de Urrutia (2006; 2008); Botelho (2009); Saraiva e Ruiz (2009) – o mesmo utilizado na abordagem da Argentina –; Castillo (2011); Jácome (2012); Miranda (2013); e Vanbiervliet (2013).

Nas fontes listadas acima, procurar-se-á examinar as principais características e objetivos das políticas externas e, sobretudo, de integração de Argentina, Brasil e Venezuela, considerando-se o marco temporal estabelecido (2004-2012). As análises realizadas serão de tipo comparativo, ou seja, comparar-se-ão, com base nas fontes listadas, as políticas dos países do *Eixo do Atlântico*, entre si, com as políticas de integração dos países do *Eixo do Pacífico* anteriormente analisados e, no Capítulo 4, aos objetivos de integração e perfil institucional da UNASUL.

Como última nota da introdução a este Capítulo, e conforme tomou-se o cuidado de detalhar na Introdução desta tese, é necessário salientar que as políticas de integração do *Triângulo Estratégico* da integração sul-americana, em que pese não constituam o *problema* desta pesquisa – o qual versa sobre o nível de institucionalização da UNASUL –,²⁸ constituem uma das duas variáveis fundamentais da hipótese²⁹ construída para esta tese. Assim sendo, a análise empírica das políticas de integração desses países torna-se necessária, pois está correlacionada, como se perceberá no Capítulo 4 da tese, à análise empírica do nível de institucionalização da UNASUL.

3.1 POLÍTICA EXTERNA, POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO

Este item do trabalho tem o objetivo de analisar o conceito de *política externa*, de modo a instrumentalizá-lo para os próximos desdobramentos desta tese. Assim, sendo, são propostas definições para aquela expressão; para, em seguida, problematizá-la sob os prismas da teoria dos *jogos de dois níveis* (PUTNAM, 2010) e da teoria do *intergovernamentalismo liberal* (MORAVCSIK, 1993; 1998).

É de se ressaltar que o intergovernamentalismo liberal, ao lado do institucionalismo neoliberal (KEOHANE, 1993), constitui um dos referenciais teóricos desta tese. Por este motivo, as páginas deste subcapítulo também darão lugar à apresentação da teoria de Moravcsik, com seus aspectos históricos, pressupostos teóricos e principais categorias analíticas, ao mesmo tempo em que procurar-se-á demonstrar, com exemplos relativos à UNASUL, sua aplicabilidade no estudo da institucionalização deste processo de integração.

Conceituando-a em sentido amplo, a política externa pretende, de acordo com Celso Lafer (2009, p. 16), “[...] traduzir as necessidades internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre seu destino”. À política externa competem as estratégias que o Estado deve seguir para atingir os seus objetivos, munindo-se

²⁸ Respeitante ao *problema* desta tese, recorda-se que consiste em “O que explica a previsão, no Tratado Constitutivo da UNASUL, de objetivos de integração que demandam um alto nível de institucionalização, uma vez que na literatura geral sobre integração latino-americana, bem como nos processos de integração latino-americanos precedentes, caracterizam-se baixos níveis de institucionalidade da integração?”. Neste sentido, ver a Introdução.

²⁹ Atinente à *hipótese*, lembra-se que a mesma aventa que “A presença de objetivos de integração no tratado constitutivo da UNASUL que demandam um alto nível de institucionalização pode ser explicada pelo cenário histórico da constituição e implementação da UNASUL, que reúne condições históricas e geopolíticas para a sua viabilidade”. Ainda, destacam-se duas variáveis cuja análise contribuirá para a explicação da hipótese, a saber: “1) O declínio do paradigma do regionalismo aberto – que identifica a integração como um processo, essencialmente econômico, de progressiva abertura comercial; e 2) Os objetivos dos governos dos Estados – sobretudo de Argentina, Brasil e Venezuela – em relação ao adensamento institucional da UNASUL”. Neste sentido, ver a Introdução.

de princípios e valores que orientam a inserção internacional de um país. Esta inserção ocorre por meio da diplomacia, que busca realizar e proteger os interesses nacionais. Neste sentido, a função da política externa é “[...] agregar os interesses, os valores e as pretendidas regras do ordenamento global, da integração ou da relação bilateral, isto é, prover o conteúdo da diplomacia desde uma perspectiva interna, quer seja nacional, regional, quer seja universal” (CERVO, 2008, p. 09).

Reinaldo Dias (2010, p. 104) define como política externa o processo através do qual “[...] os Estados conduzem suas relações mútuas, como partes integrantes do sistema internacional, interagindo de diversos modos, tendo como marcos limite a cooperação e o conflito”. Ainda com Dias (2010, p. 104-105), o conceito de política externa possui duas características fundamentais: a primeira é a de ser uma atividade própria dos Estados, constituindo “o conjunto de posições, atitudes, decisões e ações que adota um Estado além de suas fronteiras”. A segunda, é que a política externa é parte da política estatal como um todo, diferenciando-se da política interna porque está orientada para a interação entre o Estado e os demais atores da sociedade internacional.

A política externa, enquanto política pública formulada e implementada pelos governos nacionais, é influenciada por uma série de fatores externos e internos, entre os quais destaca-se a política interna ou *doméstica*. A este respeito, a teoria dos *jogos de dois níveis*, de Robert Putnam (2010) enfatiza o papel dos atores, preferências, coalizões e instituições domésticas sobre a política externa dos Estados. Para este autor, a política externa é resultante não apenas das decisões tomadas no âmbito do poder Executivo estatal e dos arranjos institucionais, mas da *luta política* travada entre diversos atores e instituições do cenário político doméstico: partidos, classes sociais, grupos de interesse, legisladores, opinião pública, entre outros.

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. (PUTNAM, 2010, p. 151)

Assim sendo, ao contrário das teorias estatocêntricas – entre as quais estão, para citar as abordadas nesta tese como exemplo, o realismo e o institucionalismo neoliberal³⁰ –, o Estado, enquanto agente da política externa, é identificado não como um ator monolítico, mas como entidade plural, na qual o poder Executivo central, ao manter contato direto com a

³⁰ Acerca das considerações desenvolvidas nesta tese sobre estas teorias, ver itens 2.1 e 2.2.

esfera doméstica e a internacional, desempenha o papel de mediação entre as pressões de ambas. Com base nessa constatação, Putnam propõe uma teoria da negociação internacional estruturada sobre dois níveis de análise, ou seja, o nível da política externa e o nível da política doméstica. Nesse caso, a compreensão, de modo geral, da política externa e, especificamente, dos processos de negociação internacional relacionados a certo Estado, precisa estar embasada na análise da política doméstica desse mesmo Estado. (PUTNAM, 2010)

Ao afirmar o papel especial dos poderes executivos centrais dos Estados, a teoria dos jogos de dois níveis assemelha-se, neste aspecto, às teorias estatocêntricas. Isso não obstante, ressalta-se que, apesar da importância da análise da política interna de outros Estados envolvidos em determinado processo de negociação internacional, os governos nacionais geralmente atuam mal informados e não realizam boas análises a este respeito, devido à grande dificuldade desta tarefa. (PUTNAM, 2010, p. 164, 169)

No tocante a esta tese, uma das contribuições da teoria de Putnam refere-se à compreensão de que a política externa de um Estado é interdependente em relação ao seu respectivo jogo político interno. Ademais, a teoria dos jogos de dois níveis reforça – ao lado de outras teorias acolhidas neste trabalho – o papel dos poderes executivos centrais, visto que são os governos nacionais que intermediam, em cada Estado a relação entre os âmbitos políticos domésticos e o exterior.

No entanto, cabe ressaltar que, apesar de reconhecer a importância do nível da política interna de cada Estado, a análise feita nestas páginas não pretende aprofundar o conhecimento da política interna dos países envolvidos no processo de integração da UNASUL pelas seguintes razões:

- a) porque o foco da análise proposto neste trabalho está na UNASUL e no seu processo de institucionalização, sendo as políticas externas dos seus países uma variável – por certo, a mais importante – dessa análise;
- b) porque, como Putnam (2010, p. 164, 169) reconhece, a análise da política interna é uma tarefa extremamente difícil (os próprios governos nacionais geralmente atuam mal informados e não realizam boas análises a este respeito). Adicionalmente, no caso desta tese, tal análise envolveria não um, mas vários países, inviabilizando o trabalho aqui proposto;
- c) porque, a fim de compreender o papel dos Estados – especialmente dos estratégicos – no processo de institucionalização da UNASUL, parte-se do pressuposto que suas políticas externas e de integração constituem, em si

mesmas, o produto ou resultado da interação entre inúmeros fatores – já incluídas, portanto, suas respectivas dimensões políticas domésticas.

Tendo em vista a necessidade de analisar o processo de institucionalização da UNASUL, um dos marcos desta tese é a teoria do *intergovernamentalismo liberal*, cujo autor de referência é Andrew Moravcsik. Em relação à teoria dos jogos de dois níveis, referida logo acima, um aspecto em comum é que o intergovernamentalismo liberal, com o fito de aprofundar a análise do papel dos Estados no processo de institucionalização do sistema internacional, também acrescenta a variável dos atores políticos domésticos. Em outras palavras, de acordo com Mariano e Mariano (2002, p. 25), na teoria de Moravcsik o “Estado continua sendo o ator central; no entanto, deixa de ser visto como monolítico e passa a ser percebido como agente cujas decisões e preferências são influenciadas pelas pressões organizadas pelas coalizões internas”.

O intergovernamentalismo liberal, *a priori*, pode ser apresentado como um aprofundamento do institucionalismo neoliberal de Keohane.³¹ Essa afirmação decorre, por exemplo, do fato de que ambas abordagens identificam-se quanto a suas premissas a respeito do sistema internacional: anárquico, no qual os Estados ocupam papel central e atuam de acordo com interesses egoístas. Outro exemplo da proximidade entre as duas teorias advém das consequências da forma que ambas configuram o sistema internacional. Assim sendo, o sistema internacional anárquico, para uma e para a outra teoria, favorece a que o Estado coopere com seus pares na criação de instituições internacionais que contribuam para a diminuição dos conflitos e possibilitem mais cooperação.

Outra influência importante para o intergovernamentalismo liberal é o *neofuncionalismo*, cujo autor mais importante é Ernst Haas (1958, 1961). A teoria neofuncionalista define a integração como um processo no qual os atores políticos – domésticos e internacionais – transferem lealdades e papéis para as instituições que exercerão poderes e jurisdição sobre os Estados. Esta definição é empiricamente verificada no processo de desenvolvimento de instituições supranacionais na Europa ocidental, que resultou na construção da atual União Europeia.

A incorporação de atores do nível doméstico da política estatal à análise da política e da institucionalização das relações entre Estados é o principal legado da teoria de Haas ao intergovernamentalismo liberal. Porém, diferentemente desta, o neofuncionalismo caracteriza-

³¹ A respeito da teoria do institucionalismo neoliberal, ver o item 2.2.

se por reduzir o papel dos Estados, pois confere, por um lado, demasiada influência aos atores políticos domésticos e, por outro, excessiva importância às instituições internacionais, cujo caráter supranacional somente se concretizou no caso europeu, e apenas parcialmente.

Além das suas relações com o institucionalismo neoliberal e com o neofuncionalismo, a teoria de Moravcsik deriva também do *intergovernamentalismo* – também conhecido como *intergovernamentalismo tradicional* –, abordagem dominante nos estudos de integração dos anos 1970, cujo autor de referência é Stanley Hoffmann (1966). O intergovernamentalismo consiste em uma crítica sistemática aos pressupostos liberais ou pluralistas de outras teorias da integração, como o neofuncionalismo, pois fundamenta-se sobre uma concepção realista do sistema internacional – e, nisto, está de acordo com o intergovernamentalismo liberal. Situa a política internacional em um ambiente de anarquia, onde os Estados, atores protagonistas, promovem a integração regional apenas em função de seus interesses egoístas ou sua necessidade de sobrevivência.

As principais diferenças entre as duas formas do intergovernamentalismo decorrem da maior influência realista sobre a tese representada por Hoffmann. Neste sentido, dois aspectos podem ser ressaltados: primeiro, o intergovernamentalismo de Hoffmann minimiza o papel das instituições internacionais, relegando-as a uma condição tributária dos interesses dos Estados e sem perspectivas de influência sobre estes. Esta proposta contraria os entendimentos tanto da teoria de Keohane como a de Moravcsik.

A segunda diferença consiste em que o intergovernamentalismo enfatiza, nos processos de cooperação e integração, o contexto político internacional, em detrimento das questões relacionadas às dimensões doméstica e estrutural do Estado como, por exemplo, os papéis dos atores sociais. Neste aspecto, acredita-se que a importância que o intergovernamentalismo liberal confere aos atores não governamentais, situados na esfera doméstica da política estatal, provavelmente é a maior diferença entre as duas teorias. Tanto que o complemento “liberal” conferido ao intergovernamentalismo de Moravcsik deriva principalmente dessa característica da teoria, situando-a, portanto, entre as teorias liberais das relações internacionais; enquanto que o intergovernamentalismo de Hoffmann está mais ligado à corrente realista.

Em perspectiva histórica, a partir da segunda metade dos anos 1970, a estagnação do processo de integração política na Europa e as críticas aos trabalhos teóricos realizados até então resultaram em uma crise nos estudos de integração regional. Estas pesquisas foram retomadas com força somente na década seguinte, inspiradas pelo novo ímpeto integracionista europeu (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 46). Neste momento surge e recebe destaque o

intergovernamentalismo liberal, que, na análise de Robert Gilpin (2001, p. 354, tradução nossa), representa

[...] A mais significativa abordagem feita por cientistas políticos para a integração econômica e política desde o Neofuncionalismo [...]. Essa abordagem, derivada do Neofuncionalismo, Neoinstitucionalismo e outras teorias mais antigas da integração política, compartilha com o Neofuncionalismo uma ênfase nos interesses econômicos como as principais forças motrizes da integração regional. Como o Neoinstitucionalismo, ela salienta a importância das instituições internacionais, isto é, regionais, como uma forma necessária de facilitar e garantir o processo de integração. Contudo, [o Intergovernamentalismo Liberal] difere de abordagens anteriores na sua concentração no papel central dos governos nacionais, na importância dos poderosos interesses econômicos domésticos, e na barganha entre governos nacionais sobre questões distributivas e institucionais.

Apesar do intergovernamentalismo liberal ser uma teoria geral sobre a cooperação internacional, seus afiliados defendem que a mesma pode servir como teoria de base da integração regional devido a três características específicas:

Primeira, porque essa abordagem é amplamente fundamentada sobre teorias das ciências sociais. É uma aplicação do racionalismo institucionalista, uma abordagem geral da cooperação interestatal. Além disso, embora se baseie em percepções de escolas tradicionais da integração europeia como o neofuncionalismo e o intergovernamentalismo tradicional, busca especificar as motivações de atores sociais, Estados e líderes, e deduzir previsões sobre o comportamento conjunto ou efeitos de suas interações que podem ser sujeitos a testes empíricos (MORAVCSIK, 1998, p. 13-14).

Segunda, porque o intergovernamentalismo liberal é uma teoria sobre a evolução do processo de integração regional em toda sua extensão, isto é, constitui um quadro ou síntese teórica, e não uma teoria limitada a uma atividade política específica da integração. Argumenta que não é possível explicar a integração mediante um único fator, mas tenta reunir múltiplas teorias e fatores em uma abordagem única e apropriada para explicar a evolução da integração no tempo (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009, p. 68).

A terceira característica, ainda no raciocínio de Moravcsik e Schimmelfennig (2009, p. 68), é que o intergovernamentalismo liberal é parcimonioso e simples, apesar de apresentar uma explicação multicausal para a integração. Suas premissas básicas podem ser resumidas em poucas proposições gerais, com o propósito de simplificar a política, enfatizando o essencial e excluindo certas atividades secundárias.

Todavia, Moravcsik e Schimmelfennig (2009) ressaltam que a causa principal do sucesso do intergovernamentalismo liberal como teoria não reside nas características supracitadas, mas em seus dois pressupostos básicos acerca da política internacional:

O primeiro deles é que os Estados são os atores protagonistas. Assim, as instituições internacionais podem ser estudadas considerando-se os Estados como atores fundamentais em um contexto de anarquia no qual buscam atingir seus objetivos, na maioria das vezes, por meio da negociação e barganha intergovernamental, em vez de mediante uma autoridade centralizada que produz e obriga ao cumprimento de decisões políticas. Esse pressuposto estatocêntrico, no entanto, não iguala o intergovernamentalismo liberal ao realismo, pois a “segurança nacional não é a motivação predominante, o poder dos Estados não está fundamentado nas capacidades coercitivas, as preferências e identidades dos Estados não são uniformes, e as instituições interestatais não são insignificantes” (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009, p. 68, tradução nossa).

O segundo pressuposto básico do intergovernamentalismo liberal é que os Estados são racionais. Calculam as vantagens e desvantagens de cada ação em um dado contexto, preferindo a alternativa que satisfaça plenamente seus objetivos ou, pelo menos, maximize os benefícios. As consequências coletivas, incluindo os acordos de cooperação ou para o estabelecimento de instituições internacionais, são explicadas pelo somatório das ações de cada Estado, motivados pelas suas preferências individuais.

Tendo em vista a possibilidade de utilização da teoria de Moravcsik na análise da institucionalização da UNASUL, argumenta-se que os dois pressupostos teóricos acima descritos – apesar de desenvolvidos tendo a União Europeia como base empírica – são compatíveis com o estudo da integração sul-americana e, mais especificamente, da UNASUL. Isto porque, conforme visto, os autores salientam que tais pressupostos operam em relação à política internacional como um todo, e não apenas no contexto da integração europeia.

Nesse sentido, o primeiro pressuposto – de que os Estados são atores protagonistas – é aplicável a qualquer instituição internacional. A análise do processo de negociação e barganha entre os governos da Argentina, do Brasil e da Venezuela, motivados por suas preferências nacionais, é um elemento fundamental para a compreensão do surgimento da UNASUL como ator regional e seu processo de institucionalização. O segundo pressuposto – de que os Estados são racionais – remete à compreensão de que o processo, a forma e a profundidade das instituições da UNASUL são resultados intencionais das ações dos governos e, portanto, ajudam a perceber, de modo mais claro, que os objetivos de cada Estado em sua inserção na integração sul-americana influem decisivamente sobre a institucionalização desta.

Moravcsik (1998) explica o processo de cooperação internacional em três estágios:

- a) definição de *preferências nacionais*;
- b) *barganha* para acordos permanentes;

- c) *criação ou ajuste de instituições* para assegurar resultados. Cada um destes estágios ocorre em separado e é explicado, respectivamente, por três teorias diferentes: uma teoria liberal sobre a formação da preferência nacional; uma teoria da barganha intergovernamental nas negociações internacionais; e uma teoria funcional sobre a escolha institucional.

Por meio do encadeamento desses estágios e teorias, Moravcsik e Schimmelfennig (2009, p. 69) formulam, respectivamente, três questões sobre a integração regional:

- a) que tipo de preferências domésticas são mais significativas?;
- b) qual ou quais dinâmicas de negociação moldam os acordos de integração?;
- c) que fatores explicam o modelo institucional implementado?

Embora tais estágios, teorias e questões tenham sido originalmente orientados à análise empírica da integração europeia, o seu caráter geral permite assumir que os mesmos podem ser utilizados para a análise da integração sul-americana. Contudo, a adequação do intergovernamentalismo liberal como marco teórico desta tese pode ser melhor demonstrada se forem detalhados os três estágios do processo de cooperação política internacional supracitados, exemplificando-se como podem servir como instrumento para a análise da UNASUL.

O primeiro estágio é o da *formação das preferências nacionais*. De acordo com as teorias liberais das relações internacionais, “os objetivos de política externa dos governos nacionais variam em resposta às mudanças das pressões originadas pelos grupos sociais domésticos, cujas preferências são agregadas por meio de instituições políticas” (MORAVCSIK, 1993, p. 481, tradução nossa).

A análise empírica da União Europeia revela um processo de integração no qual as principais questões iniciais eram essencialmente econômicas e a possibilidade de confronto armado entre Estados democráticos e capitalistas era remota. Neste contexto, as preferências dos governos nacionais em relação à integração europeia refletem principalmente interesses econômicos concretos em vez de outras preocupações como segurança ou ideais europeus (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009, p. 70). Tais preferências formam-se “a partir de um processo de conflito em que interesses setoriais específicos, custos de ajuste e, às vezes, preocupações geopolíticas desempenham um importante papel” (MORAVCSIK, 1998, p. 3, tradução nossa).

Em termos de interesses de grupos e atores políticos domésticos, o intergovernamentalismo liberal identifica que os interesses econômicos são predominantes no caso europeu, mas não são os únicos a influenciar a formação da preferência nacional, pois os interesses geopolíticos e a ideologia tiveram impacto importante, embora secundário, na integração europeia (MORAVCSIK, 1998, p. 474).

No sentido do parágrafo acima, poder-se-ia supor que na América do Sul, tal como na Europa, os interesses econômicos também são predominantes e que aqui, assim como lá, os regimes democráticos e o capitalismo impelem os países para uma dimensão de integração com foco econômico-comercial. No entanto, existe a possibilidade de que, na integração sul-americana, outros interesses, como geopolíticos, ideológicos, sociais, etc. – mesmo que não superem o peso dos interesses econômicos –, tenham um papel mais importante na formação da preferência nacional do que em relação aos governos europeus. Tais suposições e possibilidades poderiam ser comprovadas por meio da análise empírica dos atores domésticos interessados, direta ou indiretamente, no processo de integração da UNASUL. Entretanto, como será frisado nas páginas abaixo, a análise dos atores domésticos e seus papéis no processo de integração sul-americana não é um dos objetivos propostos por este trabalho.

Após o processo de formação das preferências nacionais, o segundo estágio é o das *barganhas* entre os Estados. Tendo em vista que as preferências de Estados diferentes raramente convergem em sua totalidade, o intergovernamentalismo liberal, a fim de explicar os resultados mais importantes das negociações internacionais entre Estados com preferências distintas, adota uma *teoria da barganha* da cooperação internacional. Com o objetivo de aumentarem seus benefícios, os Estados buscam a cooperação em benefício mútuo, ao mesmo tempo em que decidem como os benefícios da cooperação serão repartidos. Tendo em vista que os interesses coletivos e os individuais dos Estados frequentemente conflitam, os resultados das negociações dependem do poder de barganha de cada Estado. A teoria em discussão propõe que o poder de barganha dos Estados resulta de vários fatores:

[...] no contexto da União Europeia, *interdependência assimétrica*, isto é, a distribuição desigual dos benefícios de um acordo específico [...], e *informação* sobre preferências e acordos desempenham um papel crucial. Geralmente, aqueles atores que estão menos necessitados de um acordo específico, em relação ao status quo, são mais capazes de ameaçar os outros com não cooperação e assim forçá-los a fazer concessões; e aqueles atores que têm mais e melhores informações sobre as preferências de outros atores e os trabalhos das instituições são aptos a manipular o resultado em seu favor (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009, p. 70, tradução nossa, grifos nossos).

O intergovernamentalismo liberal busca explicar a eficiência da barganha e da distribuição de benefícios da cooperação entre Estados cujas preferências são conhecidas. No caso empírico da integração europeia, Moravcsik (1998, p. 3) constata que a distribuição dos resultados reflete o poder relativo dos Estados num contexto de interdependência assimétrica. Os Estados que obtêm os melhores resultados econômicos com a integração comprometem a maioria a ter ganhos menores. Aqueles que ganham menos economicamente tendem a dispor de mais poder para estabelecer condições.

A utilização do marco intergovernamentalista-liberal nesta tese estabelece como pressupostos, sujeitos à comprovação empírica, por um lado, que as preferências dos três países estratégicos da UNASUL conflitam em alguns pontos e, por outro lado, que estes Estados têm diferentes níveis de poder de barganha. Assim, a análise do processo de barganha intergovernamental entre os países estratégicos permite identificar que tipos de ganhos são obtidos por cada país – sejam econômicos ou de outra natureza – e quais tipos de condições para participar do processo de integração são apresentadas pelos países que ganham relativamente menos. Tal análise do processo de negociação e distribuição dos resultados da UNASUL interfere decisivamente sobre as escolhas dos governos a respeito do modelo das instituições que estão sendo implementadas neste processo de integração.

Por fim, com a finalidade de explicar o processo de estabelecimento e o modelo que as instituições internacionais assumem, o Intergovernamentalismo Liberal desenvolve uma teoria sobre o terceiro estágio do processo de cooperação política internacional. Este estágio ocorre a partir do momento em que os Estados celebram *acordos de criação ou reforma de instituições internacionais*.

A teoria de Moravcsik auxilia-se da perspectiva do institucionalismo neoliberal de Keohane e Nye (1977) no entendimento de que as instituições internacionais são muitas vezes necessárias para dar estabilidade à cooperação internacional. Adicionalmente, a teoria em foco também concorda com sentenças tradicionalmente relacionadas à teoria neofuncionalista: “Estados deliberadamente delegam autoridade a organizações supranacionais capazes de agir contra preferências posteriores dos governos” (FLIGSTEIN; STONE SWEET, 2001, p. 1208 apud MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009, p. 72, tradução nossa); e “instituições incorporam, sob condições de incerteza, consequências não intencionais e não desejadas” (KEOHANE, 1984 apud MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009, p. 72, tradução nossa).

Conforme abordado no capítulo anterior³², as organizações internacionais aprimoram a cooperação interestatal por meio da criação de espaços de negociação, além de possuírem mecanismos capazes de dar cumprimento às decisões e normas produzidas. Possuem sistemas de coleta, análise e disseminação das informações, bem como de monitoramento das atividades dos Estados. Assim, no dizer de Herz e Hoffmann (2004, p. 23-24), cria-se um ambiente que aumenta a expectativa de reciprocidade entre os Estados, sendo que, “[...] Quanto maior a expectativa difundida no sistema de que todos ou quase todos os atores vão respeitar normas e regras, maior a probabilidade de que sejam respeitadas por ator.” Acrescenta-se a isso a possibilidade das instituições internacionais, sob certas condições, lançarem mão de meios como pressões políticas, sanções ou mesmo força militar para coagir os atores ao respeito de seus atos e normas.

O papel a ser desempenhado por cada instituição na cooperação – ou na integração – interestatal dependerá, no entanto, da extensão das funções e poderes conferidos pelos Estados à organização internacional. Tal extensão é determinada formalmente pela assinatura de acordos que criam ou reformam as instituições. Este processo reflete, como atributo da soberania estatal em si mesma, o poder do Estado de relativizar, compartilhar ou delegar sua própria soberania, em favor das instituições internacionais.

O intergovernamentalismo liberal argumenta que a variação das questões específicas, em relação às quais o Estado concorda em delegar ou ver diminuída a sua soberania, reflete os temas que mais preocupam os governos quanto à capacidade dos outros Estados de cumprirem no futuro com os acordos alcançados. Assim, no caso empírico da União Europeia, a maioria das regras afeta de forma muito limitada a soberania dos Estados, pois apenas aperfeiçoam os procedimentos de negociação e a segurança jurídica do processo de integração (MAJONE, 1994 apud MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009, p. 72).

Contudo, nos casos de delegação mais extensiva de poderes à União Europeia – como, por exemplo, o papel do Banco Central Europeu ou a atuação do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias –, constata-se que:

Transferindo soberania para instituições internacionais, governos efetivamente removem questões da variável influência da política doméstica e controle governamental descentralizado, o que pode criar pressão para o não cumprimento se os custos para os atores domésticos poderosos forem altos (MORAVCSIK, 1998, p. 73, tradução nossa).

³² A respeito das organizações internacionais, ver item 2.2.2.

Em síntese, uma análise empírica da institucionalização da UNASUL deve considerar, na perspectiva do intergovernamentalismo liberal, o processo de formação das preferências nacionais; o estágio da barganha intergovernamental; e, finalmente, o estágio relativo à escolha institucional.

No entanto, o primeiro estágio, como princípio do processo de cooperação política internacional, pressupõe a análise empírica dos interesses e grupos sociais atuantes na formação das preferências dos três países estratégicos. Apesar deste trabalho reconhecer sua importância, tal análise, uma vez que envolve fatores situados no âmbito da política doméstica de cada Estado, não será aqui realizada, pelos mesmos motivos apresentados acima, quando da abordagem da teoria dos jogos de dois níveis (PUTNAM, 2010). Considerar-se-ão as preferências nacionais de cada Estado, independentemente das dinâmicas internas de sua formação.

Na abordagem proposta nesta tese, além do segundo estágio, é especificamente no último – de *criação ou ajuste de instituições para assegurar resultados* – que pretende-se aprofundar a compreensão sobre diversas questões relativas a esse processo de integração sul-americana:

- a) quais são as preferências dos países estratégicos envolvidos e o quanto que os governos nacionais são determinantes na sua formação?;
- b) qual o poder de barganha de cada Estado e como são distribuídos os benefícios da integração?;
- c) que questões, temas ou dimensões da integração vêm tendo maior impulso?;
- d) que perfil institucional pode resultar como reflexo das preferências e da barganha intergovernamental?;
- e) quais as funções e poderes das instituições criadas?; e
- f) as instituições serão de tipo intergovernamental ou supranacional, conforme o tratado constitutivo da UNASUL permite entrever, pelo menos como uma promessa?.

Embora tais questões não constituam em si mesmas o problema de pesquisa desta tese, considera-se que possam contribuir para encontrar a resposta do mesmo.

Assim sendo, nos próximos itens deste capítulo serão discutidos os aspectos relativos às políticas de integração de Estados membros da UNASUL. Conforme o objetivo geral desta tese, serão enfatizadas as políticas dos três países estratégicos deste processo de integração: Argentina, Brasil e Venezuela. No entanto, a título de comparação e a fim de possibilitar o

contraponto na análise dos países estratégicos, serão abordados primeiramente os papéis de outros três países sul-americanos, os quais esta tese agrupa sob a expressão *Eixo do Pacífico*: Chile, Colômbia e Peru.

3.2 POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO NO “EIXO DO PACÍFICO”: CHILE, COLÔMBIA E PERU

Uma vez compreendido o conceito de política externa e os papéis dos atores envolvidos no seu processo de institucionalização, este subcapítulo pretende analisar as políticas externas e, principalmente, de integração regional, dos países do *Eixo do Pacífico* da integração sul-americana; ou seja, Chile, Colômbia e Peru. Esta abordagem opera a título de comparação e como contraponto a um dos elementos fulcrais desta tese, que é a consideração de Argentina, Brasil e Venezuela como países estratégicos do processo de institucionalização da UNASUL, a ser desenvolvida no item 3.3.

Na América Latina, um entendimento generalizado entre os estudiosos da integração é de que não existe apenas um, mas múltiplos regionalismos. Nesse sentido, observa-se um extenso rol de projetos, naturezas e objetivos distintos de integração, classificados no exemplo de Serrano e Galarreta (2013, p. 13) em três categorias:

- a) o regionalismo do NAFTA e da AP, que enfatiza o regionalismo aberto e de baixo conteúdo social e político;
- b) processos como a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), o MERCOSUL e a UNASUL, que incentivam o desenvolvimento e o comércio, mas priorizam as relações regionais e estabelecem uma agenda para além da integração econômica, objetivando uma visão alternativa e autônoma da região; e
- c) o projeto da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América-Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), que enfatiza os aspectos políticos e sociais da integração, inspirada em princípios socialistas e em oposição direta ao neoliberalismo.³³

Por ora, é necessário compreender que, assumido o pressuposto teórico – com base nas teorias do institucionalismo neoliberal e do intergovernamentalismo liberal – que os Estados

³³ Para uma análise da história, fases e categorias do regionalismo latino-americano, ver item 4.1.1.

são os atores principais do regionalismo, tal diversidade dos projetos de integração deriva diretamente da multiplicidade observada entre os projetos políticos dos países da região. Assim sendo, ajustando o foco para os países sul-americanos, que correspondem exatamente ao quadro de membros da UNASUL, verifica-se que, embora sendo partícipes deste mesmo projeto regional, há grande variação entre suas políticas externas e de integração. Este fato influi sobre a percepção de cada governo a respeito do processo de integração representado pela UNASUL e do papel deste bloco regional no quadro dos seus respectivos objetivos políticos.

A América do Sul tem sido palco, desde o primeiro lustro dos anos 2000, da configuração de dois *triângulos* político-ideológicos de países: os eixos Argentina-Brasil-Venezuela e Chile-Colômbia-Peru. Observa-se que estes dois grupos, apesar de integrarem o quadro de membros da UNASUL, possuem visões divergentes e, em certa medida, concorrentes, a respeito da natureza e objetivos da integração regional. Assim sendo, embora esta tese defenda que o eixo do lado Atlântico do subcontinente ocupa papel central no processo de integração da região – e, mais especificamente, da UNASUL –, as políticas do *Eixo do Pacífico* despertam debates sobre sua possível inserção como contrapeso regional no processo de integração sul-americano.

A Aliança do Pacífico, bloco fundado em 2012 por Chile, Colômbia, Peru e México, incrementou as discussões sobre a competição e/ou complementaridade entre os processos de integração coexistentes na América do Sul. Interpretada como um renascimento do regionalismo aberto no subcontinente (SERRANO; GALARRETA, 2013), a AP contrasta de modo evidente com os projetos de integração expressos pela UNASUL e, em menor medida, pelo MERCOSUL.³⁴ A criação daquela área de livre comércio corresponde a um conjunto de condicionantes específicos – do sistema internacional, da região e domésticos – dos seus países membros:

[...] sua emergência responde a fatores condicionantes externos do sistema internacional, entre eles, o declínio da presença dos Estados Unidos na zona, a crise na Europa, a crescente e dinâmica participação dos países da Ásia e Pacífico, particularmente da China, no comércio internacional e de sua maior influência na zona. Soma-se o empoderamento do Brasil na esfera regional-global e o interesse do México por “voltar” a região. Também se distinguem fatores internos, associados essencialmente com a percepção dos quatro países membros da AP sobre sua posição na região, o mundo e a estratégia de desenvolvimento escolhida pelos mesmos. (SERRANO; GALARRETA, 2013, p. 12-13, tradução nossa, grifo do autor).

³⁴ Deve-se observar que esta tese não tem como objetivo analisar a Aliança do Pacífico. Sendo assim, as considerações elaboradas acerca deste processo de integração são feitas apenas com a profundidade necessária à compreensão das políticas de integração dos seus três membros sul-americanos.

O advento da AP foi possibilitado pela semelhança entre seus membros no que tange ao modelo de desenvolvimento, caracterizado principalmente pela abertura comercial, o que se reflete em outras características em comum, como, por exemplo, a opção pelo regionalismo aberto e a firma de inúmeros tratados de livre comércio (TLC) bilaterais – entre os quais, com Estados Unidos e União Europeia. Ademais dessas semelhanças atinentes à inserção internacional dos países da AP, abaixo serão analisadas as peculiaridades da política externa e de integração dos três países que formam o *Eixo do Pacífico* na integração sul-americana, ou seja, Chile, Colômbia e Peru.

O Chile, dentre os três países ora em análise, é o que apresenta a história política recente mais extrema. De 1970 a 1973, durante o governo Allende, esse país viveu a tentativa de construção do socialismo por via democrática, que foi violentamente interrompida pelo golpe liderado pelo chefe das forças armadas da época, Pinochet. Já este, uma vez no governo, coordenou a primeira e mais elogiada experiência neoliberal da América Latina.³⁵

Após dezessete anos de ditadura, responsáveis por um processo de crescente isolamento do país na política internacional, o Chile retornou à democracia em 1990. Desde então, o país tem sido governado pela coligação partidária denominada *Concertación*, cujo primeiro objetivo de política externa foi o de reinserir o Chile na região e no mundo. Por outro lado, em termos de política econômica, os governos democráticos têm cuidado de promover a continuação do modelo neoliberal e da abertura comercial alavancada a partir do governo Pinochet.

Conforme observa Parejas (2006, p. 136), esse processo de inserção internacional política e econômica obedece aos princípios de política externa elaborados pela *Concertación*, entre os quais ressaltam-se, em matéria política, o fortalecimento da democracia e do Estado de direito; a promoção dos direitos humanos; o apoio à paz e segurança internacional e o pleno respeito ao direito internacional. E, em matéria econômica, ressaltam-se os princípios relativos às liberdades econômica, comercial e financeira, a proteção da propriedade intelectual e a preservação do meio ambiente.

Erigida sobre os princípios acima, a estratégia de inserção internacional chilena tem sido, no plano econômico-comercial, em linhas gerais, o aumento de sua participação e diversificação de mercados em diferentes regiões do mundo, seja reduzindo unilateralmente suas próprias tarifas; realizando acordos comerciais bilaterais; ou atuando no plano

³⁵ Presidentes do Chile, no período abordado pelo texto: Salvador Allende (1970-1973); Augusto Pinochet (1973-1990); Patricio Aylwin (1990-1994); Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000); Ricardo Lagos (2000-2006); Michelle Bachelet (2006-2010); Sebastián Piñera (2010-2014); e Michelle Bachelet (2014-).

multilateral, via OMC. Na política internacional, o Chile tem participado ativamente de diversas instituições multilaterais, destacando-se sua atuação na ONU, onde foi, por duas vezes após a redemocratização, membro não permanente do Conselho de Segurança (1996-1997 e 2003-2004). No cenário político latino-americano, o Chile participa de diversos mecanismos de integração e cooperação regional, tais como o Grupo do Rio, a CAN, o MERCOSUL, a UNASUL, e a CELAC.

Não obstante participe, desde os anos 1970, da integração latino-americana em geral, uma característica fundamental da atuação do Chile tem sido o seu compromisso preferencial com a dimensão política do regionalismo, mesmo no âmbito dos processos que apresentam conteúdo econômico-comercial relevante. Desse modo, a estratégia de integração chilena possui dois objetivos básicos: por um lado, em termos políticos, visa contribuir à melhoria de sua inserção internacional, o que pressupõe a construção de boas relações políticas com a região; por outro lado, em termos econômicos, pretende apresentar o país ao mundo “[...] como porta de entrada à América Latina, seja de contato com a Ásia-Pacífico ou de plataforma para o investimento estrangeiro [...]”. (PAREJAS, 2006, p. 142-143, tradução nossa)

A política de integração chilena – tendo em vista a sua maior adesão à dimensão política do que à econômica do regionalismo latino-americano – obedece à prioridade dada por esse país ao seu processo de abertura comercial ao mundo. Conforme observa Van Klaveren (2011, p. 160), esse país tem evitado aderir a qualquer política de integração cujos resultados signifiquem o aumento de tarifas alfandegárias ou então a geração de dificuldades nas negociações comerciais bilaterais chilenas com outros países e blocos comerciais. Assim sendo, o Chile, desde 1990, paralelamente aos mecanismos de integração política regional, tem aderido, no âmbito da integração econômica, aos acordos voltados à criação de áreas de livre comércio e de políticas que incrementem as trocas comerciais regionais, tais como a integração em matéria de energia e de infraestrutura.

Coerentemente com sua política externa e de integração regional, os sucessivos governos do Chile têm concebido o processo de institucionalização da UNASUL como um processo gradual que equilibra, por um lado, a liberalização comercial e, por outro, a concertação política (VAN KLAVEREN, 2011, p. 162)³⁶. De modo mais específico, a

³⁶ Este mesmo autor ressalta, em contraposição à postura do Chile frente à UNASUL, que “[...] outros viam a UNASUL como uma união eminentemente política, com uma certa cessão de soberania mas deixando de lado qualquer esquema de liberalização.” (VAN KLAVEREN, 2011, p. 162, tradução nossa). Embora este autor não se refira expressamente a quais países adotariam essa postura diversa da chilena, pode-se atribuí-la – de modo geral e com as devidas ressalvas – a um grupo de países que inclui o *triângulo estratégico* da

participação chilena nesse bloco tem sido motivada por três interesses estratégicos, conforme observa Parejas (2006, p. 150-151):

- a) manifestar interesse pela América do Sul, de modo a atenuar a percepção de que as diferenças nas estratégias de inserção internacional e de desenvolvimento econômico chileno significariam uma opção deste país pelo isolamento político em relação à sua vizinhança;
- b) favorecer as exportações e os investimentos externos chilenos na América do Sul – os quais são, respectivamente, de maior valor agregado e de maior volume de capital, em comparação com outras regiões do mundo – uma vez que a UNASUL inclui iniciativas como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)³⁷, voltadas à criação e aperfeiçoamento da infraestrutura física regional;
- c) superar as dificuldades acarretadas pela sua dependência energética, mediante as possibilidades de cooperação energética e de construção de redes de distribuição de hidrocarbonetos.

Em síntese, o Chile caracteriza-se pelo pragmatismo de sua política de integração regional. Os princípios de política externa elaborados pelos governos da *Concertación*, vistos acima, desdobram-se, em matéria econômica, na estratégia chilena de ampliar a abertura comercial “da” e “para a” América Latina; ampliar sua condição de vetor aos investimentos externos na região; bem como viabilizar a superação de suas deficiências em matéria energética e de infraestrutura. Já em matéria política, o Chile tem atuado sistematicamente na busca de melhorar a sua inserção regional, aproximando-se politicamente da região e buscando construir a imagem de “ponte” entre a região e o mundo, favorecendo a sua participação nos circuitos financeiro-comerciais.

Nesse sentido, a participação chilena em processos de integração aparentemente contraditórios, como a UNASUL e a Aliança do Pacífico – aquele, cuja dimensão política se sobressai em relação às demais; e este, que basicamente reedita o regionalismo aberto da década de 1990 – faz todo sentido dentro de sua estratégia política. Em outras palavras, a utilização pragmática e seletiva dos instrumentos políticos e comerciais oferecidos em cada uma das instituições regionais das quais o Chile participa contribui para o alcance dos seus

UNASUL: Argentina, Brasil e Venezuela. A respeito da política destes países para a UNASUL, suas características e particularidades, ver item 3.2.

³⁷ A respeito da IIRSA, ver item 4.2

objetivos regionais e globais, a frisar: a melhora da sua inserção internacional; a consolidação do seu modelo econômico; e, acima de tudo, a abertura de mercados.

Em comparação com o Chile – seja o da ditadura de Pinochet ou dos governos democráticos da *Concertación* –, a Colômbia apresenta, desde 1990 aos dias atuais, uma característica semelhante: a política exterior condicionada ao objetivo doméstico de abertura comercial.³⁸

Como ressalta Pedraza (2012, p. 56), com o final da Guerra Fria e do sistema bipolar, o governo César Gaviria (1990-1994) inicia uma nova fase da política exterior colombiana, voltada à adaptação da economia nacional ao processo de globalização. Entre os eventos que ilustram esta postura, observa-se o apoio do país caribenho à Iniciativa para as Américas, do presidente George Bush pai (1989-1993), especialmente no que tange à sua vertente de abertura comercial, com o projeto da ALCA, apresentada pelo governo Clinton (1993-2001). Outro evento determinante da inserção regional e global colombiana no período pós-Guerra Fria é o Plano Colômbia.

A partir de 2002, com o início do primeiro mandato do presidente Uribe, o país ingressa em uma fase peculiar de sua política internacional. Além da renovação do apoio colombiano ao projeto estadunidense de megabloco comercial – contra a tendência da maioria dos governos latino-americanos de então, entre os quais, os da Argentina, do Brasil e da Venezuela –; o governo colombiano adere integralmente ao discurso antiterrorista dos EUA pós-11 de setembro de 2001, do Governo George W. Bush (2001-2009). Contudo, se por um lado, o suporte do país andino à agenda comercial e de segurança estadunidense para a América Latina reforçou o alinhamento entre os dois países; por outro lado, teve como resultado um profundo isolamento em relação à América Latina em geral e, especialmente, à América do Sul.

Uma sequência de conflitos e desconfianças entre a Colômbia e os países sul-americanos ilustra o isolamento colombiano no governo Uribe, a saber:

- a) os desentendimentos com Hugo Chávez, presidente da Venezuela, por divergências ideológicas e sobre as políticas direcionadas ao tratamento dos grupos insurgentes que atuam em território colombiano, especialmente as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC);

³⁸ Presidentes da Colômbia, no período abordado pelo texto: César Gaviria Trujillo (1990-1994); Ernesto Samper Pizano (1994-1998); Andrés Pastrana Arango (1998-2002); Álvaro Uribe Vélez (2002-2010); e Juan Manuel Santos Calderón (2010-).

- b) a crise diplomática com o Equador e seu presidente, Rafael Correa, resultante da invasão colombiana ao território daquele país, sob pretexto de atacar o acampamento de Raul Reyes;³⁹
- c) a desconfiança dos países sul-americanos, especialmente o Brasil, a respeito do acordo entre Bogotá e Washington que permitiu a instalação de militares estadunidenses em bases situadas em território colombiano.

Esse acordo, inclusive, foi objeto de uma reunião de cúpula da UNASUL no ano de 2009, na qual o presidente Uribe conseguiu impedir que a organização se manifestasse veementemente contra a presença militar estadunidense em território sul-americano. (PEDRAZA, 2012, p. 63-64)

Na mesma linha de raciocínio, o isolamento resultante da política internacional do governo Uribe é analisado no artigo de Pistamaro (2011). Entre as características desse período estão:

- a) a concepção dos vizinhos como inimigos – especialmente o Equador e a Venezuela;
- b) a política de *seguridad democrática*, cujo combate aos grupos guerrilheiros em seu território alinhou-se ao discurso antiterrorista do governo Bush, contrariando o entendimento de diversos líderes sul-americanos que identificavam as raízes do conflito interno colombiano em causas econômicas e sociais históricas; e
- c) o alinhamento incondicional do governo Uribe com Washington, facilitando a presença dos EUA na região, em oposição à tendência de autonomia da maioria dos governos sul-americanos e ao antiamericanismo de alguns líderes, especialmente Hugo Chávez.

No ano de 2010 assumiu a presidência da Colômbia Juan Manuel Santos, ex-ministro da Defesa de Uribe. Apesar da prioridade em política externa continuar sendo o alinhamento com os Estados Unidos, existem importantes diferenças entre o atual presidente colombiano e o seu antecessor. Entre estas, estão a busca do protagonismo regional e o uso de uma estratégia mais pragmática e diversificada da sua política exterior – principalmente no que diz

³⁹ Raúl Reyes, guerrilheiro colombiano, foi um dos membros do Secretariado, porta-voz e assessor das FARC. Foi morto em 2008, no nordeste do Equador, em um ataque aéreo e terrestre a seu acampamento realizado pelo Exército da Colômbia.

respeito à diminuição das tensões e do isolamento colombiano na região. Santos tem trabalhado para diminuir as tensões com seus vizinhos imediatos, Venezuela e Equador, e tem buscado o aumento da cooperação em diversos temas com os países da região, por meio de acordos bilaterais. No que tange à integração regional, percebe-se um expressivo aumento da participação colombiana nos blocos regionais, como, por exemplo, na UNASUL e na AP.

No mesmo sentido do exposto acima, Sandra Borda (2014, p. 33, tradução nossa) analisa a política externa e regional do governo Santos:

Sua tentativa de consolidar-se como líder regional tem levado o país a perseguir uma política exterior mais multilateral, mais pragmática e mais diversificada que a que se desenhou e implementou durante a administração Uribe. Diferentemente do acontecido durante a administração Uribe, Santos não tem assumido a existência de uma inconsistência entre ter uma forte e profunda relação com os Estados Unidos e aproximar-se da região e suas instituições; tem reconstruído parcialmente sua relação com a Venezuela – deteriorada após duros enfrentamentos entre os presidentes Uribe e Chávez – e tem promovido e participado ativamente na conformação da Aliança do Pacífico, um novo mecanismo de integração diferente e alternativo aos existentes na região.

Embora a Colômbia tenha, desde 2010, buscado reconstruir boas condições de integração com a América do Sul, persistem algumas dificuldades. Como exemplos, cita-se o abandono virtual da CAN, principalmente após a saída da Venezuela em 2006 – até então a maior parceira comercial da Colômbia na região – bem como a série de atritos entre os dois países, durante a gestão de Uribe. Ademais, tanto a CAN como qualquer projeto de integração que objetive mais que a abertura de mercados entra, em certa medida, em contradição com o frenesi colombiano em negociar TLCs mundo afora, entre os quais destaca-se o assinado com os Estados Unidos.

A preferência pela proximidade com os EUA, aliás, ocorre muitas vezes em detrimento das relações colombianas com a América do Sul e é um fator limitante para sua inserção em alguns processos de cooperação e integração sul-americanos, como a própria UNASUL. Assim o foi durante os primeiros anos de institucionalização deste bloco, durante o governo Uribe, o qual, além de não dar-lhe prioridade, ameaçou retirar-se da Organização em mais de uma oportunidade (PEDRAZA, 2012, p. 65; POSADA, 2011, p. 167). Nesse sentido, outras situações simbolizaram o desinteresse ou oposição daquele país ao projeto de integração sul-americano, como: a ausência do presidente da Colômbia na reunião de Brasília de 2008, palco da assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL; a oposição colombiana à criação e o seu conseqüente isolamento dentro do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS);

e a demora do Congresso da Colômbia em autorizar a ratificação do Tratado de Brasília (POSADA, 2011, p. 168).

Por outro lado, as negligências e resistências em relação à UNASUL têm sido, após o governo Uribe, percebidas como prejudiciais aos interesses colombianos. Nesse sentido, de acordo com Posada (2011, p. 175), há razões relevantes para que a Colômbia não se afaste da UNASUL, a saber:

- a) a sua condição geopolítica de país concomitantemente caribenho e sul-americano;
- b) a UNASUL constitui um foro de concertação a respeito dos temas sul-americanos, visando à autonomia do subcontinente frente a atores externos;
- c) as diferenças políticas e ideológicas entre a Colômbia e outros países e governos da região, ao invés de motivarem o seu afastamento, exigem a sua atuação na busca do diálogo e formação de consensos;
- d) diante do processo armamentista que envolve os países da região, com suas tensões e desconfianças geradas, a participação no CDS é fundamental para o acompanhamento, geração de confiança e solução pacífica dos conflitos regionais; e
- e) em um sistema internacional cada vez mais caracterizado pela formação de megablocos regionais, a UNASUL poderá reunir recursos de poder e capacidade propositiva em quantidades muito superiores às que qualquer país da região poderia dispor de modo individual, o que favoreceria a inserção da América do Sul como um todo.

Embora a integração sul-americana continue não sendo a prioridade da política exterior da Colômbia, constatações como as do parágrafo acima têm levado a administração Santos ao reconhecimento da UNASUL como um cenário estratégico para a melhoria da sua inserção regional e global. Isto tem sido demonstrado, por exemplo, no fortalecimento da presença colombiana na Organização, com a nomeação para o cargo de Secretário-Geral dos colombianos María Emma Mejía (2011-2012) e Ernesto Samper (2014-). Esse fato demonstra, no mínimo, uma maior dose de pragmatismo da Colômbia na condução de sua política frente aos vizinhos do subcontinente.

Ao lado de Chile e Colômbia, o Peru é o terceiro país integrante do *Eixo do Pacífico* da integração regional sul-americana. De maneira similar àqueles dois países, bem como a maioria dos países da América Latina, desde os anos 1980, o Peru tem passado por processos

políticos e econômicos cujos desdobramentos refletem-se sobre a sua atual inserção regional e global, bem como sobre sua política externa e de integração regional. Mais especificamente, no aspecto econômico, a crise da dívida dos anos 1980; a adoção de políticas neoliberais; e o processo globalização econômico-financeira em curso são marcos fundamentais dessa nova etapa histórica. No plano político, o fim da ordem bipolar da Guerra Fria é a principal mudança no cenário internacional.

Nos parágrafos seguintes, em uma breve revisão das políticas dos presidentes peruanos⁴⁰ entre 1980 e 2006, este trabalho adota como referência as considerações de Visentini e Oliveira (2012, p. 84-88). Na primeira metade da década de 1980, o contexto de crise da dívida externa em que o Peru estava imerso motivou a adoção, pelo então presidente Fernando Belaúnde Terry (1980-1985), de políticas econômicas de corte neoliberal cujo efeito imediato foi o de aumentar o abismo econômico e social em que o país se encontrava. Em consequência desse cenário, ascenderam movimentos e agremiações partidárias à esquerda, cuja oposição político-ideológica ao neoliberalismo teve, como um de seus resultados, a eleição de Alan García, em 1985.

No poder, García adota um discurso de crítica ao FMI, reversão das políticas neoliberais, distribuição de renda e combate à inflação. Em sua política econômica, aplica medidas heterodoxas semelhantes a outros governos sul-americanos da época, como o do presidente da Argentina, Raúl Alfonsín, e do Brasil, José Sarney. No entanto, as consequências da política do governo García fizeram-se sentir ainda durante seu mandato: hiperinflação; isolamento em relação aos círculos financeiros internacionais; e reascenso dos conflitos armados internos entre as forças armadas estatais e os movimentos Sendero Luminoso e Tupac Amaru.

As eleições presidenciais de 1990 conduziram ao poder Alberto Fujimori, responsável pela retomada das políticas neoliberais. Apoiado pela maioria da população – a qual ficara traumatizada com o caos político, econômico e social experimentado durante a gestão presidencial anterior –, Fujimori tinha como principal objetivo de sua política exterior a restauração da confiança dos agentes do mercado e das instituições financeiras internacionais. Para tanto, o Peru realizou uma série de privatizações de empresas estatais entre 1992 e 1997; assinou um novo acordo com o FMI em 1996; e, neste mesmo ano, ingressou no Fórum de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC). No ano 2000, após reeleger-se

⁴⁰ Presidentes do Peru, no período abordado pelo texto: Fernando Belaúnde Terry (1980-1985); Alan García Pérez (1985-1990); Alberto Fujimori (1990-2000); Valentín Paniagua (2000-2001); Alejandro Toledo (2001-2006); Alan García Pérez (2006-2011); Ollanta Humala (2011-).

mediante fraude eleitoral e divulgarem-se provas de corrupção durante seu novo mandato, o governo Fujimori caiu em isolamento diplomático e forte crise política interna, o que o levou a renunciar ao seu cargo ainda no mesmo ano.

No ano de 2001, Alejandro Toledo venceu as eleições e assumiu a presidência. As suas principais realizações em política externa foram:

- a) a assinatura, em 2003, de um conjunto de acordos com o Brasil, com vistas ao estabelecimento de uma aliança estratégica entre os dois países – principalmente no que diz respeito à integração física e comercial, com o acesso brasileiro à costa do Pacífico;
- b) a participação, junto aos demais líderes sul-americanos, das conversações que resultaram na assinatura da Declaração de Cusco em 2004, que projetou a criação da CASA – a qual viria, em 2008, a ser institucionalizada como UNASUL –; e
- c) a firma, em 2006, do TLC com os Estados Unidos – o qual foi alvo de severas críticas dos presidentes da Bolívia, Evo Morales, e da Venezuela, Hugo Chávez, e foi um dos fatores que precipitaram a saída deste país da CAN.

O Peru assinou o Tratado Constitutivo da UNASUL em 2008, durante o segundo mandato de Alan García. Eleito em 2006, vencendo o candidato rival Ollanta Humala – de discurso esquerdista e apoiado publicamente por Hugo Chávez – García assumiu o novo mandato presidencial em 2007 e, ao contrário da sua gestão dos anos 1980, sua política doméstica e internacional tratou de continuar e aprofundar as políticas conduzidas pelos governos anteriores. Assim sendo, García mantém o modelo econômico neoliberal, apoiado em uma política externa que privilegia a abertura comercial via TLCs bilaterais, destacando-se a entrada em vigor, em 2009, daquele assinado com os EUA. Na política regional, destaca-se a continuidade da cooperação com o Brasil e a oposição da Bolívia e, principalmente, da Venezuela, à política peruana.

O segundo governo García enfrentou um cenário sul-americano relativamente adverso, no qual o Peru tendia ao isolamento, devido ao crescimento do número de governos alinhados à esquerda ou centro-esquerda – como os casos da Bolívia, do Equador, e, principalmente, da Argentina, do Brasil e da Venezuela. Tais presidentes propunham políticas, por exemplo, de reversão parcial ou ruptura total com o modelo econômico neoliberal; de autonomia em relação aos EUA; e de processos de integração regional diferenciados em relação ao paradigma do regionalismo aberto. Apesar disso, Visentini e Oliveira (2012, p. 97)

consideram, por exemplo, que a cooperação com o Brasil – que fora uma proposta da campanha de Humala – tinha o objetivo de fortalecer García interna e internacionalmente, por meio da incorporação de parte da agenda de seu forte opositor.

Na mesma linha do raciocínio acima, Antonio Belaunde, Ministro das Relações Exteriores do governo García, ressaltou a importância, por um lado, dos processos de cooperação inter-regional e abertura comercial com os Estados Unidos, a União Europeia e a zona do Pacífico; e, por outro lado, do fortalecimento da integração regional, sobretudo da CAN e da CASA/UNASUL, e das relações bilaterais no subcontinente, em especial com o Brasil, a quem atribuía o “papel de animador do projeto de articulação regional” (BELAUNDE, 2007, p. 122-128, tradução nossa). Assim sendo, percebe-se na política externa do segundo mandato de García, diante dos fracassos do seu primeiro mandato, dos condicionamentos e oposições internas e externas, um evidente senso de pragmatismo e instinto de sobrevivência política.

Ollanta Humala, fundador do Partido Nacionalista Peruano em 2005 e candidato pelo mesmo partido às eleições presidenciais de 2006, finalmente conseguiu seu intento na segunda tentativa, nas eleições de 2011, com uma vitória sobre a candidatura de Keiko Fujimori, filha do ex-presidente Alberto Fujimori. Caracterizado por um discurso de campanha e por uma tendência política esquerdista e nacionalista, Humala iniciou sua administração buscando maior aproximação com a América Latina, por meio da cooperação e da integração regional, reforçando a sua presença em instituições regionais como a UNASUL. Em razão disto, desde a sua campanha e posse, ocorridas em 2011, o atual mandatário peruano tem angariado apoios e simpatias da esquerda (com seus diversos matizes) latino e sul-americana, por exemplo, dos presidentes Chávez, Morales, Correa, Kirchner e Rousseff.

No entanto, paradoxalmente, apesar de sua afinidade histórica e retórica com a esquerda, Humala não tem representado um presidente de ruptura com as políticas peruanas implementadas pelos últimos presidentes. Para Visentini e Oliveira (2012, p. 97), Humala “adotou um perfil mais próximo daquele de Lula, em detrimento daquele de Hugo Chávez. Ele realizou adaptações em seu programa, cooperando com o Brasil e para a integração, sem abalar o relacionamento com os EUA e a Colômbia”. Nesse sentido, constata-se na sua política, por um lado, uma maior abertura para a integração e cooperação com a sua vizinhança imediata em relação aos governos anteriores; e, por outro lado, a manutenção do pragmatismo em relação às oportunidades oferecidas pela proximidade com os EUA, pela abertura comercial e pela construção da integração nos moldes do regionalismo aberto, como é o caso da participação peruana na Aliança do Pacífico, inaugurada em 2012.

Em uma análise crítica da política regional e de integração de Humala, Oswaldo de Rivero (2014) considera que esse governo não tem um plano estratégico para a América do Sul. Ao reconhecer o Brasil como potência estratégica para toda a região, entende que seria necessário ao Peru aprofundar os acordos assinados em 2003, incluindo (além da integração física, fronteiriça, o comércio e a administração hídrica) a segurança e a cooperação militar. Observa que o Chile tem sido mais eficaz que o Peru, ao construir, por meio da aproximação com o Brasil, uma ponte entre os sistemas de integração do Pacífico e do Atlântico. A respeito da política peruana de integração regional, esse autor afirma que, assim como García, Humala converteu-se ao neoliberalismo; estabelece TLCs indiscriminadamente; e demonstra um crescente desinteresse pela UNASUL. Em suas palavras:

Em conclusão, a minimalista, quase invisível, política internacional do atual regime se distingue por proclamar a integração americana e sul-americana sem nenhum plano estratégico para aproveitar a atual acomodação geopolítica sul-americana que nos favorece. De igual modo, o governo se caracteriza por cometer um grande erro geopolítico ao envolver-se e dedicar-se mais à Aliança do Pacífico sem, ao mesmo tempo, reforçar nossa aliança estratégica bilateral com o Brasil. [...] (RIVERO, 2014, p. 92-93, tradução nossa)

A partir dessa discussão, é possível sintetizar as principais características das políticas externas, de integração e com relação à UNASUL dos países do *Eixo do Pacífico*, conforme o *Quadro 1* abaixo:

Quadro 1 – Comparativo entre os países do *Eixo do Pacífico* sobre suas políticas: externa, de integração e para a UNASUL (2004-2012)

	Chile	Colômbia	Peru
Política externa	Características em comum dos três países: <ul style="list-style-type: none"> • Objetivos gerais: inserção internacional; consolidar modelo econômico; e abertura de mercados; • Coerente com modelo de desenvolvimento (neoliberalismo e abertura comercial); • Preferência por TLCs; • Alinhamento político e comercial com os EUA; • Não possui aliança estratégica com país do <i>Eixo do Atlântico</i>. 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Busca de aprofundamento das relações bilaterais com Brasil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Governo Uribe (2002-2010): apoio irrestrito à agenda de segurança dos EUA (guerra ao narcotráfico e ao terrorismo) gerou isolamento na América Latina; • Governo Uribe (2002-2010): atritos, em diferentes intensidades, com Venezuela, Equador, Brasil; • Governo Santos (2010-): busca protagonismo regional e diminuir tensões e isolamento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Governo Toledo (2001-2006): acordos de 2003 com Brasil tentam aliança bilateral; • Governo Humala (2011-2016): busca aproximação da América Latina, diminuindo tensões e obtendo simpatia de governos de esquerda e centro-esquerda; • Atritos com Bolívia e Venezuela (TLC em 2009 com os EUA).

Política de Integração	Características em comum dos três países: <ul style="list-style-type: none"> • Coerente com política externa; • Ênfase no modelo do regionalismo aberto (baixo conteúdo social e político); • Desinteresse por integração que objetive mais que a abertura comercial ou limite negociação de TLCs; • Abandono parcial (Colômbia e Peru) ou total (Chile) da CAN; • Aliança do Pacífico: coerente e pragmática em relação à sua política externa. 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio à dimensão política do regionalismo, com vistas a melhorar inserção regional e ampliar oportunidades de comércio e investimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Governo Uribe (2002-2010): alinhamento irrestrito com os EUA dificultou inserção em processos de cooperação e integração sul-americanos; • Governo Santos (2010-): aumento da participação em blocos regionais, como UNASUL e AP. 	<ul style="list-style-type: none"> • Governo Humala (2011-2016): aumento da participação em processos de cooperação e integração regional.
Política frente à UNASUL	Características em comum dos três países: <ul style="list-style-type: none"> • Coerente com política externa e de integração; • Adesão maior depende de benefícios comerciais futuros e alianças alternativas aos EUA, sobretudo com o Brasil; • Não é país estratégico da UNASUL. 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Apoiar a dimensão política da UNASUL, visando melhorar sua inserção regional; ampliar suas exportações e investimentos; assim como oportunidades de cooperação em energia e infraestrutura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Governo Uribe (2002-2010): Desinteresse e resistência à criação da UNASUL. Oposição à criação do CDS; • Governo Santos (2010-): UNASUL percebida como instrumento potencial de melhoria de inserção regional, cooperação e diminuição de conflitos com vizinhos. Relativo fortalecimento da presença colombiana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Governo Humala (2011-2016): Reforço da atuação na UNASUL.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em suma, a respeito da inserção dos países do Pacífico sul-americano – Chile, Colômbia e Peru – no processo de integração da UNASUL, esta tese entende que sua importância tem sido secundária, em comparação com a política dos países que serão analisados no item a seguir. Para esta afirmação, contribui a opção irrestrita pelo modelo econômico neoliberal e de abertura comercial, que beneficia o estabelecimento de TLCs bilaterais e de blocos de integração baseados no regionalismo aberto, como a AP. O alinhamento político e comercial com os Estados Unidos reforça a postura, ora reticente – como o Chile e o Peru –, ora resistente – como a Colômbia durante o governo Uribe – com relação a projetos regionais tendentes à autonomia em relação aos EUA, como é o caso da UNASUL.

Ademais, as relações dos países do *Eixo do Pacífico* com os países do Atlântico sul-americano não têm contribuído para o pleno desenvolvimento do bloco regional sul-americano. Os atritos, em diferentes momentos, da Colômbia e do Peru com a Venezuela chavista são o melhor exemplo dessas dificuldades. O Brasil, por sua vez, como maior país do

subcontinente, e embora reconhecido como tal por toda a região, ainda não adquiriu o status de parceiro estratégico dos países do Pacífico, o que prejudica, considerando a liderança brasileira na construção da UNASUL, a adesão plena daqueles países a este projeto.

Chile, Colômbia e Peru, ao não estabelecerem a integração sul-americana como prioridade de suas políticas externas, não têm sido países estratégicos no processo de institucionalização da UNASUL. Por sua vez, a Aliança do Pacífico – tendo em vista que o neoliberalismo, a abertura comercial e a aproximação com os EUA são as prioridades dos seus países membros – não representa em si um contrapeso regional ao processo de integração sul-americana alavancado pelos países do lado do Atlântico; mas sim um projeto coerente e pragmático em relação aos interesses dos países e seus governos.

Assim sendo, uma adesão maior do *Eixo do Pacífico* à UNASUL dependerá, por um lado, da capacidade deste bloco de acolher diferentes projetos políticos, promovendo convergências e oferecendo as contrapartidas necessárias para que todos – Estados e sociedades – possam colher os benefícios políticos, sociais e econômicos da integração. Por outro lado, dependerá capacidade do *Eixo do Atlântico* – especialmente do Brasil – de consolidar-se como aliado estratégico daqueles países, oferecendo uma alternativa ao alinhamento assimétrico com os EUA e, principalmente, arcando com os custos econômicos e políticos da liderança na construção da integração sul-americana. É a respeito das políticas do *Eixo do Atlântico*, ou seja, Argentina, Brasil e Venezuela – que esta tese considera como o *Triângulo Estratégico* da UNASUL –, que aborda o item abaixo.

3.3 POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO NO “TRIÂNGULO ESTRATÉGICO” DA UNASUL: ARGENTINA, BRASIL E VENEZUELA

Neste subcapítulo, objetiva-se realizar uma análise dos aspectos fundamentais das políticas de integração dos três países considerados nesta tese como protagonistas do processo de institucionalização da UNASUL: Argentina, Brasil e Venezuela. Ressalta-se que este ponto do trabalho discute sinteticamente a política externa e de integração desses países.

Entretanto, antes de iniciar-se a discussão proposta neste item, é necessário sublinhar, nos mesmos termos que já foram utilizados na sua Introdução, os porquês desta tese optar por atribuir àqueles três países o papel estratégico no processo de institucionalização da UNASUL. Esta tese entende que o fenômeno mais importante, que veio a se desdobrar no protagonismo daqueles três países e seus respectivos governos, é o processo de crise, questionamento e declínio do neoliberalismo como forma de organização social, econômica e

política, que ocorreu a partir da segunda metade dos anos 1990 e ultrapassou a virada do século.

Uma das consequências fundamentais deste processo de declínio do neoliberalismo foi o afastamento, por via eleitoral, dos agentes governamentais responsáveis pela sua implantação na América Latina, o que, na análise de Cervo (2007, p. 230), “evidencia, na opinião popular, as insuficiências das políticas exteriores do Estado normal [...]”. As crises financeiras e econômicas dos países latino-americanos no final dos anos 1990 precipitaram a crise e o paulatino declínio da hegemonia neoliberal. Como consequência disto, estabeleceu-se uma avaliação negativa da década neoliberal por parte significativa da opinião pública e formou-se um novo mapa político regional, com a ascensão eleitoral de novos governos, cujas campanhas políticas mesclam elementos de crítica ao neoliberalismo, plataformas nacionalistas e alinhamento à esquerda ou centro-esquerda do espectro político-ideológico.

Coutinho (2006, p. 119) observa, contudo, que essa guinada à esquerda não foi uniforme e tampouco representa o fim completo da liberalização econômica na região, pois notam-se doses expressivas de continuidade e de mudança na política dos países, formando uma gradação que vai desde a Bolívia e a Venezuela, com uma radical revisão das políticas neoliberais; passando pela Argentina, com um claro processo de reestruturação da política econômica; até outros como o Brasil, que mantém certa ortodoxia neoliberal. Mas, apesar das diferenças individuais, delinea-se uma “volta do Estado como indutor do desenvolvimento”. Neste mesmo sentido, Moreira, Quinteros e Silva (2010, p. 338), observam políticas reformistas de diferentes intensidades, mas que se assemelham pela “retomada da capacidade operativa do Estado no âmbito econômico, bem como do uso intenso de políticas sociais para combater a pobreza”.

Essas mudanças foram responsáveis pela transição paradigmática da política externa e de integração regional desses países, o que indica o esgotamento da sua matriz neoliberal e certo retorno da tendência desenvolvimentista. Assim, em um cenário que apresentava limites para a ação isolada dos Estados em um mundo cada vez mais globalizado e regionalista, diversos países da região passaram a objetivar a construção de “um espaço de atuação comum, estabelecendo o que, em tese, representaria um regional-desenvolvimentismo” (COUTINHO, 2006, p. 119). Esse fenômeno manifesta-se com o avanço geral da integração sul-americana desde o primeiro quinquênio dos anos 2000 e, mais especificamente, com o lançamento do projeto da CASA, em 2004, e seu resultado institucional em 2008, a UNASUL. No recorte temporal desta tese (2004-2012), ainda que em diferentes graus, os

papéis estratégicos na institucionalização do processo de integração da UNASUL cabem à Argentina, Brasil e Venezuela, pois:

[...] 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 (SIMÕES, 2011, p. 61-62).

Com o mesmo sentido, Bandeira (2009, p. 96) ressalta a importância desses três países no contexto da integração sul-americana, introduzindo a expressão *Triângulo Estratégico*:

[...] A Venezuela, a partir do final do governo de Fernando Henrique Cardoso, passou a ocupar relevante papel na política exterior do Brasil, não apenas servindo de contrapeso para a Argentina como também conformando com ela o triângulo estratégico, no processo de integração da América do Sul [...].

E também para Vizentini (2008, p. 93), no quadro da política externa brasileira:

[...] As relações do Brasil com os vizinhos sul-americanos e, especialmente, a construção de um espaço regional integrado no subcontinente, representam o principal objetivo para a diplomacia brasileira. Em primeiro lugar, ela busca preservar e aprofundar o Mercosul e, paralelamente, ampliar a integração para o conjunto sul-americano. Neste contexto, Argentina e Venezuela constituem prioridades [...].

O foco em três países entre os doze integrantes do processo de constituição da UNASUL, além das características específicas que permitem apontá-los como o *Triângulo Estratégico* da integração sul-americana, é realizado também por uma necessidade metodológica. Um número reduzido de países possibilita a análise e comparação dos objetivos e propostas destes Estados em relação à integração regional de modo geral e, mais especificamente, da UNASUL. Assim sendo, abaixo intenta-se buscar elementos para a análise e comparação dos objetivos e ações de política externa relacionados à integração regional de Argentina, Brasil e Venezuela, dimensionando os papéis dos Estados e seus governos em relação ao processo de constituição e institucionalização da UNASUL.

3.3.1 Argentina

Assim como nos demais países da região, as características da política de integração regional da Argentina no período 2004-2012 – como, por exemplo, a busca pela autonomia; a ênfase na integração multidimensional; a prioridade ao MERCOSUL com apoio à UNASUL;

e o pragmatismo econômico – correspondem, em grande medida, aos processos políticos e econômicos que o país, a América Latina e o sistema internacional têm atravessado nas últimas décadas.

Em retrospectiva histórica, a ditadura militar comandada pelo general Videla, iniciada em 1976, marcou o princípio de um processo de transformações econômicas substanciais na Argentina, encerrando o ciclo econômico desenvolvimentista e iniciando – assim como estava em curso no Chile de Pinochet –, a implantação das primeiras políticas econômicas neoliberais da América Latina.⁴¹ Durante este período, a política externa da Argentina é caracterizada pela proximidade financeira e tecnológica com os EUA e pela forte parceria comercial com a URSS. A proximidade de Buenos Aires com as duas superpotências do sistema internacional da Guerra Fria é apenas aparentemente contraditória, pois corresponde à dualidade dos interesses domésticos, “[...] ligados financeira e ideologicamente aos Estados Unidos, mas influenciado pelo setor agroexportador, que necessitava ampliar seus mercados em direção ao Leste diante do protecionismo da Comunidade Europeia”. (RAPOPORT, 2009, p. 39-41)

A derrota na Guerra das Malvinas, em que pese a razoabilidade da histórica reivindicação argentina sobre aquelas ilhas, foi a gota d’água que faltava para a queda do regime militar argentino. A expectativa deste governo de obter apoio doméstico, revertendo a crescente impopularidade, e internacional, especialmente de Washington e de Moscou, não se concretizou, acarretando, com exceção do apoio da América Latina, na piora da inserção da Argentina nas relações internacionais. À queda da ditadura militar sucedeu a restauração da democracia representativa e a eleição do presidente Raúl Alfonsín, em 1983, que encontrou um cenário doméstico extremamente adverso, com levantamentos militares, dívida externa e superinflação.

Na política externa, o governo democrático teve como prioridades a busca de apoio da Europa e dos Estados Unidos, a manutenção das relações comerciais com a União Soviética e a aproximação com a América Latina. No entanto, apesar dos apoios internacionais angariados ao novo regime, as crises internas e as pressões de credores privados e organizações financeiras internacionais, destacando-se o FMI, foram responsáveis pela saída antecipada de Alfonsín do governo, em 1989. (RAPOPORT, 2009, p. 42)

⁴¹ Presidentes da Argentina, no período abordado pelo texto: Jorge Rafael Videla (1976-1981); Roberto Eduardo Viola (1981); Leopoldo Galtieri (1981-1982); Reynaldo Bignone (1982-1983); Raúl Alfonsín (1983-1989); Carlos Menem (1989-1999); Carlos Menem (1999-2001); Adolfo Rodríguez Saá (2001-2001); Eduardo Duhalde (2002-2003); Néstor Kirchner (2003-2007); Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015); Mauricio Macri (2015-).

O ano de 1989 é um marco de transformações profundas para a Argentina e para o sistema internacional. A queda do muro de Berlim, ocorrida naquele ano, e a conseqüente derrocada do bloco socialista representa a ruptura do sistema internacional da guerra fria e a transição para o sistema internacional do pós-guerra fria⁴². Nos anos 1990, a globalização econômica; a intensificação do uso de novas tecnologias de comunicação propiciadas pela internet; e a abertura e desregulamentação dos sistemas financeiros nacionais estabelecem um cenário econômico internacional diferente daquele existente na década anterior.

Nesse contexto, em 1989, Carlos Menem elegeu-se presidente da Argentina, assumindo o mandato em 1990. O novo mandatário peronista, cujos discursos de campanha faziam jus à tradição histórica do seu partido – com ênfase nos interesses das massas, como mais empregos; maiores salários; e retomada do nacionalismo desenvolvimentista –, não cumpriu suas promessas. Ao contrário, converteu-se ao neoliberalismo, aprofundando a conversão da economia argentina aos ditames do Consenso de Washington e das organizações internacionais de vocação financeira, especialmente do FMI. Em consequência disto, o período *menemista* acarretou resultados extremamente adversos para o país, tanto no aspecto social – por exemplo, com aumento do desemprego; aumento da população em condição de miséria; e aumento da desigualdade na distribuição da riqueza – quanto no aspecto econômico – por exemplo, hiperinflação; recessão econômica; e aumento da dívida externa.

Na política externa, o período menemista teve como característica principal o alinhamento sem barganhas com os Estados Unidos, apoiando as ações e projetos deste país em âmbito global regional – o que inclui as políticas impulsionadas por meio das organizações internacionais controladas pelos EUA, como o FMI, a OTAN e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Elaborada em termos teóricos, a política externa da Argentina no governo Menem recebeu o nome de *realismo periférico*, pois:

[...] partia do pressuposto que o vínculo estreito com a potência hegemônica permitiria o desenvolvimento econômico e a estabilidade política em um país periférico, que a “globalização” tenderia a eliminar as diferenças entre países mais e menos desenvolvidos e a desenrijecer as fronteiras e espaços nacionais, e que o alinhamento permitiria “maximizar” os benefícios resultantes da não-confrontação e a distância no terreno diplomático, considerando como um dado a irrelevância econômica e estratégica da Argentina no concerto das nações. (RAPOPORT, 2009, p. 44, grifos do autor)

⁴² A respeito das transições do sistema internacional, ver item 2.1.2.

No que tange à integração regional e, mais especificamente, ao MERCOSUL, a política menemista atribuía a este bloco regional o papel de catalisador do processo de implantação do neoliberalismo e da abertura comercial no país. Apesar das relações Argentina-Brasil não terem a prioridade que viriam a adquirir para o país portenho na década seguinte, no que tange à integração, os objetivos essencialmente comercialistas da Argentina para o MERCOSUL estavam em harmonia com a política brasileira da última década do século XX. Assim,

Sob as presidências de Carlos Menem (1989-1999), que igualmente a Collor e Cardoso, levaria a seu país por uma política de abertura e desregulação econômica, o MERCOSUL foi concebido sob um enfoque essencialmente comercialista, e em suas duas administrações houve desinteresse por desenvolver com Brasil outras agendas, posto que suas prioridades de política exterior estavam na aliança com Estados Unidos. O MERCOSUL foi um instrumento conjuntural, tático, de expansão comercial e, mais tarde, uma instância para a formação do projeto norte-americano ALCA. (BERNAL-MEZA, 2008, p. 163-164, tradução nossa)

Assim como se observou acima, a respeito das influências da política doméstica sobre a política externa,⁴³ a política externa do kirchnerismo (2003-2015) é necessariamente relacionada com os objetivos de desenvolvimento interno do país. Granato e Allende (2013, p. 137) ressaltam, inclusive, que “para a política interna, os governos kirchneristas tiveram um projeto, diferentemente da política externa [...]”. Com base no projeto político de recuperação do país após o desastre econômico e social que o assolou até o ano de 2002, promoveu-se a retomada da capacidade de intervenção do Estado na economia, nos moldes da tradição desenvolvimentista. Neste sentido,

Néstor Kirchner e Cristina Fernández recuperaram a tradicional linha nacional, popular e anti-imperialista do peronismo [...], rechaçaram a ideologia neoliberal e o acontecido no país durante os anos 1990, como aprofundamento do processo iniciado na última ditadura militar. (GRANATO; ALLENDE, 2013, p. 138)

Durante o governo de Néstor Kirchner (2003-2007), a política externa da Argentina apresentou, de acordo com Simonoff (2009), cinco eixos principais:

- a) a política de segurança multilateral;
- b) a política regional;
- c) a abertura e diversificação do comércio exterior;
- d) a estratégia para a saída da moratória e o pagamento da dívida externa; e
- e) a questão Malvinas.

⁴³ Neste sentido, ver item 3.1.

Entre estes eixos, destaca-se, de acordo com os objetivos desta tese, a política regional, que, durante o mandato de Néstor Kirchner, foi evidentemente a área prioritária da política externa argentina. E na política regional, por sua vez, sobressaem-se dois temas fundamentais: a aliança estratégica com o Brasil e a integração regional.

Embora a aproximação com Brasília tenha sido comprovadamente eficaz como um instrumento de melhoria da inserção econômica internacional da Argentina, isso não impediu o surgimento de tensões entre os dois países, como, por exemplo, sobre a reforma do Conselho de Segurança da ONU e sobre a criação da CASA – que, posteriormente, tornar-se-ia UNASUL. Na análise de Simonoff, a causa do problema está na relevância que cada um dos sócios atribui ao outro:

[...] para a Argentina é prioritária a aliança estratégica com Brasil e a sustentação do MERCOSUL para garantir margens de manobra internacionais. Para o caso brasileiro é diferente, já que sua relação com Buenos Aires é uma entre várias como o são a África do Sul, a Índia e a República Popular da China; em sua inserção internacional o Brasil conta a partir da Comunidade Sul-Americana de Nações e não a partir do MERCOSUL, enquanto a Argentina segue com MERCOSUL como principal estratégia. (SIMONOFF, 2009, p. 77, tradução nossa)

As contradições da relação com seu maior parceiro estratégico conduziram, em parte, a Argentina a construir alternativas ou contrapesos regionais, destacando-se principalmente o incremento da relação bilateral Buenos Aires-Caracas. A este respeito, Saraiva e Ruiz atribuem o status de “aliança estratégica” a essa relação, à medida que tinha o objetivo de tentar equilibrar e liderança brasileira, dar maior poder de barganha à Argentina e financiar o próprio Estado – pois a Venezuela tornou-se credora da Argentina, por meio da aquisição de títulos da sua dívida pública –, com o objetivo principal de “[...] conseguir insumos para o desenvolvimento do país no curto prazo” (SARAIVA; RUIZ, 2009, p. 160-161). Com o mesmo sentido, Bernal-Meza analisa que, apesar do Brasil ser o sócio externo mais importante da Argentina, há uma sintonia maior com a Bolívia e com a Venezuela, sendo a relação com este país marcada consequência do pragmatismo kirchnerista, pois visava atender “necessidades estratégicas do desenvolvimento argentino: provisão energética e financiamento de curto e médio prazo” (BERNAL-MEZA, 2008, p. 165-166, tradução nossa).

Com vistas à realização de seus objetivos internos, além do pragmatismo, o primeiro mandato kirchnerista imprimiu em sua política externa a busca pela *autonomia* como uma de suas principais características. Nesse contexto, a integração regional é percebida como uma

ferramenta necessária ao desenvolvimento econômico nacional, à abertura de mercados e à superação da dependência externa. Assim sendo,

[...] a integração regional entra em cena, de mãos dadas com a autonomia. Kirchner não via a integração regional em termos de claudicação de soberania; ao contrário, concebia-a como ferramenta da política externa que permitiria ao país ganhar maiores margens de manobra na esfera internacional, o que, por sua vez, ajudaria a gerar melhores recursos para alcançar as metas do projeto nacional de desenvolvimento, e a reduzir sua vulnerabilidade e dependência externa. (GRANATO; ALLENDE, 2013, p. 144)

A citação acima permite observar que a perspectiva de integração regional posta em discussão pela política externa argentina nesse período está em harmonia com o conceito de integração regional desenvolvido no item 2.3 deste trabalho, no qual os Estados, com vistas a *objetivos comuns*, criam *instituições* que podem exigir a *cessão de parcelas da soberania* estatal. Todavia, a posição da Argentina a respeito da institucionalização da integração regional, durante os primeiros anos do kirchnerismo, correspondia à institucionalização do MERCOSUL, e não de outros processos como a CASA/UNASUL. Neste sentido, Simonoff (2009, p. 79) ressalta a contradição da política externa de Néstor Kirchner, que, se por um lado propugnava o aprofundamento institucional do MERCOSUL e a sua ampliação ao restante dos países sul-americanos; por outro lado, via com desconfiança as intenções brasileiras ao liderar o processo de aproximação institucional entre a CAN e o MERCOSUL – um dos precedentes da criação da UNASUL.

O primeiro mandato de Cristina Fernández de Kirchner iniciou em 2007, e uma das suas características fundamentais é continuidade da política do presidente antecessor, tanto na esfera doméstica como na internacional. Desse modo, permanecem as alianças estratégicas com o Brasil e com a Venezuela; e a ênfase na integração regional – especialmente no aprofundamento institucional e extensão do MERCOSUL aos demais países sul-americanos – como temas principais da política regional argentina. Ademais, de acordo com Silva (2012, p. 22), o estilo “mais caloroso e cordial” de Cristina Kirchner, em substituição à “frieza e desconfiança” de seu marido nas relações com o Brasil facilitou as relações entre os dois países.

Entretanto, alguns elementos novos na conjuntura política e econômica, interna e internacional, influenciaram sobre a política externa do país. Em 2008, a crise doméstica com os produtores agropecuários e a irrupção da crise financeira internacional nos Estados Unidos criaram dificuldades para o governo Argentino que, entre outras consequências, prejudicaram suas relações com os países do MERCOSUL, especialmente com o Brasil. Como solução para

um alegado déficit comercial, o governo argentino estabeleceu a necessidade de licenças não-automáticas à importação de uma série de produtos oriundos do MERCOSUL, gerando protestos dos sócios regionais e retaliação por parte do Brasil, que suspendeu temporariamente a importação de automóveis argentinos. (SILVA, 2012, p. 20-22)

Por outro lado, as alterações na conjuntura e as dificuldades enfrentadas no âmbito do MERCOSUL abriram caminho para alguns avanços na política regional, especialmente em matéria de integração. Neste sentido, Silva (2012, p. 23) destaca que, em razão do déficit energético do país, a Argentina buscou fortalecer a integração no setor de petróleo e gás, por meio da aproximação com países produtores, especialmente a Bolívia, o Brasil e a Venezuela. Mas, no entendimento desta tese, o maior avanço da política regional da Argentina ocorrido durante o governo de Cristina Kirchner foi a revisão da postura oposicionista de seu antecessor em relação à proposta, liderada pelo Brasil, de criar um novo bloco de integração sul-americano: a UNASUL. A este respeito, a

[...] inicialmente denominada Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN) foi motivo de controvérsias entre o Brasil e a Argentina durante o governo de Néstor Kirchner. Os conflitos entre os dois países sobre o papel da nova instituição regional foram superados durante o governo de Cristina Fernández de Kirchner, resultando no apoio do Brasil à controversa candidatura do ex-presidente Néstor Kirchner à secretaria geral da UNASUL. (SILVA, 2012, p. 23)

Após 2012, o governo de Cristina Kirchner mantém, na política interna e na externa, as linhas estabelecidas durante mais de uma década de kirchnerismo. Entretanto, os condicionantes externos e internos de sua atuação internacional tenderam a agravar-se, devido, entre outros fatores: ao acirramento da oposição interna ao seu governo; às dificuldades de crescimento econômico; à continuidade dos conflitos com o Brasil em face do não cumprimento de regras comerciais do MERCOSUL; e à considerável deterioração da conjuntura regional para os governos de esquerda e centro-esquerda, com, por exemplo, a deposição de Fernando Lugo pelo parlamento do Paraguai, em 2012 e, principalmente, a morte de Hugo Chávez, em 2013. Nas eleições presidenciais de 2015, após o candidato opositor, Mauricio Macri, vencer em segundo turno o candidato governista, Daniel Scioli, Cristina Kirchner entregou o cargo em dezembro do mesmo ano, encerrando o mandato sem deixar sucessor.

3.3.2 Brasil

Nas páginas abaixo, analisar-se-á a política de integração regional do Brasil, especialmente durante o recorte temporal proposto por esta tese (2004-2012). Assim, predomina a análise dos governos Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-), observando-se seus antecedentes e condicionantes históricos, políticos e econômicos e sua relação com a política externa brasileira e de integração regional no período.

A partir dos anos 1980, a redemocratização do Brasil abriu espaço para uma maior ênfase nas relações com seus vizinhos de América do Sul.⁴⁴ Naquele momento, o presidente José Sarney (1985-1990) e o seu colega argentino Raúl Alfonsín lançaram um processo de cooperação bilateral entre Argentina e Brasil que veio a constituir, com a associação de Paraguai e Uruguai, a pedra fundamental do Tratado de Assunção, que criou o MERCOSUL em 1991. Inaugurado este processo de integração sub-regional, na década de 1990, a política exterior do Brasil, como observa Hirst (2006, p 131), passou a ter como foco, na suas relações regionais, o aperfeiçoamento do vínculo com a Argentina e a promoção da integração econômica por meio do MERCOSUL.

É necessário observar que o processo de integração dos quatro países do Cone Sul e boa parte dos projetos e iniciativas de integração apoiados pelo Brasil nessa década são, em boa medida, reações a processos exógenos. Neste sentido, Hirst comenta o modo como a constituição do NAFTA influenciou a adoção, por parte da política externa do Brasil, de uma *identidade sul-americana*:

Ao mesmo tempo, e em grande parte como reação à conformação do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), começou a tomar força no Itamaraty a ideia de que a América do Sul devia substituir a referência mais ampla à América Latina, o que simultaneamente, implicou reforçar a identidade “sul-americana” do Brasil no plano internacional. Ne período, as relações com os países andinos se ampliaram, seja como consequência dos vínculos entre MERCOSUL e Comunidade Andina de Nações, como efeito da reativação do Pacto Amazônico ou da dinamização das agendas fronteiriças. Vale a pena destacar que, nesta época, ainda que de maneira efêmera, surgiu a ideia de constituir uma Área de Livre Comércio Sul-Americana como opção frente ao projeto de regionalização hemisférica impulsionado pelos Estados Unidos. (HIRST, 2006, p. 131-132, grifo da autora, tradução nossa)

No final do segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), algumas características da política externa brasileira passaram por mudanças que

⁴⁴ Presidentes do Brasil, no período abordado pelo texto: José Sarney (1985-1990); Fernando Collor (1990-1992); Itamar Franco (1992-1994); Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010); Dilma Rousseff (2011-).

vieram a ser consolidadas após o seu mandato, já no governo Lula. Um exemplo é a alteração do eixo vertical Norte para o Sul, aprofundando as relações com países da América do Sul e buscando maior proximidade com os países emergentes como China, Índia e Rússia. Sob o discurso da “globalização assimétrica”, o governo Cardoso propõe uma política externa que viabilizasse uma saída autônoma, por meio do alargamento e aprofundamento institucional da integração na América do Sul, para as crises que os países sul-americanos e o próprio processo de integração do MERCOSUL atravessavam. (VIZENTINI, 2003)

Com o mesmo sentido do parágrafo anterior, Silva observa, no que tange à política brasileira para a América do Sul, uma continuidade característica de uma política de Estado:

O conceito e a política externa para a América do Sul foi ganhando espaço estratégico ao final do governo Cardoso, e tem sido aprofundado no governo Lula. Talvez esse seja um dos traços de continuidade mais marcantes entre os dois governos, que confere uma política de Estado de longo prazo ao projeto brasileiro e sul-americano. (SILVA, 2009, p. 8)

Com a assunção de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) à presidência da República, iniciou-se um novo ciclo de crescimento econômico, desta vez associado a significativas mudanças sociais domésticas e aumento da qualidade da inserção externa. Na política interna, os dois mandatos de Lula tiveram como uma de suas características a ênfase em políticas sociais, com programas de combate à pobreza, à fome e à desigualdade. Ademais, tais políticas também tinham como objetivo a ampliação do mercado interno, auxiliado pelas políticas de transferência de renda; de elevação do salário mínimo; de acesso ao crédito; e de elevação dos gastos públicos em saúde e educação. (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010)

Na política externa, os documentos básicos que ilustram a agenda e os objetivos do governo Lula são os Planos Plurianuais 2004-2007 e 2008-2011. Observa-se, segundo Lessa, Couto e Farias (2009), que existe uma grande relação entre esses planos governamentais e a política externa do Brasil para o período. Por exemplo, no âmbito doméstico, o Plano Plurianual 2004-2007 projetava a construção de um mercado interno de massas, por meio de uma estratégia de longo prazo com objetivos específicos nas áreas social, econômica e institucional (LESSA, COUTO, FARIAS, 2009, p. 97). Desse modo, o projeto político interno necessitava articular-se com a política externa, a qual, também com estratégias de longo prazo, visava diminuir a vulnerabilidade e a dependência e aumentar a autonomia e melhorar a inserção econômica e política do Brasil no sistema internacional.

Outro exemplo, agora relativo ao Plano Plurianual 2008-2011, é a articulação dos investimentos públicos em infraestrutura doméstica com os investimentos na infraestrutura

necessária ao avanço da integração regional – especialmente em sua dimensão comercial. Promovia-se, neste caso, o reforço recíproco entre dois programas: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a IIRSA. Nesse sentido, Lessa, Couto e Farias (2009, p. 104) observam a articulação entre política interna e política externa em um dos dez objetivos expressos no referido Plano, a saber, “Fortalecer a inserção soberana nacional e a integração sul-americana”; o qual torna expressa, portanto, a relevância da região e da integração regional para o governo Lula.

Entretanto, apesar da relativa continuidade, como visto acima, da política regional de Lula em relação à política externa de Cardoso, algumas alterações importantes ocorreram no modo de execução da política externa de Lula. A principal dessas mudanças é a *diplomacia presidencial*, que foi utilizada pelo presidente para dirigir com ativismo, ao lado do Itamaraty, a política externa do país. De acordo com Danese (1999⁴⁵, p. 51, *apud* CORNETET, 2014, p. 116), define-se diplomacia presidencial como a “condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex-officio*, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de Estado e/ou chefe de governo”.

Ademais das características acima apontadas, a política externa de Lula apresenta o esforço de aproximação de parceiros não tradicionais da diplomacia brasileira, por meio de alianças Sul-Sul com países e regiões como China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, e Oriente Médio. A cooperação, tanto bilateral como multilateral, com potências médias emergentes firmou iniciativas como a formação do grupo IBAS; a criação, em grande parte por iniciativa brasileira, do G-20, com seus avanços no âmbito das negociações comerciais multilaterais; e o grupo BRICS.

Embora atuasse em múltiplas frentes, a política externa do governo Lula teve como sua prioridade o incremento das relações com seus vizinhos sul-americanos, para o que a expansão geográfica e aprofundamento institucional do MERCOSUL tornou-se um objetivo estratégico do Brasil. Neste aspecto, logo ao chegar ao poder em janeiro de 2003, o presidente Lula realizou um pronunciamento em que estabeleceu as diretrizes fundamentais de ação do Brasil na relações internacionais, destacando-se a chamada opção sul-americana:

A grande prioridade da política externa durante o meu governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL [...]. O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto

⁴⁵ DANESE, S. *Diplomacia Presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks Editora, 1999.

repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e reforçados. (SILVA, 2003, p. 9-10)

Como se observa, o discurso de posse de Lula evidenciou que o foco principal de sua gestão, em termos de política externa, seria a região sul-americana – a exemplo do que se verificou em relação aos Planos Plurianuais do seu governo – e a recuperação do MERCOSUL. Como também viu-se acima, essa prioridade à América do Sul foi “ensaiada” – pois passou a fazer parte do discurso governamental – desde o final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, mas tornou-se ação política concreta apenas a partir do início do primeiro mandato de Lula. Neste sentido, Vizentini (2005, p 388) afirma que “[...] embora o atual curso da política externa brasileira tivesse início já em meados do governo FHC, não houve naquele momento alterações concretas significativas”.

O processo de aproximação da América do Sul por parte do Brasil está relacionado ao objetivo de obter maior autonomia em relação ao Norte. Mais especificamente, o país adotou a partir do governo Lula a estratégia da *autonomia pela diversificação* na condução de sua política externa, cujo foco era diversificar sua atuação internacional a fim de obter novos parceiros comerciais, políticos, econômicos, etc. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283). Na política para a América do Sul, essa estratégia manifestou-se mais pela manutenção da diversificação e aprofundamento das relações, pois, tanto em governos anteriores quanto no governo de Lula, a região vinha constituindo uma escala crescente de prioridade para a política externa brasileira.

Evidencia-se a prioridade atribuída à América do Sul devido à “intensificação do comércio e pela busca da consolidação de um polo regional capaz de desenvolver a potencialidade da região em um mundo multipolar” (FUSER, 2011, p. 62). Ademais, o aumento da proximidade entre o Brasil e a América do Sul foi incentivado pelas mudanças no cenário global, que exigiram a adaptação da estratégia de inserção internacional brasileira. Tais transformações insinuavam a conformação de um sistema multipolar e, com isso, o Brasil optou por buscar uma associação com países de seu entorno, com os quais partilha história, valores e possibilidades de complementação econômica. Outras razões pelas quais a região passou a ser a grande prioridade no discurso de Lula é que a prosperidade do subcontinente é do direto interesse brasileiro.

De modo coerente com as estratégias de inserção autônoma, de integração sul-americana e de alianças Sul-Sul, o Brasil de Lula, apoiado por outros parceiros regionais estratégicos como Argentina e Venezuela, liderou a oposição à proposta da ALCA, cujas negociações encerraram em 2005 sem a concretização daquele projeto estadunidense.

Paralelamente, e tendo o caminho aberto pelo fim das negociações da ALCA, a política externa brasileira auxiliou o processo de adensamento institucional do MERCOSUL e, especialmente, liderou a iniciativa de criação da CASA, em 2004, e, conseqüentemente, da UNASUL, em 2008.

Antes mesmo da CASA/UNASUL, o desenvolvimento da integração na América do Sul, graças à iniciativa brasileira, já tivera avanços importantes desde o início do século XXI. Uma das iniciativas, por exemplo, foi o advento da I Reunião de Presidentes da América do Sul de agosto de 2000, que teve por objetivo aumentar o diálogo entre os países da região e iniciar medidas de integração, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso. O principal fruto dessa reunião foi a criação do IIRSA. Entretanto, como observa Soares (2014, p. 5), os governos entendiam que “apesar de já existirem diversos esquemas regionais de integração (IIRSA, Mercosul, CAN, Aladi, OTCA, etc.), não havia ainda verdadeira concertação e coordenação no plano político entre os países da região”. Nesse sentido, a CASA e, conseqüentemente, a UNASUL, vêm fomentar o âmbito político da integração sul-americana.

O conteúdo do parágrafo acima denota que a integração sul-americana tem sido uma construção conjunta, para a qual têm contribuído, em diferentes proporções, todos os países da região. E, no caso específico da CASA/UNASUL, como esta tese defende, são três os países estratégicos – Argentina, Brasil e Venezuela. Contudo, é necessário ressaltar que, seja no âmbito desta tríade ou entre o conjunto dos países sul-americanos como um todo, a liderança brasileira têm sobressaído nas últimas décadas e, especialmente a partir do governo Lula, tem sido responsável pela predominância da política de integração regional brasileira, implementada a partir do MERCOSUL e complementada pela UNASUL. Nesse sentido:

A respeito da política de integração, o MERCOSUL é o núcleo duro ou a base, e a UNASUL, o passo seguinte ou segundo escalão. Ambos esquemas integracionistas devem ler-se desde uma perspectiva histórica para compreender que se complementam e têm como denominador comum a liderança brasileira. Se o MERCOSUL põe o acento na variável comercial, a UNASUL [...] o faz na integração física através de projetos de infraestrutura, e na variável política, como foro de concertação e cooperação e prevenção de conflitos. Vemos assim a visão multidimensional da integração que defende o Brasil. (SEL, 2013, p. 38, tradução nossa)

No governo Dilma Rousseff (2011-), as bases da política externa mantiveram-se alinhadas aos moldes do governo Lula. Em parte, tal alinhamento se deve aos dois pertencerem ao Partido dos Trabalhadores (PT), o qual possui uma pauta clara de política externa e entendimento do sistema internacional. Ademais a sucessora de Lula mantém os mesmo objetivos na esfera internacional que o seu antecessor – incluindo a obtenção de

desenvolvimento por meio da diversificação de parceiros comerciais e afirmação do Brasil como líder regional. Entretanto, a diplomacia de Dilma busca esses objetivos com menos ativismo e com mais limitações externas. Dessa forma, a diferença principal em relação à política externa de Lula consiste em uma *contenção* dos esforços da diplomacia brasileira (CORNETET, 2014)

As diretrizes da política externa do governo Rousseff, que constituem uma continuidade daquelas do governo Lula, podem ser evidenciadas desde o seu discurso de posse:

Nossa política externa estará baseada nos valores clássicos da tradição diplomática brasileira: promoção da paz, respeito ao princípio de não intervenção, defesa dos Direitos Humanos e fortalecimento do multilateralismo. O meu governo continuará engajado na luta contra a fome e a miséria no mundo. Seguiremos aprofundando o relacionamento com nossos vizinhos sul-americanos; com nossos irmãos da América Latina e do Caribe; com nossos irmãos africanos e com os povos do Oriente Médio e dos países asiáticos. Preservaremos e aprofundaremos o relacionamento com os Estados Unidos e com a União Europeia. Vamos dar grande atenção aos países emergentes. O Brasil reitera, com veemência e firmeza, a decisão de associar seu desenvolvimento econômico, social e político ao nosso continente. Podemos transformar nossa região em componente essencial do mundo multipolar que se anuncia, dando consistência cada vez maior ao Mercosul e à Unasul. Vamos contribuir para a estabilidade financeira internacional, com uma intervenção qualificada nos fóruns multilaterais. Nossa tradição de defesa da paz não nos permite qualquer indiferença frente à existência de enormes arsenais atômicos, à proliferação nuclear, ao terrorismo e ao crime organizado transnacional. Nossa ação política externa continuará propugnando pela reforma dos organismos de governança mundial, em especial as Nações Unidas e seu Conselho de Segurança. (ROUSSEFF, 2011, s/p)

No que diz respeito a outro documento básico da sua política externa, o Plano Plurianual 2012-2015, percebem-se, como estratégias prioritárias do governo Rousseff, muitas semelhanças com o governo Lula. Enfatiza-se a construção de um mundo multipolar e a cooperação Sul-Sul, via aperfeiçoamento das relações com os países emergentes, africanos e asiáticos; e, sobretudo, se mantém a prioridade dada à América do Sul e o fortalecimento da integração sul e latino-americana. (BRASIL, 2012)

Em suma, a política externa de Rousseff teria como um dos pilares a intensificação das relações com a América do Sul, por meio da integração regional, assim como foi empreendido no governo Lula. Em sentido amplo, Dilma Rousseff persegue a mesma linha traçada pelo governo Lula, ao orientar suas ações por meio da autonomia pela diversificação (VIGEVANI, CEPALUNI, 2007). No entanto, como visto acima, embora a política externa do governo Rousseff manteve os traços da política externa anterior, a presidente empregou sua ação externa com menor ativismo do que Lula.

Além do menor ativismo, o governo Rousseff tem sido acometido por inúmeras dificuldades, de origem doméstica ou externa, que têm diferenciado a sua política externa em relação ao governo Lula. Por exemplo, o cenário favorável da primeira década deste século, com a ascensão de governos críticos ao neoliberalismo, trazendo novas perspectivas econômicas e políticas à região, sofreu alguns reveses; como a controversa destituição do presidente do Paraguai, Fernando Lugo, a morte de Hugo Chávez e o fim do mandato de Cristina Kirchner, sem eleição de sucessor, ocorridos em 2012, 2013 e 2015, respectivamente. Por outro lado, apesar das fortes oposições externas e internas, alguns governos de esquerda e centro-esquerda têm conseguido sustentar-se no poder, especialmente nos países menores, como Equador, Bolívia e Uruguai. Ademais, após 2012, a gradual desaceleração da economia brasileira, a diminuição da popularidade do governo e problemas com grupos políticos opositores têm ofuscado a agenda da política externa brasileira em razão da gravidade e urgência das questões internas.

3.3.3 Venezuela

Diferentemente dos outros dois países estratégicos do processo de institucionalização da UNASUL acima abordados, a Venezuela, entre os anos que constituem o marco temporal desta tese (2004-2012), teve apenas um único presidente no comando da política externa do país: Hugo Chávez. Como ocorre com todos os governos, a chegada ao poder, os objetivos e a ação política chavista são, em grande medida, consequências dos fenômenos que afetaram o contexto doméstico e internacional da Venezuela nas décadas anteriores. Segundo Botelho (2009), podem ser enumerados dois processos históricos complementares, cujos desdobramentos ascenderam Chávez ao governo venezuelano: 1) as crises econômica e de credibilidade dos partidos políticos a partir dos anos 80; e 2) a polarização social e política agravada pela crise econômica que se estendeu durante as décadas de 1980 e 1990, tornando instável a democracia venezuelana.⁴⁶

A democracia liberal venezuelana – a qual, ao contrário de quase todos os países da América Latina, atravessou incólume os períodos mais tensos da Guerra Fria – é resultante do golpe que derrubou o ditador Pérez Jiménez em 1958, quando, com o estabelecimento de uma divisão de poder entre as elites, organizou-se um sistema bipartidário que perdurou quatro décadas, com o predomínio dos partidos *Acción Democrática* (AD) e *Comité de Organización*

⁴⁶ Nos próximos parágrafos, a respeito dos desdobramentos históricos que deram causa à ascensão de Hugo Chávez ao poder, utilizar-se-á o artigo de Botelho (2009) como base.

Política Electoral Independiente (COPEI). Durante as duas décadas seguintes, os governos venezuelanos⁴⁷ lograram obter estabilidade interna e apoio das massas, graças à distribuição das abundantes rendas do petróleo – sobretudo após a grande elevação dos preços dos anos 1970 – e do grande volume de obras públicas possibilitado pelo crédito internacional abundante – que resultou em grande endividamento.

Ao contrário das décadas anteriores, a de 1980 caracteriza-se pela crise econômica, resultante do alto endividamento externo, escassez de crédito internacional e queda expressiva dos preços do petróleo. Essa situação, por sua vez, acarretou instabilidade social e mudanças na política da Venezuela. Em 1989, Carlos Andrés Pérez assume a presidência e, assim como o seu contemporâneo argentino, Carlos Menem,⁴⁸ descumpra as promessas de campanha e adere ao receituário neoliberal do Consenso de Washington e aos acordos com o FMI e o Banco Mundial. As denúncias de corrupção governamental e as medidas neoliberais, como as privatizações e o aumento dos preços dos combustíveis e outros preços controlados pelo governo, causaram profundo descontentamento popular e impactaram negativamente sobre a confiabilidade nos governantes e nos partidos políticos tradicionais.

Em meio a esse processo de agravamento da crise econômica e abalo da credibilidade dos partidos que atravessou os anos 1980 e 1990, identifica-se o segundo processo causador da ascensão de Chávez: a polarização social e política da Venezuela. Em 1989, Pérez lançou um pacote de medidas neoliberais, entre as quais o aumento dos combustíveis e dos transportes, cuja impopularidade resultou em uma reação popular explosiva, o chamado *Caracazo*. Pérez, por sua vez, respondeu ao *Caracazo* com um verdadeiro massacre, cujas estatísticas oficiais impressionam: 270 mortos, cerca de 10 mil feridos e 3,5 mil detenções. Em 1992, ocorreram duas tentativas de golpe militar do Movimento Bolivariano Revolucionário (MBR),⁴⁹ sob o comando do então tenente-coronel do exército Hugo Chávez. Em 1993, após ter resistido às crises e ameaças ao poder, acusações de corrupção levaram o presidente Andrés Pérez à destituição do cargo. Durante o mandato de seu sucessor, Rafael Caldera (1994-1999), não ocorreram alterações nem na conjuntura político-econômica do país e nem nas políticas promovidas pelo governo, que continuou aprofundando o programa neoliberal. (BOTELHO, 2009)

⁴⁷ Presidentes da Venezuela, no período abordado pelo texto: Rómulo Betancourt (1959-1964); Raúl Leoni (1964-1969); Rafael Caldera (1969-1974); Carlos Andrés Pérez (1974-1979); Luis Herrera Campins (1979-1984); Jaime Lusinchi (1984-1989); Carlos Andrés Pérez (1989-1993); Rafael Caldera (1994-1999); Hugo Chávez (1999-2013); Nicolás Maduro (2013-).

⁴⁸ A este respeito, ver item 3.3.1.

⁴⁹ “O MBR, antes MBR-200, foi uma organização de militares nacionalistas e com ideais inspirados em Simón Bolívar fundada por Chávez, já como oficial do Exército, na década de 1970.” (BOTELHO, 2009, p. 336)

Em 1998, Hugo Chávez candidata-se à presidência da República e vence as eleições, sabendo aproveitar o descrédito da maioria da população para com os partidos tradicionais e a insatisfação geral com as políticas neoliberais e seus resultados. Ao assumir o mandato em 1999, aproveita a sua grande popularidade inicial e convoca uma Assembleia Constituinte, com o objetivo de, entre outras coisas, reformular o equilíbrio entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e criar outros dois novos poderes da República:

Em termos institucionais, as transformações foram radicais: o mandato presidencial aumentou de cinco para seis anos, com a possibilidade de uma reeleição; Chávez, que já acumulava um ano e meio de gestão, reelegeu-se em 2000 e teve seu período de governo contado desde então; o Legislativo tornou-se unicameral, com o fim do Senado, e deixou de ser escolhido no mesmo ano do presidente, já que o mandato de deputado continuou a ter cinco anos; e foram criados o Poder Eleitoral e o Poder Cidadão, que engloba a Defensoria do Povo, o Ministério Público e a Controladoria Geral da República. (BOTELHO, 2009, p.341)

Na política doméstica, a nova Constituição de 1999 deu poderes maiores ao presidente, especialmente em termos de capacidades legislativas. O exemplo mais significativo disto ocorreu em 2001, quando Hugo Chávez promulgou, de uma vez, quarenta e nove decretos, cuja maioria correspondia ao setor de hidrocarbonetos e às questões relativas propriedade e exploração das terras; além da estatização de empresas em áreas estratégicas, como petróleo, energia e telecomunicações. A partir deste momento, no cenário doméstico, uma oposição política ao chavismo, formada por setores da elite e dos meios de comunicação, ganhou contornos mais radicais. Na arena internacional, Washington começou a ocupar-se mais com a política de Caracas, que começou a prejudicar os interesses de grandes empresas estadunidenses e pôs em risco a segurança do suprimento de petróleo venezuelano. (BOTELHO, 2009, p. 341-351)

A política exterior venezuelana tem sido, desde a virada do século, um dos temas preferidos de muitos estudiosos das relações internacionais da América Latina, e uma profusão de trabalhos tem sido publicada a respeito.⁵⁰ Assim sendo, trata-se aqui de ressaltar os pontos fundamentais de sua política exterior, sendo de interesse especial aqueles relacionados à sua política de integração regional.

De acordo com Urrutia (2006), a política externa de Chávez pode ser classificada em duas etapas com características bem definidas, tanto no que tange às suas ações quanto aos seus objetivos. A primeira etapa começa em 1999 – ano em que chega ao poder – e encerra-se

⁵⁰ Por exemplo, entre os trabalhos constantes nas referências desta tese, cita-se Urrutia (2008); Botelho (2009); Castillo (2011); e Miranda (2013).

em 2004 – quando da vitória de Chávez, em novembro deste ano, no referendo que poderia revogar o seu mandato. O seu documento básico é o Plano Nacional de Desenvolvimento 2001-2007, mais especificamente o capítulo intitulado “Equilíbrio Internacional”. A segunda etapa começa em novembro de 2004, quando se realizou, nos dias 12 e 13 daquele mês, a Oficina de Alto Nível que elaborou o “novo mapa estratégico da Revolução Bolivariana”; o que significou, na prática, uma ruptura radical com as tradições da política exterior venezuelana mantidas pelos governos democráticos anteriores.

Durante a primeira etapa, os princípios e objetivos da política externa venezuelana são definidos no, acima referido, capítulo denominado “Equilíbrio Internacional” do Plano Nacional de Desenvolvimento 2001-2007. Neste documento, reafirmam-se objetivos internacionais da Venezuela como a defesa da soberania e o apoio à construção de um mundo multipolar. Como instrumentos para atingir este objetivo, busca-se, entre outros, promover a integração latino-americana; fortalecer a posição da Venezuela na economia internacional; e diversificar as relações internacionais do país (VENEZUELA, 2001). Observa-se, assim, que neste período não ocorreram rupturas radicais com relação aos princípios e objetivos da política externa venezuelana de governos precedentes:

Nos primeiros anos da gestão de Chávez, que qualificamos como uma fase inicial de observação e reconhecimento, conservaram-se alguns elementos e princípios do que havia sido a política exterior venezuelana durante os governos anteriores, e em alguns casos se aprofundaram as linhas de ação precedentes, como a relação especial que se vinha construindo com o Brasil desde meados dos 90. (URRUTIA, 2006, p. 161, tradução nossa)

No que diz respeito a sua atuação durante o primeiro período, este trabalho enumera, com base em Urrutia (2006), as principais características da política externa venezuelana:

- a) busca de melhor inserção como membro da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), com vistas a uma política de valorização dos preços do petróleo como base da sua estratégia internacional;
- b) posicionamento nos fóruns internacionais a favor do estabelecimento de uma agenda internacional dedicada às questões sociais;
- c) início de uma relação estratégica com Cuba, cujos primeiros acordos assinados no ano 2000 tiveram importantes reflexos posteriores para a Venezuela, no que

tange às políticas sociais (por exemplo, as *missiones*)⁵¹ e também à integração regional (com a criação da ALBA, em 2004);

- d) polarização com os Estados Unidos no nível do discurso chavista e a suspensão de alguns programas de cooperação militar – embora o comércio de petróleo venezuelano para aquele país tenha continuado normalmente;
- e) princípio dos desentendimentos com membros da CAN e a progressiva aproximação com o MERCOSUL.

Com o acirramento da atitude oposicionista ao governo no plano doméstico, que culminou com a tentativa de golpe contra Chávez realizada em abril de 2002, o governo enfrentou grande instabilidade interna entre os anos de 2002 a 2004, com greves, manifestações e queda do nível de aprovação. A fim de restabelecer a governabilidade do país, a solução encontrada, com o apoio da comunidade internacional, foi a realização de um referendo a respeito da manutenção ou revogação do mandato de Hugo Chávez:

Nesses anos, a extrema polarização da sociedade venezuelana e a violência política foram motivo de preocupação da comunidade internacional. A paralisação da indústria petrolífera acrescentou uma variável que afetaria a percepção da Venezuela como um provedor de petróleo confiável. A Organização dos Estados Americanos (OEA), o Centro Carter e o Grupo de Países Amigos tentaram conseguir uma saída pacífica, democrática, constitucional e eleitoral à crise política. As árduas, complexas e extensas negociações despejaram o caminho para a realização do referendo revocatório do mandato presidencial previsto na Constituição. (URRUTIA, 2006, p. 163, tradução nossa)

Com a vitória obtida no referendo de agosto de 2004, Chávez promove a inflexão em sua política doméstica e internacional. Apesar de o programa anterior estar contido em um documento cuja vigência, como visto acima, estivera prevista para até 2007, a vitória no referendo de 2004 foi entendida por Chávez como um mandato que permitiria a radicalização de sua política, com o objetivo maior de consolidar a revolução bolivariana. Assim sendo, em 12 e 13 de novembro de 2004, foi realizada a Oficina de Alto Nível que reelaborou os objetivos estratégicos da política externa da Venezuela. Com base no trabalho de Urrutia (2009), esta tese enumera, de modo não hierarquizado, as principais características dessa segunda fase da política externa chavista:

⁵¹ As *missiones* são uma série de ações sociais desenvolvidas na Venezuela desde 2003, durante o governo Chávez até o presente, durante o governo de Nicolás Maduro. Compreendem projetos de redução da pobreza e da miséria e políticas nas áreas de educação, saúde, habitação e meio ambiente, entre outras.

- a) personalização da política exterior, com participação do presidente em todas as ações e decisões;
- b) diplomacia baseada no petróleo como instrumento para a construção de alianças e financiamento de projetos internacionais;
- c) atuação no sentido da construção de um sistema internacional multipolar, formado por cinco pólos consolidados ou em vias de consolidação: África, América do Norte, América do Sul, Ásia e Europa;
- d) estabelecimento de alianças estratégicas com países como China, Cuba, Irã e Rússia;
- e) fortalecimento de alianças com os integrantes da OPEP;
- f) discurso de confrontação com os Estados Unidos e com os países considerados por Chávez como seus aliados – como, por exemplo, Colômbia, México e Peru;
- g) na América do Sul, identifica-se a construção de dois eixos contrapostos: um de centro esquerda, formado por Brasília, Buenos Aires e Caracas e outro pró-Washington, formado por Bogotá, Lima, Quito e Santiago do Chile;
- h) ênfase na integração latino e sul-americana.

Embora todas as características acima sejam dignas de análise, esta tese atém-se a destacar aspectos relativos à política de integração regional. Observa-se, inclusive, que a integração regional na política chavista pós-2004 está sempre relacionada, mesmo que com proximidade variável, com as demais características supramencionadas.

A atuação direta do presidente na política de integração regional tem sido um dos traços distintivos da política externa chavista. Neste sentido, Castillo (2011, p. 96, tradução nossa) afirma que Chávez introduz uma interpretação holística da integração na qual, além do âmbito econômico, abrange o político, o militar e o social, sendo que “a vontade política é uma variável fundamental para explicar a maneira como tem se integrado o país com a região”.

No caso da CAN, como entre seus objetivos políticos está a polarização em relação aos EUA e seus aliados, uma das consequências disto foi a progressiva deterioração das relações entre a Venezuela e os demais membros daquele bloco regional, o que levou à saída em definitivo da Venezuela em 2006. Entre seus parceiros andinos, o governo Chávez teve maior atrito com a Colômbia durante a gestão de Álvaro Uribe, especialmente por causa da cooperação intensa entre este país e os Estados Unidos, tanto em matéria econômica – com as

negociações que levaram à assinatura de um TLC – quanto em âmbito militar – com a cooperação materializada no Plano Colômbia e outros acordos bilaterais.⁵² Além disso, as gestões feitas pelos governos do Equador até 2007⁵³, e pelo governo do Peru⁵⁴ na busca de estabelecer acordos de livre comércio com os EUA foram consideradas por Chávez como traição aos objetivos da CAN, pois estaria em contradição com a proposta de formação de um mercado comum naquele bloco.

Por outro lado, em um movimento inverso ao seu afastamento da CAN, Chávez promoveu um progressivo alinhamento com os países do MERCOSUL, o que levou à assinatura do Protocolo de Adesão da Venezuela em 2006 e ao seu ingresso como membro pleno em 2012. A esse respeito, a estratégia de aproximação do MERCOSUL corresponderia, dentro das características da política venezuelana enumeradas acima, à tentativa de consolidação do polo sul-americano da nova geopolítica mundial, cuja possibilidade dependeria do êxito do eixo Brasília-Buenos Aires-Caracas, em contraposição ao eixo Bogotá-Lima-Santiago do Chile (e também Quito, até 2007). Observe-se que – de forma idêntica a um dos pressupostos que esta tese defende – entre as ideias fundamentais da política de integração regional chavista, está a noção da existência de um *Triângulo Estratégico* da integração sul-americana:

Neste contexto, Chávez intensifica sua aproximação ao Mercosul e seu crescente afastamento da Comunidade Andina de Nações – CAN. Desde a perspectiva do governante venezuelano, tanto Lula quanto Kirchner, representavam uma rejeição ao modelo neoliberal que teria inspirado o Mercosul quando foi criado, assim como um giro no sentido de uma nova integração. Ambos teriam discursos mais próximos do levado adiante por ele na Venezuela, que contrastava com as relações cada vez mais estreitas entre países da CAN – Colômbia e Peru – com os Estados Unidos. (SARAIVA; RUIZ, 2009, p. 160)

A política de integração regional da Venezuela chavista, em sentido amplo, é proposta como uma estratégia alternativa ao neoliberalismo e à hegemonia dos Estados Unidos na América Latina. No marco deste pensamento podem ser compreendidas tanto a saída da CAN quanto a adesão ao MERCOSUL. Entretanto, é com a institucionalização da ALBA que Chávez consegue implementar de modo mais fiel um modelo de integração que representa, no dizer de Jácome (2012, p. 73-74, tradução nossa), “[...] o bolivarianismo frente ao monroísmo, concebido este último como um modelo centrado nas relações com o Norte”.

⁵² A respeito da política externa da Colômbia durante o governo Alvaro Uribe, ver item 3.2.

⁵³ O presidente Rafael Correa, ao assumir o mandato em 2007, suspendeu as negociações de um TLC com os EUA.

⁵⁴ A respeito da política externa do Peru, ver item 3.2.

A ALBA, organização criada em 14 de dezembro de 2004 pelos presidentes Hugo Chávez e Fidel Castro, é resultado da aliança estratégica entre Caracas e Havana e foi idealizada como uma alternativa à ALCA – projeto de integração pan-americana então patrocinado por Washington. Trata-se de um processo de integração que, ao contrário dos arranjos estabelecidos na América Latina no passado e no presente, não possui uma dimensão comercial relevante, visto que se apoia sobre os aspectos sociais e políticos da cooperação entre seus membros. Isso não obstante, a liderança da Venezuela na ALBA e a atração que este país exerce sobre os demais membros deste bloco, embora corresponda a graus variados de afinidade política e ideológica, obedece à lógica da diplomacia do petróleo, utilizado pela Venezuela como instrumento para a construção de alianças e financiamento de projetos internacionais, dentro e fora da ALBA. Neste sentido, pode-se afirmar que:

A ALBA é um mecanismo de cooperação entre países que compartilham ideologias de esquerda e sua criação obedece fundamentalmente ao desejo de estabelecer um novo grupo político aliado. Neste sentido se assemelha ao Conselho de Ajuda Econômica Mútua formado em torno da União Soviética em 1949. Sendo Venezuela o suporte financeiro da ALBA, seu futuro dependerá do comportamento do preço do petróleo. (CASTILLO, 2011, p. 109, tradução nossa)

Outra frente de atuação da Venezuela na integração regional – e que, por motivos evidentes, mais interessa a este trabalho – é o processo de institucionalização da UNASUL. A este respeito, observa-se que os seus documentos constitutivos, como a Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações, de 2004; e o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, de 2008; enfatizam o caráter multidimensional da integração, que inclui as dimensões política, social, econômica, cultural, ambiental, de segurança, de infraestrutura, entre outras. Também com base nos dois textos, os objetivos da CASA/UNASUL são, por exemplo, a autonomia e melhoria da inserção, individual ou em bloco, dos países sul-americanos no sistema internacional; o combate às desigualdades socioeconômicas; o fortalecimento da democracia; a eliminação das assimetrias regionais; e a promoção da convergência entre os esquemas sub-regionais de integração econômica sul-americanos, especificamente entre a CAN, o MERCOSUL e o Chile.⁵⁵

Com base no parágrafo acima, evidencia-se a peculiaridade da UNASUL em relação a todos os processos de integração precedentes na América Latina, especialmente porque ultrapassa a tradicional dimensão econômico-comercial e mescla, sem primazias, o âmbito político e o social da integração, por exemplo. Essa característica multidimensional da

⁵⁵ A respeito dos documentos constitutivos da UNASUL, suas características e objetivos principais, ver item 4.2.

UNASUL adequar-se à visão da integração na política externa de Chávez. Entretanto, a UNASUL não corresponde totalmente aos objetivos de integração regional traçados pela política chavista, cujas expectativas incluem uma maior politização, ideologização e militarização do papel da integração sul-americana. Nesse sentido, são pertinentes as considerações de Castillo sobre o posicionamento da Venezuela em face da valorização da CAN e do MERCOSUL e do papel do CDS na integração sul-americana:

[...] Unasul marca uma mudança de rumo nos processos de integração latino-americana ao incorporar o âmbito político, coincidindo com a visão holística de Chávez ao integrar os âmbitos econômico, político, militar e social, mas diferentemente das posições do presidente venezuelano, busca a integração econômica da região a partir do fortalecimento da CAN e o Mercosul e não a sacrifica por causa da política e os enfrentamentos ideológicos [e] o CDS está muito longe da ideia de Chávez de criar um exército com capacidades operacionais [...]. (CASTILLO, 2011, p. 110, tradução nossa)

Em suma, nota-se que a política de integração de Chávez, diferentemente das estratégias de outros países como Argentina, Brasil, Colômbia ou Chile, tem sido marcada pelo predomínio dos objetivos políticos em detrimento do pragmatismo econômico. Outro fato fundamental tem sido o uso do petróleo e da renda obtida em sua comercialização como motor da sua diplomacia e fonte de financiamento de iniciativas como a ALBA. Por fim, acrescenta-se, conforme observa Castillo (2011, p. 113), que a política de integração venezuelana tem sido fortemente influenciada pelas suas relações bilaterais com certos países, sendo, por exemplo, determinante para sua saída da CAN a deterioração das relações Caracas-Bogotá; para a constituição da ALBA foi essencial o alinhamento Caracas-Havana; e para o ingresso no MERCOSUL foi fundamental a aproximação Caracas-Brasília.

Cabe observar – embora ultrapasse o marco temporal desta tese – que, a partir de 2013, com a morte de Hugo Chávez no dia 5 de março deste ano, Nicolás Maduro assumiu a presidência. De acordo com Vanbiervliet (2013), a morte de Chávez deixa uma série de crises e desafios ao seu sucessor, como, por exemplo, as crises políticas internas ao próprio chavismo e na sociedade venezuelana; a crise econômica do país, agravada pela grande queda dos preços do petróleo nos últimos anos; os problemas relativos à segurança pública; as dificuldades de, ao mesmo tempo, substituir o carisma de Chávez e manter sua memória viva, como base de sustentação da revolução bolivariana; e as restrições, financeiras e políticas, à continuidade dos projetos de política externa e de integração regional iniciados durante o governo Chávez.

As considerações realizadas podem ser sintetizadas como se apresenta no *Quadro 2*, na próxima página, que retrata as principais características das políticas externas, de integração e com relação à UNASUL dos países do *Eixo do Atlântico* ou *Triângulo Estratégico*.

Quadro 2 – Comparativo entre os países do *Eixo do Atlântico* sobre suas políticas: externa, de integração e para a UNASUL (2004-2012)

	Argentina	Brasil	Venezuela
Política externa	Características em comum dos três países: <ul style="list-style-type: none"> • Coerente com modelo de desenvolvimento <i>pós-neoliberal</i> ou <i>neodesenvolvimentista</i>; • Diplomacia presidencial: participação pessoal do presidente – salvo no governo Rousseff (2011-); • Diversificação das relações econômicas e políticas (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio); • Ênfase nas relações Sul-Sul. 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos gerais: autonomia; diminuir vulnerabilidade e dependência; desenvolvimento socioeconômico interno; abertura de mercados; • Ênfase na política regional; • Integração regional é principal objetivo; • Aliança estratégica com o Brasil é necessária à inserção internacional; • Contradições com o Brasil, por exemplo: regras comerciais do MERCOSUL; reforma do CS/ONU; • Aliança estratégica com Venezuela visa equilibrar liderança brasileira; financiamento externo; e acesso à recursos energéticos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos gerais: autonomia; diminuir vulnerabilidade e dependência; desenvolvimento socioeconômico interno; melhoria da inserção econômica e política; liderança na América do Sul; • Ênfase na política sul-americana; • Integração da América do Sul é principal objetivo; • Aliança estratégica com Argentina é relevante; mas não necessária à inserção internacional; • Contradições com a Argentina, por exemplo, comércio interno ao MERCOSUL e reforma do CS/ONU; • Aliança estratégica com Venezuela; • Aliança estratégica com países do BRICS. 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivos gerais: autonomia; diminuir vulnerabilidade e dependência; desenvolvimento socioeconômico interno; multilateralismo; • Diplomacia baseada no petróleo para construção de alianças e financiamento de projetos internacionais; • Integração latino e sul-americana é principal objetivo; • Aliança estratégica com o Brasil; • Aliança estratégica com Argentina visa equilibrar liderança brasileira; • Aliança estratégica com Cuba; • Discurso anti-EUA, apesar da manutenção do comércio petroleiro; • Discurso de confrontação com aliados latino-americanos dos EUA, como Colômbia, México e Peru.
	Argentina	Brasil	Venezuela
Política de Integração	Características em comum dos três países: <ul style="list-style-type: none"> • Coerente com política externa; • Ênfase no regionalismo multidimensional, que busca conciliar âmbitos e objetivos políticos, econômicos, sociais e culturais; • Integração vista como instrumento de consolidação de um polo regional em um mundo multipolar e aumento da autonomia internacional; • Oposição ao projeto ALCA. 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Pragmatismo econômico; • MERCOSUL é prioridade; • Néstor Kirchner (2003-2007): apoio ao adensamento institucional e incorporação de membros ao MERCOSUL. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pragmatismo econômico; • Consolidação da integração sul-americana é prioridade, tendo MERCOSUL e UNASUL como instrumentos; • Liderança e protagonismo no MERCOSUL e na UNASUL. 	<ul style="list-style-type: none"> • Predomínio de objetivos políticos sobre pragmatismo econômico; • Retirada da CAN; • Ingresso no MERCOSUL; • Iniciativa na criação da ALBA; • ALBA como materialização mais fiel da proposta de integração chavista: contra o neoliberalismo e contra a hegemonia dos EUA;

			<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de integração fortemente influenciadas pelas relações bilaterais com EUA, Colômbia, Cuba e Brasil.
Política frente à UNASUL	Características em comum dos três países: <ul style="list-style-type: none"> • Coerente com política externa e de integração. 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Néstor Kirchner (2003-2007): resistência à criação da CASA (UNASUL); • Cristina Kirchner (2007-2015): apoia criação da UNASUL; • É país estratégico da UNASUL, em razão de: 1) sua importante inserção política e econômica na região; e 2) suas relações bilaterais estratégicas com Brasília e Caracas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa na criação da CASA (UNASUL); • Iniciativa na integração em infraestrutura (IIRSA) e em segurança regional (CDS); • É país estratégico da UNASUL, em razão de: 1) sua privilegiada inserção política e econômica na região; 2) sua iniciativa, liderança e protagonismo na UNASUL; e 3) suas relações bilaterais estratégicas com Buenos Aires e Caracas 	<ul style="list-style-type: none"> • Apoio entusiasmado à CASA (UNASUL); • Defende maior politização, ideologização e militarização do papel da UNASUL (não é apoiado, nisto, por Buenos Aires e Brasília); • É país estratégico da UNASUL, em razão de: 1) sua importante inserção política e econômica na região; 2) seu apoio entusiasmado à iniciativa brasileira; 3) sua diplomacia baseada no petróleo; e 4) suas relações bilaterais estratégicas com Brasília e Buenos Aires.

Fonte: elaboração do autor.

Como se pode notar pelo *Quadro 2*, as principais características das políticas externas, de integração e com relação à UNASUL dos países do *Eixo do Atlântico* ou *Triângulo Estratégico* são semelhantes. A seguir, no Capítulo 4 e, sobretudo, no subcapítulo 4.3, apresentar-se-ão comentários relativos às principais ideias e casos empíricos desenvolvidos durante o *Capítulo 3*, incluindo as informações apresentadas no *Quadro 2*.

4 O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL

Este capítulo objetiva analisar o processo de institucionalização da UNASUL, considerando as influências do seu contexto histórico e geopolítico, os seus textos normativos e as abordagens teóricas consideradas ao longo desta tese.

Com essa finalidade, o item 4.1 realiza uma contextualização histórico-teórica do regionalismo latino-americano, com ênfase no surgimento e desenvolvimento da UNASUL. Este subcapítulo divide-se em duas partes: a primeira, item 4.1.1, abordará sucintamente, por um lado, os precedentes da UNASUL nos dois séculos de história do regionalismo latino-americano; e, por outro lado, as principais contribuições e/ou interpretações teóricas relativas a cada período histórico. Concernente a essa primeira parte do subcapítulo, adotar-se-ão, como fontes, livros e artigos de periódicos. Nos escritos de Ginesta (1999); D'Angelis (2001); Torres (2011); e Oliveira (2014), encontrar-se-ão informações sobre os principais fatos e fases do regionalismo latino-americano, do século XIX e XX, cuja análise aqui desenvolvida terá caráter descritivo. Paralelamente a essa descrição, esta tese promoverá, com fundamento em literaturas como pesquisas institucionais (CEPAL, 1951; 1994); tese doutoral (COSTA, 2010); e artigos publicados em periódicos (BRAGA, 2001; HAFFNER, 2002; SANAHUJA, 2008, 2012), a interpretação analítica desse panorama histórico. Procurar-se-ão, nestes textos, argumentos que permitam compreender, classificar e comparar, sobretudo no aspecto dos níveis de institucionalização, as diferentes fases e projetos de integração relatados. As análises neste ponto serão, portanto, de tipo qualitativo e indutivo, pois buscam extrair ideias gerais a partir de dados e eventos específicos.

Ainda no item 4.1.1, esta tese destacará, com base em literaturas selecionadas, a respeito do regionalismo latino-americano no século XXI, suas características e diferentes denominações, designadamente: os regionalismos *revisionista* e *antissistêmico* (RUIZ, 2012; 2013); o regionalismo *pós-hegemônico* (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012); o regionalismo *heterodoxo* (VAN KLAVEREN, 2012); – novamente – o regionalismo *pós-liberal* (SANAHUJA, 2008; 2012). Nestes textos e autores, procurar-se-ão fundamentos para a análise da UNASUL no quadro dos processos de integração regional latino-americanos; sobretudo, considerando se esse projeto de integração representa, comparativamente, uma nova fase ou modelo integracionista. A análise das fontes será, nesse momento, de tipo descritivo e comparativo.

Logo a seguir, no item 4.1.2, examinar-se-á o contexto histórico imediato à fundação da UNASUL, considerando-se como marco temporal o período entre o ano 2000, data da Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, e o ano 2008, data da assinatura do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas. As fontes utilizadas constituir-se-ão de página *web* institucional da UNASUL (UNASUL, 2015); documentos internacionais (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000); (CONSENSO DE GUAYAQUIL, 2002); e dissertação de mestrado (GOMES, 2012). Neste material, buscar-se-á ampliar a compreensão do processo político sul-americano que deságua na assinatura da Carta de 2008 e, assim, preparar o caminho para o subcapítulo seguinte, que analisará a institucionalização da UNASUL sob o prisma jurídico, com base no seu Tratado Constitutivo e outros textos normativos. A análise daqueles documentos e literatura terá índole descritiva, visando identificar dados e eventos históricos.

No subcapítulo 4.2, desenvolver-se-ão considerações de tipo teórico-jurídico sobre a estrutura institucional da UNASUL, com foco nos seus principais textos jurídicos internacionais constitutivos. Previamente à análise empírica, realizar-se-á uma abordagem teórica preparatória da análise empírica dos textos jurídicos. A referida análise teórica terá, entre suas fontes, a literatura de Keohane (1993); e Bernal-Meza (2000). Nestes dois autores, buscar-se-á descrever e comparar seus conceitos a respeito das categorias *instituição*, *institucionalização* e *institucionalidade*, demonstrando-se a complementaridade entre a teoria de Keohane a respeito das instituições internacionais – previamente analisada no Capítulo 2 desta tese – e o raciocínio de Bernal-Meza, que vincula o tipo e nível de institucionalidade das organizações de integração regional às regras estabelecidas, nos tratados internacionais, pelos Estados envolvidos nesse processo. Logo a seguir, com base no mesmo escrito de Bernal-Meza (2000) e na obra de Seitenfus e Ventura (2006), procurar-se-á esmiuçar a caracterização e comparação, no aspecto jurídico, das duas formas básicas de institucionalização das organizações de integração regional: a intergovernamental e a supranacional. A análise desses textos realizar-se-á, em face das finalidades apresentadas neste parágrafo, em caráter descritivo e comparativo, bem como terá índole dedutiva, pois sua utilização visa obter, a partir da aplicação de conceitos gerais, entendimentos específicos sobre o processo de institucionalização da UNASUL.

Uma vez realizadas as considerações teóricas introdutórias ao item 4.2, proceder-se-á à análise empírica, no aspecto jurídico, da institucionalização da UNASUL. Assim sendo, a análise considerará duas normas fundamentais dessa organização, como a Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA, 2004); e, principalmente, o

Tratado Constitutivo de 2008 (UNASUL, 2008). Em relação ao Acordo de 2004, procurar-se-á identificar a intenção dos governos de reforçar as ações de cooperação e integração sul-americanas, cujos objetivos estabelecidos vieram a reproduzir-se no texto Carta Constitutiva de 2008 – o que justifica considerar a Declaração de Cusco como precedente jurídico-político mais importante da UNASUL. No que tange ao Tratado de 2008, buscar-se-á analisar as características mais importantes da estrutura institucional da UNASUL, o que compreende: sua natureza jurídica; seus objetivos gerais e específicos; seus órgãos principais e respectivas funções e poderes; seus tipos de normas e respectivas fontes e procedimentos de adoção; seus modos de solução de controvérsias; e seus processos de adoção de políticas e criação novos órgãos – a este respeito, adotar-se-á também como fonte a página *web* da Organização (UNASUL, 2015), que apresenta informações sobre os conselhos temáticos da UNASUL. A análise das fontes terá finalidade descritiva e comparativa, bem como será complementada, com uso do método dedutivo, pela aplicação dos conceitos e teorias abordados no início do subcapítulo.

Por fim, o item 4.3, como um desdobramento das análises desenvolvidas nos itens anteriores desta tese, ao longo dos três capítulos de seu desenvolvimento, considerará as relações entre os referenciais e principais categorias teóricas desta tese frente aos elementos empíricos das perspectivas histórica, política e jurídica do processo de institucionalização da UNASUL, abordadas ao longo da tese. Dizendo em outras palavras, buscar-se-á reforçar e evidenciar as relações entre teoria e empiria, por meio da utilização das observações teóricas, desenvolvidas ao longo do texto, como parâmetros de análise do perfil institucional da UNASUL, considerando especialmente os papéis de Argentina, Brasil e Venezuela.

A fim de viabilizar essas análises, retomar-se-ão fontes, autores e abordagens anteriormente tratados em diferentes partes desta tese – entretanto, de forma não estanque, pois, após esses desenvolvimentos, torna-se possível o seu cruzamento e inter-relação. Nesse sentido, recobrar-se-ão noções fundamentais da teoria da interdependência (KEOHANE; NYE, 1977); do institucionalismo neoliberal (KEOHANE, 1993), da definição das categorias *institucionalização* (KRASNER, 1999); e *regionalismo* (OLIVEIRA, 2009). Procurar-se-á, com base nesta literatura, enfatizar as relações recíprocas entre as condições do sistema internacional e os papéis e objetivos dos Estados e governos; cuja interação, por sua vez, condiciona a forma e os objetivos dos processos de integração regional. Desdobrar-se-á essa análise sobre o perfil das instituições da UNASUL, comparando-se as políticas de integração do *Triângulo Estratégico*, com os objetivos formais da UNASUL, com o nível de institucionalização dessa organização de integração. As análises serão realizadas com uso do

método dedutivo, pois aplicam as perspectivas teóricas gerais aos casos empíricos específicos; e também será utilizado o método comparativo, no que tange à relação entre políticas de integração; objetivos da UNASUL previstos nos acordos internacionais; e o nível de institucionalização deste bloco.

Aprofundar-se-á a análise da relação teoria/empíria, novamente com Keohane (1993), quando conduzir-se-á a análise do nível de institucionalização da UNASUL, com base nas três dimensões de análise institucional propostas por aquele autor: Comunidade, Especificidade; e Autonomia. Com isto, buscar-se-á demonstrar, em termos qualitativos e com relação aos condicionamentos empíricos político-jurídicos anteriormente abordados, se o processo da UNASUL caracteriza-se por ter uma densidade institucional alta ou baixa. Aqui, novamente, a análise servir-se-á do método dedutivo, tendo em vista que busca extrair um entendimento específico sobre o caso concreto da UNASUL a partir de uma perspectiva teórica genérica.

Ademais, adotando-se o intergovernamentalismo liberal como base (MORAVCSIK, 1993; 1998); e (MORAVCSIK; SCHIMMELFENNIG, 2009), resgatar-se-ão os seus pressupostos teóricos principais e, sobretudo, procurar-se-á analisar, tendo os Estados e seus governos como protagonistas do processo, os três estágios do processo de institucionalização da UNASUL: *definição de preferências nacionais; barganha para acordos permanentes; e criação ou ajuste de instituições para assegurar resultados*. Outrossim, objetiva-se com isso demonstrar a relação daquela teoria com o caso empírico da institucionalização da UNASUL. O tipo de análise aplicada, mais uma vez, obedecerá ao método dedutivo, e será complementada, no que tange às políticas de integração dos países considerados, pelo método comparativo.

4.1 INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA: HISTÓRICO E ABORDAGENS TEÓRICAS

Este subcapítulo do trabalho tem o objetivo de contextualizar, histórica e teoricamente, o cenário de surgimento da UNASUL. Para tanto, recorre-se a uma periodização do desenvolvimento e surgimento das ideias e iniciativas de integração desde o século XIX até o século XXI, passando pelo bolivarianismo; pelo regionalismo fechado; pelo regionalismo aberto; até as experiências mais recentes de integração latino-americana, que agregam características novas em relação aos processos anteriores. Paralelamente a essa abordagem histórica, realiza-se um relato das construções teóricas relativas a cada um daqueles períodos da integração latino-americana, mais especificamente, das abordagens da CEPAL acerca do

velho e do novo regionalismo do século XX e de autores que têm pesquisado a respeito do regionalismo no século XXI, em cujo contexto a UNASUL se insere. Essas referências teóricas e suas abordagens servirão à análise da natureza da UNASUL, ou seja, sobre que tipo de integração é; se faz parte de um novo modelo de integração ou não; se se pode enquadrá-la em paradigmas já existentes ou não. Estas abordagens auxiliam na análise da institucionalização, ou seja, dependendo do tipo de integração, pode-se compreender quais seriam seus objetivos e qual deveria ser a institucionalidade compatível ou necessária.

Entretanto, deve-se assinalar que essa abordagem histórica e teórica, diante das infinitas possibilidades que apresenta, será conduzida de modo a compreender histórica e teoricamente o surgimento e perfil da UNASUL no quadro do regionalismo latino-americano como um todo. Assim sendo, no item 4.1.1 realizar-se-á a abordagem histórico-teórica do regionalismo latino-americano propriamente dita; e, no item 4.1.2, em uma abordagem mais específica sobre a UNASUL, tratar-se-á do processo histórico recente, pós-ano 2000, que levou à fundação dessa instituição de integração, com a assinatura do seu Tratado Constitutivo em 2008.

4.1.1 Regionalismo e integração na América Latina: dois séculos de história

Neste item, objetiva-se realizar uma abordagem histórico-teórica do regionalismo latino-americano, a fim de aprofundar a compreensão do contexto de surgimento e características da UNASUL. Recorre-se a uma periodização das ideias e iniciativas do regionalismo latino-americano – indo desde o *bolivarianismo* do século XIX; passando pelos regionalismos *fechado* e *aberto* do século XX; até as experiências mais recentes do século XXI –, considerando-se, paralelamente, as principais contribuições e/ou interpretações teóricas relativas à cada período histórico.

A região hoje conhecida como América Latina tem sido, em sua história, palco de processos multilaterais cujos desdobramentos posteriores vieram a influenciar sua atual inserção no sistema internacional. Entre esses processos está a integração regional, definida nesta tese – vale resgatar⁵⁶ – como o processo de aproximação entre dois ou mais Estados, com vistas a objetivos comuns, que resulta na criação de arranjos institucionais cujo funcionamento eficaz pode exigir a cessão de parcelas da soberania estatal às instituições de integração. Nesse sentido, Sanahuja (2012, p. 21, tradução nossa) identifica a existência de

⁵⁶ Ver item 2.3.

um “multilateralismo latino-americano”, que faz parte das identidades e dos valores subjacentes às políticas da região, que combinam “por um lado, aspirações unionistas e de integração regional, e por outro lado, seu tradicional ativismo nas organizações universais e na conformação do direito internacional”.

Ainda no período colonial, Francisco de Miranda elaborou, em 1790, a ideia de criação de um grande país, que estender-se-ia desde o rio Mississippi até o extremo sul do continente americano, com o nome de Colômbia (D’ANGELIS, 2001, p. 34). A partir de 1810, quando começou o longo processo de independência e consolidação dos Estados latino-americanos, a integração regional tem ocupado destaque nas políticas externas dos países.

Os ideais e iniciativas de Simón Bolívar – ou, em uma palavra, o bolivarianismo – propugnavam a integração como caminho para a construção da unidade, da independência e da autonomia latino-americana. Nesse sentido, dois projetos liderados por Bolívar são considerados as primeiras tentativas concretas de integração latino americana: a criação da *Gran Colombia* (1819) – integrada pelos atuais Colômbia, Equador e Venezuela – e a realização do Congresso do Panamá (1826), que objetivava criar uma federação entre as repúblicas hispano-americanas (TORRES, 2011, p. 214). Observa-se, portanto, que as primeiras manifestações da integração latino-americana estiveram ligadas ao processo de independência das colônias espanholas na América. Essas e outras tentativas unionistas, inspiradas nos ideais bolivarianos, continuaram até a segunda metade do século XIX, embora nunca tenham resultado em instituições internacionais ou de integração duradouras.⁵⁷

Paralelamente a isso, ao longo do século XIX, surge e vai ganhando expressão uma tendência unionista concorrente com bolivarianismo: a Doutrina Monroe – ou, em uma palavra, o *monroismo* –, enunciada em 1823 pelo então presidente dos Estados Unidos, James Monroe. A partir do seu surgimento, o monroismo, expresso no epíteto “A América para os americanos”, passou a pautar a política externa estadunidense para a América Latina, afastando-a da influência europeia e ampliando a presença e o poder dos EUA na região. Ademais, durante a segunda metade do século XIX, o monroismo veio a ganhar uma conotação ideológica denominada *pan-americanismo*, que – ao contrário da corrente antagonista bolivariana –, conseguiu materializar-se institucionalmente.

⁵⁷ Deve-se recordar que o sentido da expressão “instituições” aqui empregado corresponde à acepção assumida como principal para todo o conjunto desta tese – com base na classificação das instituições internacionais de Keohane (1993) – qual seja: *organizações burocráticas deliberadamente estabelecidas e desenhadas pelos Estados, com regras explícitas e atribuições específicas de regras a indivíduos e grupos*. Neste caso, e para os efeitos desta tese, a palavra *instituição* pode ser equiparada à *organização intergovernamental internacional*, ou, simplesmente, *organização internacional*. Neste sentido, ver item 2.2.1.

A institucionalização do pan-americanismo começou no final do século XIX, na forma de cooperação econômica; e desenvolveu-se durante as décadas seguintes até que, no período após a Segunda Guerra Mundial, culminou com a institucionalização da cooperação política. Assim, sob a liderança dos Estados Unidos, foi realizada a Primeira Conferência Internacional Pan-Americana (1899-1890), da qual participaram, salvo a República Dominicana, todos os países do continente e na qual foi formalizada a criação da União Internacional de Repúblicas Americanas, cuja finalidade era “fornecer informações sobre o comércio, a produção, a legislação e as tarifas alfandegárias dos países das três Américas”. Após, durante o século XX, ocorreram várias conferências que foram, paulatinamente, dando conformação política ao pan-americanismo: no México (1901-1902); no Rio de Janeiro (1906); em Buenos Aires (1910); em Santiago do Chile (1923); em Havana (1928); em Montevideu (1933); em Lima (1938); e, finalmente, em Bogotá (1948), onde ocorreu a Nona Conferência Interamericana, quando foi fundada a OEA. (D’ANGELIS, 2001, p. 36)

Entretanto, o processo de institucionalização do pan-americanismo – como política que favorecia os objetivos de consolidação e legitimação da hegemonia estadunidense sobre todo o continente –, além de arrefecer os ímpetus de integração regional inspirados no bolivarianismo, deixou a desejar em relação a grande parte dos objetivos políticos dos países latino-americanos, principalmente na solução dos graves problemas sociais e econômicos. Apesar disso, como ressalta D’Angelis (2001, p. 37), na primeira metade do século XX ocorreram diversas tentativas de cooperação ou integração sub-regionais na América Latina; todas elas malsucedidas devido, principalmente, à oposição de Washington. No Cone Sul da América, por exemplo, Argentina, Brasil e Chile assinaram o Pacto ABC (1915); e em 1941, no auge da Segunda Guerra Mundial, firmaram um acordo comercial cujo preâmbulo estabelecia a intenção de constituir uma união aduaneira entre os dois países, aberta à adesão dos países vizinhos, que nunca se concretizou.

Somente após a Segunda Guerra Mundial, com a fundação da CEPAL, em 1948, que os projetos de integração latino-americanos ganharam maior dinamismo e também – no que concerne às necessidades de desenvolvimento socioeconômico dos países da região – maior pragmatismo. Vinculada ao Conselho Econômico e Social da ONU e sediada em Santiago do Chile, a CEPAL, organização de orientação protecionista que objetivava a diminuição da dependência dos países periféricos em relação às economias das potências industrializadas, transformou-se em uma instituição que contribuiu para a construção da identidade latino-americana, impulsionando processos de cooperação e integração fundamentados nas

necessidades endógenas da região. Assim, em sua origem, a CEPAL posicionou-se, com seus estudos e propostas, em oposição à hegemonia estadunidense sobre a América Latina.

Em síntese, as ideias fundamentais do argentino Raul Prebisch, primeiro diretor da CEPAL, contidas na obra *Estudio Económico de América Latina* (CEPAL, 1951) estabelecem a necessidade de um modelo econômico desenvolvimentista, cujo papel do Estado era ser o protagonista do processo de planejamento da economia, de realização de reformas sociais e de propulsão de setores econômicos estratégicos, especialmente na indústria. Em substituição às forças do mercado, o principal objetivo estatal deveria ser o de promover a industrialização por meio da substituição de importações. Em âmbito regional, e também em vez do mercado, Prebisch considerou que o Estado deveria ser protagonista da integração econômica da América Latina. Este processo teria o objetivo de estabelecer um mercado regional protegido, acelerando o processo de substituição de importações devido aos ganhos de escala e competitividade que ofereceria às economias e empresas latino-americanas. (GINESTA, 1999, p. 50-51)

Nascia, então, o *regionalismo fechado* – ou *velho regionalismo* – na América Latina. Como visto acima,⁵⁸ este paradigma de integração regional predominou do final da década de 1950 até o início dos anos 1980, sendo a matriz de diversos processos de integração latino-americanos, tais como a ALALC (1960); o MCCA (1960); o Pacto Andino (atualmente, CAN, 1969); o CARICOM (1973) e a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI, 1980).

No que tange às características das instituições de integração dessa fase do regionalismo latino-americano, Costa (2010, p. 103-104) destaca o fato de que todos esses processos objetivam a integração apenas na área econômica e, mais especificamente, o estabelecimento de mercados comuns, demonstrando “certa homogeneidade de interesses e percepções do que se queria e do que poderiam ter com um processo de integração”. Ademais, a institucionalidade daqueles processos tem como princípio balizador o respeito à soberania em sua acepção clássica, ou seja, absoluta, garantindo que os processos de negociação e tomada de decisão sejam, via de regra, intergovernamentais.⁵⁹

⁵⁸ A respeito do regionalismo fechado, ver também o item 2.3.

⁵⁹ Costa ressalva, no que diz respeito à característica intergovernamental do velho regionalismo latino-americano, o caso do Pacto Andino: “[...] não há como deixar de lado ou ignorar o exemplo do pacto andino em termos de supranacionalidade. Mais do que isto, o Pacto Andino criou e busca consolidar um Direito Comunitário em uma complexa gama de instituições e seus processos decisórios que o colocam como uma organização de integração sui generis como a União Europeia. A pergunta que não quer calar é: como uma institucionalidade tão próxima da União europeia não conseguiu êxitos parecidos em termos de coesão política e econômica na direção da formação de um forte bloco econômico?”. (COSTA, 2010, p. 104)

Todavia, ao final dos anos 1960, as primeiras tentativas de integração latino-americanas fracassavam. Como assinala Oliveira, um conjunto de fatores impediu o sucesso dos arranjos integracionistas inspirados pela CEPAL, entre os quais, pode-se citar:

[...] a tendência ao protecionismo nacional; tensão entre o Estado e o setor privado, ocasionados pela intervenção estatal nas decisões do mercado e também pelos hábitos protecionistas do setor privado; a instabilidade macroeconômica, acentuada pela instabilidade dos preços das commodities e dos fluxos financeiros; a fraca infraestrutura, que limitou a expansão do comércio regional; e a instauração de governos autoritários em diversos países, que estimularam rivalidades nacionais e restrições à livre circulação de bens e de pessoas. (BID, 2003, p. 34 *apud* OLIVEIRA, 2014, p. 11-12)

Percebe-se, portanto, que o sucesso do regionalismo fechado na América Latina foi impossibilitado devido à insuficiência do próprio modelo – centrado exclusivamente no aspecto econômico-comercial da integração – e também, principalmente, por questões de ordem política e econômica que conformaram as conjunturas nacionais, regional e global durante aquele período. Entre essas questões – como já havia sido abordado no capítulo acima⁶⁰ –, ressalta-se a transição do sistema internacional para o Pós-Guerra Fria; a globalização e o aumento da interdependência econômica; o neoliberalismo e a abertura financeira e comercial; as crises de endividamento externo e do Estado desenvolvimentista na América Latina; e os processos de abertura democrática de vários países da região. Em consequência desses fatos, as políticas e os arranjos de integração regional do subcontinente entraram novamente em declínio. Nesse sentido, assinala Haffner que

Entre as décadas de 1970 e 1980, os ideais integracionistas foram se perdendo, assim como o interesse por parte dos governos, e a credibilidade que era dada a este tipo de iniciativa. Isto aconteceu, basicamente, porque os resultados obtidos não foram muito positivos. Na verdade, os fatos políticos de grande envergadura que tomaram conta do mundo e da América Latina no período fizeram com que a proposta de integração latino-americana fosse deixada um pouco de lado e que o foco de interesse fosse canalizado para outros aspectos da vida econômica. [...] O que se verifica é que, nas visões mais ortodoxas que dominaram a década de 1980 e nas concepções de desenvolvimento voltadas para a liberalização da economia, não havia um papel claramente definido para a integração. A política comercial tinha uma direção estabelecida: a abertura unilateral das economias, em que a integração não tinha lugar nem acolhida. (HAFFNER, 2002, p. 115-116)

Em consequência da conjuntura descrita acima e do consequente declínio do regionalismo fechado, a partir dos anos 1990 surge, na América Latina, o *regionalismo aberto*, ou *novo regionalismo*. A expressão “regionalismo aberto” tem origem na própria

⁶⁰ Neste sentido, ver item 2.3.

CEPAL, que introduziu essa noção no documento *Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1994). São exemplos, na América Latina, desse paradigma de integração regional: o MCCA (1960); o Pacto Andino/CAN (1969); o CARICOM (1973); a ALADI (1980); o MERCOSUL (1991); o NAFTA⁶¹ (1994); e a AP (2012).⁶²

Observe-se que, se no regionalismo fechado o processo de industrialização por substituição de importações não era um fim em si, mas um meio para possibilitar à América Latina uma melhor inserção no comércio internacional (BRAGA, 2001, p. 6); no regionalismo aberto, esta inserção é tentada por meio da abertura comercial e do incremento das trocas internacionais. Portanto, o regionalismo aberto coaduna-se com as políticas propostas pelo Consenso de Washington, que incluem, além da abertura comercial; a desregulamentação financeira; a redução da intervenção do Estado na economia; e a entrega do protagonismo no processo de desenvolvimento econômico e social às forças do mercado e aos atores privados.

No que diz respeito à análise da CEPAL, o novo regionalismo – cujos protagonistas não são mais somente os Estados, mas também as empresas – é compatível com os processos globalização e de abertura econômica dos países, pois os acordos de integração e as políticas de abertura comercial e desregulamentação financeira favoreceriam o aumento da interdependência econômica regional e da competitividade latino-americana em relação ao mundo. Desse modo, em vez de obstaculizar os esforços de abertura comercial no âmbito do GATT/OMC, o regionalismo aberto tende a complementá-los. Entretanto, não obstante enfatize a integração econômica, o regionalismo aberto propõe também a necessidade dos processos de integração ocuparem-se de outras dimensões, como a política e a social. (HAFFNER, 2002, p. 122-123)

Em termos de estrutura institucional, uma característica comum aos arranjos do regionalismo aberto é a flexibilidade institucional que tem resultado, na prática, em uma institucionalização rarefeita, estabelecida sobre uma paradoxal profusão de regulamentos jurídicos. Os órgãos principais dessas organizações, estruturados sob o princípio intergovernamental e onde os processos de tomada de decisões exigem a unanimidade ou o consenso, impedem a formação de instâncias supranacionais ou a adoção de políticas

⁶¹ Apesar de o NAFTA ser um esquema de integração da América do Norte que envolve Canadá, Estados Unidos e México, considera-se aqui como um exemplo de bloco de integração existente na América Latina, pois possui entre seus membros o país latino-americano mais setentrional.

⁶² Observe-se que alguns processos de integração (MCCA, Pacto Andino, CARICOM, ALADI) foram citados repetidamente, primeiro como exemplos de regionalismo fechado e, depois, como exemplos de regionalismo aberto. Isto ocorre devido a que essas instituições de integração surgiram sob o predomínio do paradigma mais antigo, porém, depois da ascensão do novo regionalismo, foram adaptadas – com profundidade variável em cada caso – nos seus princípios e objetivos, enquadrando-se dentro do novo paradigma.

comunitárias. Isso torna os processos de integração mais vulneráveis, principalmente às crises econômicas; e impede a construção de uma identidade regional ou comunitária que amenize os nacionalismos ou a tradição westfaliana do Estado Nação. A manutenção deste modelo, conseqüentemente, permite aos países preservar certa margem de manobra política que permite a defesa de interesses nacionais; muitas vezes em detrimento de interesses dos países sócios ou do avanço do processo de integração. (SANAHUJA, 2008)

Ademais das restrições institucionais observadas, o regionalismo aberto latino-americano tem sido afetado negativamente pela persistência de características estruturais das economias dos países latino-americanos. Nesse sentido, Sanahuja (2008), apesar de reconhecer a significativa expansão do comércio intrarregional durante os anos 1990, afirma que esse resultado poderia ser bem melhor, não fosse uma série de problemas como, por exemplo, a dependência das exportações de produtos primários; a baixa complementaridade entre as economias; a escassa participação da indústria nas exportações regionais; os altos custos de logística; a persistência de barreiras não tarifárias e a precariedade da infraestrutura regional. Ainda com o mesmo autor e obra, destaca-se que as crises econômicas enfrentadas pelos países da região, como a do Brasil em 1998 e a da Argentina em 2001, além de debilitarem institucionalmente os blocos regionais, contribuíram para o questionamento do papel que os Estados deveriam desempenhar nos processos de integração regional, na liberalização comercial e na atividade econômica.

Tendo em vista esse desgaste e estagnação dos esquemas de integração regional ancorados no paradigma do regionalismo aberto, logo após o início do século XXI, observa-se o início de uma nova fase, caracterizada, concomitantemente, por elementos de continuidade e de ruptura com relação ao modelo do regionalismo aberto predominante nos anos 1990. Entre os elementos de continuidade, está a permanência dos objetivos de integração comercial e econômica, especialmente via constituição de áreas de livre comércio e uniões aduaneiras. Entre os fatores de ruptura, está, por um lado, o caráter multidimensional de vários processos de integração recentes, incorporando objetivos políticos, sociais, de segurança e de infraestrutura. Por outro lado, ao contrário do que ocorria no regionalismo aberto, o nível de prioridade da integração econômico-comercial é equivalente – podendo até ser inferior – ao das demais dimensões da integração.

Essas transformações têm sido influenciadas não apenas pela crítica e busca de alternativas ao regionalismo aberto em si, mas também por outros processos – como foi visto nos dois capítulos anteriores –; como a busca de alternativas ao neoliberalismo, cujo declínio deu lugar à ascensão de governos democráticos de esquerda e centro-esquerda em diversos

países da região; bem como a processos globais, como a transição da política mundial após o 11 de setembro de 2001, que determinou, por exemplo, o afrouxamento da hegemonia estadunidense sobre a América Latina – permitindo, portanto, políticas de integração latino-americana com viés mais autonomista.

Quanto ao momento preciso em que surge essa nova etapa do regionalismo latino-americano, não é possível determiná-lo. Entretanto, pode-se enumerar eventos que ilustram o seu processo de formação:

[...] a firma do Consenso de Buenos Aires em outubro de 2003 por Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner, o colapso da negociação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) na [quarta Reunião de] Cúpula das Américas realizada em Mar del Plata em novembro de 2005, ou a reunião [de] Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), realizada em Cochabamba, em dezembro de 2006, na qual se propôs um amplo debate sobre o modelo de integração que conduziu à transformação dessa iniciativa de integração na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). (RUIZ, 2013, p. 11, tradução nossa)

Essa nova fase não é homogênea; por um lado, no aspecto empírico, visto que entre os vários esquemas de cooperação e integração vigentes na região, apenas alguns apresentam caracteres novos em relação aos processos baseados nos paradigmas do velho e do novo regionalismo. Por outro lado, no aspecto teórico, sua interpretação apresenta diversos pontos de indefinição, dado o fato de serem processos historicamente muito incipientes; e também, entre os diversos estudiosos que a analisam, existem muitas contradições, seja por motivações “puramente” teóricas ou influenciadas pelos meios político-ideológicos em que se situam tais analistas.

Entretanto, apesar das limitações teóricas e conjunturais, diversos pesquisadores têm se debruçado sobre o que seria, nas suas análises, uma nova fase do regionalismo latino-americano. Essa nova etapa tem recebido, com base nas características levantadas por cada analista, diversas denominações, entre as quais esta tese destaca: os regionalismos *revisionista* e *antissistêmico* (RUIZ, 2012; 2013); o regionalismo *pós-hegemônico* (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012); o regionalismo *heterodoxo* (VAN KLAVEREN, 2012); e o regionalismo *pós-liberal* (SANAHUJA, 2008; 2012).

Na primeira das abordagens listadas acima, Ruiz argumenta que, atualmente, existem três eixos de integração em atividade na América Latina, a saber: a integração aberta, a integração *revisionista* e a integração *antissistêmica*. O primeiro destes é considerado pelo autor em tela como eixo “neoliberal” da integração, pois os países adeptos priorizam políticas de abertura de mercados, celebram TLCs bilaterais com os EUA e preferem instituições de

integração semelhantes ao NAFTA (RUIZ, 2012). Deve-se observar que as características deste eixo equivalem às do regionalismo aberto, e três dos seus países adeptos foram analisados no item 3.2 deste trabalho, ou seja, Chile, Colômbia e Peru. Juntamente com o México, aqueles países formaram, conforme também abordado acima, a Aliança do Pacífico, em 2012.

O segundo eixo de integração latino-americana, o *revisionista*, tem como característica buscar a associação entre os objetivos econômico-comerciais típicos do regionalismo aberto com uma agenda ampliada de integração que incorpore, por exemplo, temas sociais; o estabelecimento de cadeias produtivas; o combate às assimetrias; a integração política; a construção e/ou melhoria da infraestrutura regional; e a cooperação em matéria de segurança e defesa (RUIZ, 2012). De acordo com as características apresentadas pelo autor, os dois processos de integração latino-americanos que correspondem a esse eixo são: 1) o MERCOSUL, que apesar de ter sido fundado com base no regionalismo aberto, tem passado a partir dos anos 2000 por um processo de revisão, embora parcial, em seus objetivos e estrutura institucional, agregando novas dimensões de integração; e 2) a UNASUL, que agrega todas as dimensões assinaladas acima – com a ressalva de que a dimensão econômico-comercial pode ser considerada como um objetivo indireto desta organização, posto que a mesma atribui aos dois blocos sub-regionais preexistentes (MERCOSUL e CAN), a meta de fazerem convergir seus processos de integração comercial toda a América do Sul.

O terceiro eixo da integração latino-americana é o *antissistêmico*, que atualmente é representado por um único esquema de integração: a ALBA-TCP, que “se descreve como um modelo de integração anticapitalista e anti-imperialista, ao menos segundo os documentos e discursos dos líderes de seus países membros” (RUIZ, 2012, p. 92, tradução nossa). Deve-se recordar, como analisado em item anterior,⁶³ que a ALBA-TCP – e, conseqüentemente, o regionalismo antissistêmico – corresponde à política de integração liderada pela Venezuela chavista, com o objetivo de tornar-se um modelo alternativo ao neoliberalismo e à hegemonia dos EUA sobre a América Latina.

Em outra abordagem sobre o regionalismo latino-americano atual, é proposta a categoria regionalismo *pós-hegemônico*, que abarca os processos de integração regional que apresentam rupturas parciais em relação ao discurso hegemônico dos anos 1990, que estabelecia a subordinação dos processos de integração à ideologia neoliberal e aos imperativos do processo de globalização econômica. Naquele período, as iniciativas de

⁶³ Ver item 3.3.3.

integração na América Latina possuíam objetivos defensivos; enquanto que, atualmente, o regionalismo pós-hegemônico é não somente defensivo, mas funciona também como um instrumento de crítica ao neoliberalismo e de construção de autonomia em relação aos EUA. São exemplos dessa fase da integração latino-americana, embora caracterizados pelo hibridismo e grande heterogeneidade, os seguintes blocos de integração regional: MCCA, CARICOM, CAN, MERCOSUL, ALBA-TCP e UNASUL. (RIGGIROZZI; TUSSIE, 2012)

Na análise de Van Klaveren (2012), alguns processos de integração latino-americanos pós-ano 2000 são explicados pelo conceito regionalismo *heterodoxo*. Com esta noção, o autor busca definir o fenômeno atual em que, por um lado, “[...] nem todas as iniciativas têm um componente comercial ou apontam ao estabelecimento de zonas de livre comércio”; e, por outro lado, percebe-se um claro e progressivo distanciamento do modelo europeu de integração, representado pela União Europeia. Embora o autor não seja preciso na identificação de quais processos ou instituições de integração atualmente existentes representam a categoria em questão, observa-se que processos como o MERCOSUL, a ALBA-TCP, a CELAC e a UNASUL correspondem às características realçadas pelo conceito de regionalismo heterodoxo. (VAN KLAVEREN, 2012, p. 137, tradução nossa)

Como último exemplo das tentativas teóricas de explicar as transformações do regionalismo latino-americano após o ano 2000, esta tese aborda, com Sanahuja (2008; 2012), o regionalismo *pós-liberal*. Este conceito reflete o processo de alteração dos objetivos fundamentais da integração latino-americana, que, durante a hegemonia do regionalismo aberto, eram basicamente associados à implementação do neoliberalismo; e, atualmente incluem, muitas vezes com prioridade, metas políticas e sociais, entre outras. Restringindo a análise ao cenário sul-americano, o regionalismo pós-liberal consiste em uma estratégia de oposição ao regionalismo aberto, visto que objetiva o desenvolvimento e a autonomia da região no sistema internacional, especialmente em suas relações com os EUA.

Entre as características do regionalismo pós-liberal, pode-se ressaltar, entre outras: a primazia da agenda política; o retorno da agenda de desenvolvimento; o *protagonismo dos Estados* frente aos atores privados e ao mercado; a ênfase na agenda “positiva”, centrada na criação de *instituições e políticas comuns*; a maior preocupação com as *dimensões sociais* e com as *assimetrias*; e a maior preocupação com os problemas de *infraestrutura regional*. Atualmente, os dois únicos processos que representariam essa estratégia de integração são a ALBA-TCP e a UNASUL. (SANAHUJA, 2008; 2012, grifos nossos)

Entretanto, esta tese observa que a equiparação entre os dois esquemas regionais acima, proposta por Sanahuja, é imprecisa. Isto porque põe os dois processos de integração

juntos em uma categoria exclusiva, cujas características não refletem a distância, no que tange aos objetivos e composição, existente entre a ALBA-TCP e a UNASUL. Com o mesmo sentido, Giacalone (2013, p. 154) ressalta – ao contrário do que propõe a tese de Sanahuja com o conceito de regionalismo pós-liberal – que o que desapareceu na América do Sul não foi o regionalismo aberto, senão o cenário de convergência neoliberal dos anos 1990, dando lugar a uma oposição entre países que se mantêm fiéis ao paradigma do regionalismo aberto e outros países que propõem a sua revisão. Assim sendo, ao contrário da ALBA-TCP, a UNASUL é erigida sobre esta contradição, pois engloba países “aberturistas” e “revisionistas” – e esta é, na análise desta tese, a principal razão de esta instituição sul-americana relegar a integração comercial a segundo plano.

No próximo item, dar-se-á continuidade à perspectiva histórica do regionalismo latino-americano, tratando-se, no entanto, do processo de integração sul-americano que constitui o foco desta tese, ou seja, a UNASUL.

4.1.2 O processo de fundação da UNASUL: precedentes históricos recentes

Nas próximas páginas, este trabalho discorre a respeito do contexto histórico imediato à fundação da UNASUL, cujos marcos considerados nesta tese como fundamentais vão desde a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2000, até a assinatura do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, em 2008. Tal abordagem tem o objetivo de aprofundar o entendimento sobre como o processo político sul-americano, ocorrido nos anos precedentes, culmina com a assinatura da Carta de 2008, cujos efeitos foram consolidar juridicamente os avanços dos anos anteriores; dar personalidade jurídica de direito internacional; e estabelecer os princípios que devem conduzir o seu processo de institucionalização a partir de então. Assim sendo, as próximas páginas preparam o caminho para o subcapítulo 4.2, quando será considerada a perspectiva jurídica da institucionalização da UNASUL, com base no seu Tratado Constitutivo e outros textos normativos.

No contexto histórico de criação da UNASUL, um dos elementos principais consiste no processo de consolidação da liderança do Brasil na América do Sul. Como foi observado no item 3.3.2 deste trabalho, a política externa brasileira passou por um processo de sul-americanização, cujo início se deu na segunda metade dos anos 1990, no governo Cardoso, quando a busca por maior protagonismo brasileiro no subcontinente começou a ser construída. Neste aspecto, a proposta da UNASUL estaria diretamente ligada à estratégia brasileira de construir círculos concêntricos ao redor do MERCOSUL. Projetos como a Área de Livre

Comércio Sul-Americana (ALCSA) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) reiteram essa característica da política externa brasileira, que busca atingir seus objetivos sem que a confrontação com os Estados Unidos seja necessária.

Com essa estratégia, como também foi visto no capítulo anterior, a política externa brasileira desdobra-se de modo que a ALCA acabe tornando-se um projeto não prioritário para o Brasil; pois suas prioridades são deslocadas às instituições regionais, à institucionalização e à geração de vínculos entre os países sul-americanos, sendo o MERCOSUL o principal instrumento destes objetivos. Nesta conjuntura, essa organização de integração firmou tratados de livre comércio com Chile (1995); Bolívia (1996); Colômbia, Equador e Venezuela (2004); e Peru (2005).

Entretanto, o MERCOSUL tem se caracterizado por uma grande quantidade de limitações e impasses que enfraqueceram a sua capacidade de unificar institucionalmente a América do Sul, tais como as assimetrias de desenvolvimento entre seus membros; o discurso antibrasileiro com relação à competição comercial intrabloco; e as desconfianças a respeito do projeto brasileiro de ascensão à liderança regional. De modo similar, a CAN enfrentava dificuldades em seu funcionamento, especialmente porque não conseguiu ampliar substancialmente o comércio e devido a uma série de crises diplomáticas entre seus membros⁶⁴. Consequentemente, no começo dos anos 2000, o cenário sul-americano estava caracterizado por blocos sub-regionais em crise e dificuldade de alargamento e aprofundamento institucional, bem como pelas pressões geradas pela iniciativa proveniente do Norte, com a ALCA. Assim sendo, consolidou-se o entendimento de que as perspectivas de integração para a América do Sul deveriam provir não da simples expansão dos blocos sub-regionais já existentes, mas da inauguração de um novo projeto que se adequasse à realidade presente. (GOMES, 2012, p. 118-120)

A fim de compreender o processo histórico nos anos imediatamente anteriores à constituição da UNASUL, necessário é abordar as reuniões bianuais de presidentes sul-americanos ocorridas a partir do ano 2000 por proposta do Brasil. No que tange à Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul (Brasília, 31 de agosto e 1º de setembro de 2000), Gomes (2012, p. 121) ressalta que aquele debate a respeito da cooperação regional, no princípio, não foi inteiramente inspirado em objetivos políticos. Em vez disso, a busca por uma agenda comum de desenvolvimento surgiu da necessidade percebida pelos governos-sul-

⁶⁴ Nos itens 3.2 e 3.3.3, esta tese trata, por exemplo, da relação conflituosa entre a Venezuela chavista e a Colômbia durante a gestão Uribe; e também de como as políticas comerciais da maioria dos países da CAN e as relações próximas destes com os Estados Unidos motivaram a saída da Venezuela deste bloco em 2006, agravando a crise da organização.

americanos, especialmente o brasileiro, de fortalecer o comércio regional a fim de obter condições de negociação mais favoráveis diante de atores extra regionais. Os presidentes dos doze Estados da América do Sul destacaram a vulnerabilidade econômica da região frente ao processo de globalização econômica, com graves consequências para o bem-estar de grande parte da sua população. Portanto, começou a ser delineada uma nova estratégia de inserção da região no sistema internacional, baseada em dois pilares: construção da região sul-americana por meio da integração e multilateralismo como estratégia de oposição à hegemonia dos EUA na região. Assim a importância da Reunião de Brasília é descrita, nas palavras do seu Documento final:

[...] Evento de caráter histórico e pioneiro na região, o encontro representou um importante estímulo para a organização de nossa convivência no espaço comum sul-americano e para seguir apoiando, na América do Sul, a configuração de uma área singular de democracia, paz, cooperação solidária, integração e desenvolvimento econômico e social compartilhado. (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000, tradução nossa)

Em linhas gerais, o que se observa no Comunicado de Brasília (2000) é que a aproximação entre os países sul-americanos era condicionada principalmente ao desenvolvimento de projetos de infraestrutura necessários à integração física da região. Desse modo, em termos de políticas ou instituições de integração regional, o maior resultado concreto daquela reunião foi a proposta de criação da IIRSA.⁶⁵ Em uma análise mais precisa, Gomes (2012) sintetiza o legado da Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos:

Portanto, mais do que uma proposta de criar mecanismos regionais de incentivo ao comércio, algo que já era praxe nos encontros da região desde a década de 60, mais do que criar mecanismos de segurança regional vinculados aos desdobramentos do crime organizado, principalmente do narcotráfico, e mais do que estabelecer um contraponto para a ingerência norte-americana nestes trabalhos, visualizava-se naquele momento o início de um diálogo regional. A partir de uma conjuntura econômico-comercial em crise, fomentou-se a necessidade de construir uma agenda autônoma comum de desenvolvimento, cuja ideia de estruturação do comércio regional se relacionasse com os avanços da integração física, energética e de telecomunicações, e não somente com a maior flexibilização comercial. (GOMES, 2012, p. 123)

Na Segunda Reunião de Presidentes Sul-Americanos (Guayaquil, 26 e 27 de julho de 2002), percebe-se um fortalecimento da ideia de América do Sul como região, pois “havia uma atmosfera mais solidária entre os países da região justificada, principalmente, pelo projeto da IIRSA”. Desse modo, enquanto na Reunião anterior o objetivo principal foi o de encontrar caminhos para desenvolver a integração econômica e comercial, o que acabou por

⁶⁵ A respeito do IIRSA, ver item 4.2.

deflagrar o lançamento do IIRSA; na Reunião de Guayaquil, buscava-se desenvolver as propostas do IIRSA (CONSENSO DE GUAYAQUIL, 2002). Tendo em vista que a reunião de 2002 não tinha agenda de trabalho preestabelecida, houve liberdade para que os governos incluíssem na pauta os temas de seu maior interesse, havendo o predomínio de dois debates: as propostas de cooperação energética estabelecidas pela IIRSA e os temas relativos à segurança regional. (GOMES, 2012, p. 126)

Enquanto o primeiro debate teve o enfoque, como assinalado no parágrafo acima, no desenvolvimento das propostas da IIRSA; o tema da segurança regional foi inflamado pelos temores a respeito das consequências do ataque às Torres Gêmeas em 11 de setembro de 2001, e da política da Guerra ao Terror do governo George W. Bush, para os países da América do Sul. Neste contexto, os países reunidos elaboraram a proposta de políticas regionais de segurança solidária, com foco nos cidadãos e contra ameaças como o tráfico de drogas e o terrorismo. O resultado formal dessa discussão foi a Declaração de Zona de Paz Sul-Americana, a qual, assim como havia sido com a IIRSA, reforçou a necessidade de mecanismos institucionais de concertação política capazes de auxiliar na coordenação e criação de políticas de segurança regional. Em suma, esta tese lança mão, novamente, da síntese de Gomes (2012) a respeito da Reunião de Guayaquil:

Assim, ao término da II Reunião dos Presidentes Sul-Americanos, a conferência mostrou-se, substancialmente, como uma extensão do primeiro encontro presidencial, definindo com mais intensidade as linhas do processo de integração que estava sendo desenhado na região. Havia claramente um avanço no âmbito da busca pelo desenvolvimento infraestrutural que, em contrapartida, impulsionaria o desenvolvimento econômico-comercial regional; e, para que isso ocorresse de forma integrada, seria necessário manter e aprofundar o espaço de cooperação sul-americano. Foi exatamente isso o que estes encontros buscaram. A partir do Comunicado de Brasília em 2000 e do Consenso de Guayaquil em 2002, tem-se claramente um compromisso político de trabalhar na construção deste espaço de cooperação. Enfatizou-se, ademais, a concepção de um ambiente mais justo e solidário, com respeito aos valores democráticos, aos direitos humanos e a reafirmação do princípio pacifista da região. (GOMES, 2012, P. 128)

A Terceira Reunião de Presidentes Sul-Americanos (Cusco, 7 a 9 de dezembro de 2004) foi o palco da criação da CASA, formalizada pela Declaração de Cusco (CASA, 2004).⁶⁶ A temática central dessa reunião presidencial concentrava-se nos papéis do MERCOSUL, da CAN, da ALADI e da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) na construção de um espaço sul-americano integrado. De acordo com Gomes (2012, p. 129-133), observa-se naquele evento um discurso regional convergente, com vistas à

⁶⁶ A respeito da Terceira Reunião de Presidentes Sul-Americanos e da Declaração de Cusco, ver item 4.2.

construção de uma integração alternativa ao modelo econômico-comercial liberal, que fortalecesse a identidade regional e consolidasse a cooperação e a solidariedade como bases do desenvolvimento socioeconômico. Nesse sentido, os governos buscaram fundamentalmente o fortalecimento do diálogo político, orientado aos objetivos principais de “[...] romper com assimetrias econômicas e infraestruturais da região, solucionar os problemas de segurança, do baixo desenvolvimento social e da restrita participação democrática cidadã”.

Posteriormente, desde a Declaração de Cusco, começaram a ocorrer as Reuniões de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, sendo a primeira em Brasília (30 de setembro de 2005) e a segunda em Cochabamba (9 de dezembro de 2006), onde os presidentes buscaram consolidar uma agenda comum para a região. Em abril de 2007, durante a Primeira Reunião Energética da América do Sul, realizada na Ilha Margarita (Venezuela), o governo do país anfitrião sugere a alteração do nome da CASA para União de Nações Sul-Americanas, ou seja, UNASUL. (UNASUL, 2015)

Em 2008, no dia 23 de maio, os presidentes sul-americanos assinaram o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, que constitui o marco jurídico fundamental da nova organização de integração sul-americana, designando a cidade de Quito como sede da Secretaria Geral – cujo prédio foi inaugurado em 2014 – e a cidade de Cochabamba como sede do Parlamento, ainda não instaurado. A entrada em vigor do Tratado Constitutivo ocorreu 3 anos depois, em 11 de março de 2011, quando recebeu a nona ratificação necessária, sendo que atualmente todos doze países signatários já depositaram os respectivos instrumentos de ratificação na Secretaria Geral da UNASUL.

Em suma, vale frisar que essa Carta constitutiva consolida juridicamente o processo político desenvolvido durante os anos anteriores, ao criar uma nova instituição internacional; dar-lhe personalidade jurídica própria – o que significa cria um novo ator internacional, com capacidade de interlocução e representação internacional juridicamente reconhecida pelos seus membros e pelos demais sujeitos de Direito Internacional Público –; e estabelecer os princípios que devem conduzir o seu processo de institucionalização futura, que atualmente está em curso. Essa perspectiva jurídica da institucionalização da UNASUL, com base no seu Tratado Constitutivo e outros textos normativos, será o tema do item abaixo.

4.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL: ACORDOS E ÓRGÃOS CONSTITUTIVOS (2004-2012)

Nesta parte do trabalho serão desenvolvidas considerações teórico-jurídico-formais sobre o perfil da estrutura institucional da UNASUL, estabelecido em seu Tratado Constitutivo e outros acordos internacionais complementares. Primeiramente, discutir-se-á sobre o papel das instituições nos processos de integração regional, e serão apresentadas as suas duas formas básicas de institucionalização: a intergovernamental a supranacional – destacando-se a maior complexidade da segunda. Argumenta-se a respeito do papel dos Estados como protagonistas da conformação institucional do regionalismo, cabendo aos governos a tarefa de expressarem suas vontades nos textos dos tratados constitutivos.

Nesse sentido, a análise da institucionalização da UNASUL realizar-se-á, neste item da tese, por meio da exegese das suas normas fundamentais, especialmente sua Carta Constitutiva de 2008, que contém as disposições principais a respeito de sua estrutura institucional. Frisa-se, no entanto, que a análise normativa é aqui proposta como ponto de partida para a discussão do processo de institucionalização da UNASUL, cujos outros elementos são abordados no conjunto desta tese. Ademais, o estudo do texto legal será feito com ênfase nos aspectos institucionais da UNASUL, sendo, portanto, desnecessário analisar exaustivamente todo o Tratado.

A discussão a respeito das instituições e dos processos de institucionalização da integração regional será realizada coerentemente com os pressupostos teóricos assumidos por esta tese, com a teoria do institucionalismo neoliberal, bem como dois dos entendimentos desta derivados, a recordar: a definição de *instituições internacionais* como “conjuntos de regras (formais e informais) persistentes e conectadas, que prescrevem papéis de conduta, restringem a atividade e configuram as expectativas”; e, decorrente desta definição, o conceito de *institucionalização* como o processo em que as relações entre os atores internacionais são influenciadas pelas instituições.⁶⁷ (KEOHANE, 1993, tradução nossa)

Refletindo sobre a importância das instituições nos processos de integração, Raúl Bernal-Meza afirma que aquelas são instrumentos fundamentais, embora não únicos, pois sobre as instituições atua um conjunto de fatores condicionantes, a saber: os interesses

⁶⁷ Acerca da discussão teórica do institucionalismo neoliberal, instituições internacionais e institucionalização, ver item 2.2.1.

nacionais e setoriais; as ideias que embasam estes interesses⁶⁸; a informação; e as instituições em si mesmas, que refletem os consensos obtidos. Esse autor argentino, cuja análise constitui referência para considerações logo abaixo, utiliza o termo *institucionalidade*, que significa

[...] tudo aquilo vinculado às normas que regulam ou regulamentam a existência, composição, competência e funcionamento dos órgãos – e, sobretudo, das instituições – estabelecidas em um esquema de integração regional e as formas de inter-relação recíproca previstas para este propósito, para a realização de objetivos comuns. (BERNAL-MEZA, 2000, p. 275, tradução nossa)

Comparando as definições de Keohane e Bernal-Meza, depreende-se uma grande proximidade entre as categorias instituição, institucionalização e institucionalidade, principalmente no que diz respeito à existência de “normas” ou “regras”. Isso não obstante, observa-se no autor argentino maior preocupação em identificar a *institucionalidade* com a dinâmica de funcionamento daquilo que, em Keohane, tem o sentido mais amplo da *instituição*. Em outras palavras, a *institucionalidade* diz respeito às regras sobre o funcionamento da *instituição*, com vistas a atingir seus objetivos. E mais, quando Bernal-Meza especifica a institucionalidade como algo relacionado à “existência, composição e funcionamento dos órgãos”, está referindo-se diretamente apenas a um dos tipos de instituições elencados por Keohane⁶⁹: as *organizações intergovernamentais internacionais*; inaplicando-se aos *regimes* e às *convenções*.

Como reforço à noção de institucionalidade, utiliza-se também a de *estrutura institucional*, cuja natureza e extensão é variável segundo os acordos ou tratados internacionais que originam a própria institucionalidade dos blocos regionais (BERNAL-MEZA, 2000, p. 264). Assim sendo, na maioria dos processos de integração regional, um roteiro seguro para a análise institucional – ou melhor, da estrutura institucional – começa com o exame dos seus tratados basilares e normas derivadas. De fato, a maioria dos estudos de caso sobre institucionalização de processos de integração regional têm como base, senão como único instrumento, a análise da normativa.

Os textos normativos internacionais que inauguram ou reformulam os esquemas regionais, via de regra, contêm as informações que permitem determinar a natureza da sua estrutura institucional, que pode configurar-se entre duas formas básicas: a intergovernamental e a supranacional. De acordo com Seitenfus e Ventura (2006, p. 70), a diferença básica entre as duas formas de organizações é a definição do “interesse

⁶⁸ A respeito dos interesses, objetivos e ideias dos atores envolvidos no processo de integração da UNASUL, especialmente os Estados e seus governos, ver capítulo 3.

⁶⁹ A este respeito, ver item 2.2.1.

predominante”. Nas organizações intergovernamentais objetiva-se a harmonização, quando possível, de interesses individuais dos Estados via negociação, cujas decisões resultantes, quando existirem, serão aplicadas por iniciativa dos Estados membros. Já nas organizações supranacionais, objetiva-se promover um processo negociador dotado de mecanismos decisórios próprios e independentes dos Estados, a fim de definir o interesse coletivo. Nesse sentido, as organizações supranacionais teriam, como características, no aspecto jurídico:

- a) a *autonomia* de um conjunto de regras, diferenciado dos ordenamentos nacionais, situado acima deles em certos domínios [...] para proteger o interesse coletivo das suscetibilidades políticas ou dos interesses nacionais contrários;
- b) a *origem* de tais regras, contratual via fonte primária, mas de natureza peculiar através fontes secundárias;
- c) e sua *incorporação direta* às ordens jurídicas nacionais, tema seguramente polêmico, também apresentado como aplicabilidade imediata das regras de direito comunitário. (SEITENFUS; VENTURA, 2006, p. 71, grifos dos autores)

Entre as duas espécies de institucionalização descritas acima, os Estados possuem três opções de composição da estrutura institucional no regionalismo:

- a) conservar o poder de criação de normas por meio de representantes oficiais dos governos nos mecanismos de tomada de decisão regionais;
- b) transferir competências a órgãos independentes, flexibilizando a própria soberania, caso não houver impedimento constitucional; e,
- c) estabelecer mecanismos que mesclam o intergovernamental e o supranacional, inscrevendo nos tratados regras que autorizem que as decisões dos representantes estatais não sejam tomadas nem por unanimidade nem por consenso, mas por maioria de votos (BERNAL-MEZA, 2000, p. 264-265).

A institucionalização é uma manifestação jurídica das vontades políticas dos governos em processo de integração. E o consenso entre tais vontades resulta em uma estrutura que varia entre as duas opções essenciais de institucionalização: a intergovernamental e a supranacional. A segunda é mais complexa que a primeira, pois é necessária à integração regional em seus estágios mais avançados:

A supranacionalidade é uma dimensão necessária no processo de consolidação de uma integração econômica que se dirige para os objetivos de uma comunidade de nações. Implicaria uma via intermediária entre uma estrutura internacional e um Estado Federal. No interior de uma organização supranacional os Estados aceitam uma limitação de sua soberania e submeter-se – em certos âmbitos preestabelecidos – à autoridade das instituições centrais ou comuns, as quais podem adotar atos vinculantes não somente em relação aos Estados-membros, senão também a respeito

dos sujeitos privados. Nesse sentido, evidencia-se uma renúncia dos Estados membros ao exercício de certas competências internas e externas e a consequente transferência delas a favor da organização comunitária. (BERNAL-MEZA, 2000, p. 268, tradução nossa).

Ressalta-se que a importância aqui conferida à institucionalização supranacional adequar-se de modo exato ao conceito de integração regional assumido nas páginas anteriores,⁷⁰ no qual os Estados, com vistas a *objetivos comuns*, criam *instituições* que podem exigir a *cessão de parcelas da soberania* estatal. Isso porque alguns *objetivos comuns* de integração, quanto mais complexos, exigem dos governos a criação de *instituições* ou órgãos supranacionais cuja atuação e competências somente podem ser exercidas caso os Estados *cedam parcelas da soberania* estatal, renunciando a determinadas prerrogativas. No entanto – conforme tem sido observado nos capítulos 3 e 4 deste trabalho –, o apego excessivo dos governos à concepção de soberania absoluta e indivisível refreia as iniciativas de institucionalização supranacional; o que ocorre frequentemente em contradição com os textos legais, os discursos e os próprios objetivos de integração estabelecidos pelos mesmos governos.

Percebe-se que o processo de institucionalização da integração regional – em sua forma e seu conteúdo – é uma tarefa que cabe principalmente aos Estados. Em outras palavras, o tipo de integração e sua institucionalidade dependem, em primeiro plano, da vontade política manifesta pelos governos nacionais nos tratados constitutivos. No caso da institucionalização supranacional, por exemplo, Bernal-Meza (2000, p. 272) condiciona sua existência a três condições formais:

- a) uma *estrutura institucional* que estabeleça mecanismos de tomada de decisões, por consenso ou por maioria;
- b) um *ordenamento jurídico* que respalde essa estrutura institucional;
- c) um certo grau de *autonomia financeira*, que confira relativa independência às instituições regionais em relação aos Estados.

Estabelecidas premissas teóricas sobre a institucionalização do regionalismo, é possível discutir, com base no seu tratado constitutivo e outros documentos, lineamentos sobre a institucionalidade da UNASUL. Portanto, a análise abaixo concentrar-se-á nos aspectos teórico-jurídico-formais dessa institucionalização. Isto porque, sabendo-se que este processo é condicionado de modo fundamental pelos Estados e seus governos, com seus

⁷⁰ Ver item 2.3.1.

interesses e objetivos, a análise institucional desta tese será complementada com o desenvolvimento do subcapítulo 4.3, que tratará do papel dos Estados no processo de institucionalização da UNASUL.

A respeito da natureza da Carta da UNASUL, esta caracteriza-se como um *tratado marco* ou *quadro*, o que significa que, apesar de fixar um estrutura institucional mínima, os objetivos de integração formalizados pelo tratado exigirão necessariamente a reforma ou aprofundamento dessa estrutura, como condição de possibilidade da própria integração projetada no texto do tratado. Nesse sentido, o Tratado Constitutivo da UNASUL repete a experiência de outros processos de integração, por exemplo, a do MERCOSUL, cujo Tratado de Assunção (1991), conforme expõe Bernal-Meza (2000, p. 258, tradução nossa) “[...] somente estabeleceu lineamentos gerais de um acordo realizado entre países, com o objetivo de alcançar, no futuro, um mercado comum”.

No que tange à história da Carta da UNASUL – em adição ao observado no item 4.1.2 –, seu precedente imediato⁷¹ mais importante é a *Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações*, de 8 de dezembro de 2004 (CASA, 2004). Trata-se do documento assinado pelos governos ao final da Terceira Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Cusco, no Peru, na mesma data. Consiste, de fato, numa declaração de intenções na qual os governos afirmam a vontade de reforçar as ações de cooperação e integração sul-americanas, com vistas a, por exemplo:

[...] 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 sub-regional 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. (CASA, 2004)

O funcionamento da CASA passou a ocorrer nos moldes de um fórum de concertação política e diplomática, em substituição ao papel que vinham exercendo as Cúpulas de Presidentes Sul-Americanos. Conforme a Declaração de Cusco (CASA, 2004), busca-se a convergência de interesses nas áreas política, econômica, social, cultural e de segurança, fortalecendo, concomitantemente, as relações intrarregionais e a inserção global. Ademais, enfatiza-se a necessidade de aprofundamento institucional, alargamento geográfico e

⁷¹ A UNASUL, em última análise, é fruto de um extenso processo de construção da integração regional na América Latina, que possui raízes históricas nos tempos da independência e consolidação dos Estados latino-americanos; e que, especialmente na segunda metade do século XX, posiciona-se em continuidade com uma série de projetos de integração regional e sub-regional da América latina, com seus avanços e retrocessos.

convergência entre os processos de integração sub-regionais em curso na América do Sul, como o MERCOSUL e a CAN.

Observa-se que a CASA, ao contrário do que ocorreria depois com a UNASUL, não foi dotada de uma institucionalidade própria, não tendo sido constituída como organização internacional. No entanto, com Keohane (1993), pode-se reconhecer a Declaração de Cusco como componente de certo processo de institucionalização internacional, na medida em que constitui parte de um *regime* de cooperação e integração sul-americanas. Tal entendimento é possível, como se verá abaixo, pois a Declaração de 2004 foi incluída no Preâmbulo do Tratado Constitutivo da UNASUL, como a primeira de suas inspirações (UNASUL, 2008).

Mas a principal contribuição dessa Declaração – a ponto de ser considerada como “ponto de inflexão” (SIMÕES, 2011, p. 26) da integração da América do Sul – foi ter precipitado o processo político que levou os governos sul-americanos à Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Brasília, em 23 de maio de 2008, que teve como resultado a assinatura do Tratado Constitutivo da UNASUL.

A *Carta da UNASUL* ou *Carta de Brasília* é o marco jurídico da criação da UNASUL como organização internacional, pois cria a sua estrutura institucional. No entanto, embora inaugure uma institucionalidade própria, uma das principais características da Carta de 2008 – tendo em vista que se trata de um *tratado marco* – é a ênfase dada a princípios e objetivos que demandarão, como condição de sua efetividade futura, um significativo aprofundamento da institucionalização da integração regional.

No sentido do exposto acima, o Preâmbulo do tratado em questão (UNASUL, 2008) destaca sua inspiração na Declaração de Cusco e, em relação a esta, possui grande semelhança quanto aos seus princípios norteadores, tais como: a soberania Estatal; a autodeterminação dos povos; a cooperação; a paz; a democracia; a participação cidadã; os direitos humanos; a redução das assimetrias e o desenvolvimento sustentável. Ainda, destacam-se como objetivos da integração a construção da identidade e cidadania sul-americanas; a integração nas dimensões política, econômica, social, cultural, ambiental, energética e de infraestrutura; o desenvolvimento e o bem-estar dos povos; o fortalecimento do direito internacional nas relações internacionais e a construção de um mundo multipolar, equilibrado e justo.

A respeito do processo de construção da integração sul-americana, ressalta-se no mesmo Preâmbulo que a integração deverá incluir todos os avanços estabelecidos no MERCOSUL e CAN, bem como as experiências de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência entre os mesmos. Reconhecendo-se que este processo é ambicioso em seus objetivos, propõe-se que sua implementação seja caracterizada pela flexibilidade e

gradualismo, em atenção às possibilidades efetivas de cada Estado de estabelecer compromissos (UNASUL, 2008).

Portanto, verifica-se, desde seu Preâmbulo, que o tratado constitutivo da UNASUL busca estabelecer princípios e objetivos de integração ambiciosos, como a construção e participação da cidadania sul-americana e a integração política, que demandariam, teoricamente, um nível de institucionalização supranacional. No entanto, paradoxalmente, estabelece-se como critério para a construção da integração o aproveitamento das experiências sub-regionais em curso – cuja estrutura institucional é intergovernamental – e o respeito às possibilidades políticas, econômicas e jurídicas dos países, em uma alusão de que a condução institucional da integração e a construção da sua estrutura terá como condicionante a vontade dos governos e a subordinação ao princípio da soberania.

No Artigo 1º do Tratado, a UNASUL caracteriza-se como instituição internacional do tipo organização intergovernamental internacional, sendo dotada de personalidade jurídica internacional. O Artigo 2º, enfatizando as disposições do Preâmbulo, define o objetivo geral do bloco regional:

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 (UNASUL, 2008, tradução nossa).

O Artigo 3º da Carta trata dos objetivos específicos da organização. Em um total de vinte e três objetivos, estes tratam de esmiuçar o significado e a extensão dos princípios e objetivos da UNASUL manifestos nos itens anteriores do seu Tratado constitutivo. A título de exemplo, destacam-se nesse artigo os itens “i” e “p”, os quais tratam, respectivamente, da cidadania e da participação política nesse processo de integração sul-americano:

[...] i) A consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos aos nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer dos outros Estados Membros, com o fim de alcançar uma cidadania sul-americana;
[...] p) A participação cidadã através de mecanismos de interação e diálogo entre UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana; (UNASUL, 2008, tradução nossa).

Ressalta-se que estes dois objetivos, entre outros, tratam de aspectos da integração cuja possibilidade requer a construção de instrumentos jurídico-institucionais de alcance supranacional. De fato, a ideia de uma cidadania sul-americana subverte a concepção

moderna da cidadania, como um conjunto de direitos válidos em relação à ordem jurídica interna do Estado-Nação. A cidadania sul-americana demandaria uma ordem jurídica sul-americana e, portanto, supranacional. O mesmo se interpreta a respeito da participação dos cidadãos na formulação das políticas de integração, o que significa que o controle sobre a adoção e execução das mesmas não permaneceria na esfera exclusivamente intergovernamental; sendo, conseqüentemente, supranacional.

A Carta de Brasília dedica a grande parte do seu texto à disposição de regras a respeito da estrutura institucional da UNASUL. O Artigo 4º estabelece quatro órgãos principais:

- a) o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
- b) o Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores;
- c) o Conselho de Delegadas e Delegados; e
- d) a Secretaria Geral.

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é o órgão máximo da UNASUL. O Artigo 6º trata sobre as suas atribuições, entre as quais estão a condução política do processo de integração; a convocação de Reuniões Ministeriais Setoriais e a criação de Conselhos de nível Ministerial; a decisão sobre propostas encaminhadas pelo Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores; e a adoção de diretrizes políticas para o relacionamento com terceiros. As reuniões ordinárias devem ocorrer anualmente, sem prejuízo das reuniões extraordinárias.

O órgão superior da UNASUL possui uma Presidência Pro Tempore, conforme estabelece o Artigo 7º. Cada Estado exercerá essa função por um ano, sendo substituído sucessivamente em ordem alfabética. Entre suas funções estão organizar as reuniões dos órgãos da UNASUL; representar a organização em eventos internacionais; e assumir compromissos em nome da organização, sob prévia aprovação dos seus órgãos correspondentes.

O Artigo 8º discorre acerca do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, entre cujas funções estão: adotar Resoluções para a implementação das decisões do órgão superior; propor, para este mesmo órgão, projetos de Decisões; coordenar posições e promover o diálogo político sobre temas da integração sul-americana; aprovar o Plano anual de atividades e o orçamento da UNASUL; criar Grupos de Trabalho. As reuniões desse órgão serão semestrais, podendo haver convocações extraordinárias pela Presidência Pro Tempore, sob aprovação de metade dos Estados Membros.

O Conselho de Delegadas e Delegados é o tema do Artigo 9º. Ressalta-se, entre as suas competências: implementar, mediante a adoção de Disposições e com apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria Geral, as Decisões e Resoluções; preparar as Reuniões do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; elaborar projetos de Decisões, Resoluções e Regulamentos para a apreciação deste órgão; coordenar as iniciativas da UNASUL com as de outros processos de integração regional, buscando a complementariedade; elaborar a proposta de orçamento anual da organização. Trata-se, na prática, de um órgão com função executiva, para o qual cada Estado indica um representante e cujas reuniões terão periodicidade bimestral, geralmente no Estado que ocupa a Presidência Pro Tempore.

O Artigo 10 disciplina o funcionamento da Secretaria Geral, estabelecendo sua sede na cidade de Quito, no Equador. Entre suas atribuições, destacam-se: apoiar a todos os órgãos no cumprimento de suas funções; propor iniciativas e executar as diretrizes dos órgãos da UNASUL; participar, com direito a voz, e secretariar as reuniões de todos os órgãos da organização; elaborar e apresentar a Memória Anual e os informes respectivos a todos os órgãos; servir como depositária dos acordos no âmbito da UNASUL e publicá-los.

O Secretário Geral será designado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, mediante proposta do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores para um mandato de dois anos, renovável por uma vez. A seleção de funcionários da Secretaria Geral deverá levar em conta a distribuição equitativa entre os Estados e observar critérios de idioma, gênero, étnicos, entre outros. O Secretário Geral e os funcionários terão dedicação exclusiva; autonomia em relação a Governos e outras organizações; e devem atuar em nome da e responsabilizar-se unicamente perante a UNASUL.

Os Artigos 11 e 12 tratam das fontes e procedimentos de adoção das normas da UNASUL. Suas fontes jurídicas são estabelecidas em função da hierarquia: o *Tratado Constitutivo* da UNASUL e demais instrumentos adicionais; os *Acordos* celebrados entre os membros da UNASUL com base nessas fontes precedentes; 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. Ressalta-se que toda a normativa da UNASUL deverá ser adotada por consenso, tornando-se obrigatória para todos os Estados Membros apenas a partir da internalização das mesmas, obedecendo aos processos de tramitação legislativa de cada Estado.

Com base nos processos de adoção e incorporação de normas da UNASUL observados acima, observa-se que as normas emanadas da UNASUL, antes de serem

incorporadas a um ordenamento jurídico nacional, não são obrigatórias em relação ao mesmo Estado. Consequentemente, os Estados membros dessa organização podem ter, na prática, diferentes níveis de adesão e obrigação em relação às normas e políticas da UNASUL. Essa característica, comum a todos os processos de integração latino-americanos, é consequência da dificuldade de reunir em uma organização de integração países com uma grande variedade de objetivos e interesses. Assim sendo, a fim de obter a maior adesão possível ao ordenamento jurídico da integração e possibilitar a sua eficácia, o processo de adoção de normas da UNASUL é feito por consenso e não por maioria e, além disso, a obrigatoriedade de cada norma em relação a cada Estado-membro somente ocorrerá com a condição de sua internalização no respectivo ordenamento jurídico doméstico.

O Artigo 13 aborda o processo de adoção de Políticas e criação de Instituições, Organizações e Programas. A este respeito, qualquer Estado pode apresentar propostas ao Conselho de Delegadas e Delegados. A partir da submissão, a proposta deverá ser aprovada por este órgão, pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, e pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; nesta ordem e sempre por consenso. Após a aprovação da proposta de Política, Instituição, Organização ou Programa, três ou mais Estados Membros podem iniciar a sua implementação, cabendo a cada Estado a decisão sobre sua aplicação ou participação, por tempo definido ou indefinido.

De maneira complementar à estrutura intergovernamental comentada acima, o Tratado de Brasília dispõe, em seu Artigo 17, a tarefa futura de criar, por meio de Protocolo Adicional, o *Parlamento Sul-Americano*, cuja sede será na cidade de Cochabamba, na Bolívia. Adicionalmente, dispõe esse mesmo tratado, em seu Artigo 18, a respeito da participação da cidadania “[...] 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”. (UNASUL, 2008, tradução nossa)

Outra característica importante da estrutura institucional da UNASUL disposta em seu Tratado Constitutivo é a ausência de um órgão específico para a solução de controvérsias entre os seus membros. Assim sendo, conforme dispõe o Artigo 21 do Tratado (UNASUL, 2008), as controvérsias deverão ser resolvidas mediante negociações diretas entre os membros do bloco; ou caso não seja alcançada uma solução por este mecanismo, pode-se submeter a controvérsia ao Conselho de Delegadas e Delegados, que formulará recomendações a respeito no prazo de 60 dias; ou, em última instância, a controvérsia poderá ser conduzida ao Conselho

de Ministras e Ministros das Relações Exteriores para consideração e formulação de recomendações em sua própria reunião.

É necessário ressaltar que a inexistência de um sistema, próprio e exclusivo, de caráter arbitral ou judicial, de solução de controvérsias entre os membros da UNASUL enfraquece a estabilidade institucional da integração e a confiança jurídica entre os seus membros. Isto porque as demandas jurídicas, caso pudessem ser encaminhadas a uma instância própria e independente dos governos – ou seja, não governamental – poderiam ter, *a priori*, soluções mais técnicas, objetivas e imparciais, com referência nas normas da própria instituição; e estariam menos suscetíveis a casuísmos e soluções baseadas mais em interesses políticos dos governos que em normas. Ademais, nenhuma das três instâncias do mecanismo de solução dos litígios estabelecido pela Carta de 2008 possui decisões compulsórias, mas sim recomendações que podem ou não ser seguidas pelos Estados membros. Entretanto, a causa dessa configuração institucional é mais política que jurídica, e é a mesma apresentada acima, quando analisado o sistema de aprovação e incorporação de normas da UNASUL: maximizar, diante da heterogeneidade de seus membros, a adesão e a eficácia das normas e políticas da organização regional.

Conforme observado nas primeiras páginas deste subcapítulo, a natureza da Carta Constitutiva da UNASUL é a de um *tratado marco* ou *quadro*, o que – vale frisar – significa que, apesar de fixar uma estrutura institucional mínima, os objetivos de integração formalizados pelo tratado exigirão necessariamente a reforma ou aprofundamento dessa estrutura, como condição de possibilidade da própria integração projetada no texto do tratado. Assim, além das instituições criadas em 2008, a UNASUL tem passado por um significativo processo de institucionalização nos anos posteriores, com a criação de doze Conselhos Ministeriais Setoriais. Como também já observado acima, o Artigo 6 do Tratado de 2008 confere ao órgão máximo da UNASUL, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, o poder de criar aqueles conselhos temáticos, com a finalidade de implementar os objetivos da UNASUL e as decisões estabelecidas por seus órgãos políticos.

Assim sendo, a UNASUL possui atualmente doze Conselhos Ministeriais Setoriais, a saber: Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS); Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS); Conselho Eleitoral da UNASUL (CEU); Conselho Energético Sul-Americano (CES); Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação (CONSUCTI); Conselho Sul-Americano de Cultura (CSC); Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social (CSDS); Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF); Conselho Sul-Americano de Educação (CSE); Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN);

Conselho Sobre o Problema Mundial das Drogas (CSPMD); e Conselho Sul-Americano em Matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional.⁷²

Da mesma forma que o surgimento da UNASUL, alguns dos seus Conselhos Setoriais têm origem em trabalhos anteriores ao surgimento da própria Organização, como a IIRSA – que deu origem ao COSIPLAN – e as reuniões ministeriais no setor de energia – que estão na raiz do CES. Assim como a estrutura da UNASUL, os Conselhos também possuem natureza intergovernamental, sendo compostos, como os próprios nomes indicam, por Ministros de Estado das respectivas áreas temáticas de cada Conselho. A fim de ilustrar a atuação desses órgãos na estrutura da UNASUL e na dinâmica da integração sul-americana, este trabalho exemplifica, sem a intenção de ser exaustivo, as características e finalidades de dois entre os principais Conselhos da UNASUL: o COSIPLAN e o CDS.

O COSIPLAN foi fundado em Quito, no dia 10 de agosto de 2009, durante a Terceira Reunião Ordinária do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL, quando foi decidida a substituição do Comitê de Direção Executiva da IIRSA por um Conselho de nível ministerial dentro da estrutura da Organização. Possui como objetivos principais a integração da infraestrutura regional já existente, dando continuidade aos trabalhos da IIRSA; bem como identificar e impulsionar a execução e meios de financiamento de projetos estratégicos para a integração, como a construção de redes de infraestrutura, transportes e telecomunicações, obedecendo a critérios de desenvolvimento social e econômico e de sustentabilidade ambiental. (UNASUL, 2015)

O CDS foi criado em 16 de dezembro de 2008, na cidade de Salvador (Brasil), na ocasião da Reunião Extraordinária de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da UNASUL. Possui como objetivos, entre outros, consolidar de uma zona de paz sul-americana; construir uma visão comum e implementar políticas comuns de defesa; articular posicionamentos regionais em fóruns multilaterais sobre defesa; promover o intercâmbio tecnológico e a consolidação de uma cadeia regional da indústria de defesa; coordenar ações de cooperação militar, ajuda humanitária e programas de formação e capacitação em segurança e defesa. (UNASUL, 2015)

Abaixo, no *Quadro 3*, tendo em vista as considerações desenvolvidas a respeito, por um lado, das diferenças entre a institucionalização intergovernamental e a supranacional, e, por outro lado, dos elementos jurídico-institucionais da UNASUL previstos em Tratado;

⁷² A respeito da estrutura institucional da UNASUL e dos Conselhos Ministeriais Setoriais, ver Organograma da UNASUL (Anexo A).

elabora-se um quadro que busca caracterizar, de forma resumida, quais entre os princípios, objetivos e características da estrutura institucional estabelecida pelo Tratado Constitutivo da UNASUL estão relacionados a uma institucionalidade intergovernamental ou supranacional.

Quadro 3 – Comparativo entre os princípios, objetivos e características da estrutura institucional previstos no Tratado Constitutivo da UNASUL e o tipo de institucionalidade compatível respectiva (intergovernamental ou supranacional)

Princípio, objetivo ou característica da estrutura institucional estabelecido pela Carta da UNASUL	Tipo de institucionalidade respectiva (intergovernamental e/ou supranacional)
Princípio: Integração política (Preâmbulo)	Supranacional (se a integração se der, para além do nível dos governos, no nível da sociedade)
Princípio: Aproveitamento das experiências sub-regionais MERCOSUL e CAN (Preâmbulo)	Supranacional (se com finalidade de Mercado Comum)
Princípio/Objetivo: Identidade e cidadania sul-americana (Preâmbulo / Artigo 3º, “i”)	Supranacional
Princípio/Objetivo: Participação cidadã (Preâmbulo / Artigo 3º, “p”)	Supranacional
Objetivo: Criação de Parlamento Sul-Americano (Artigo 17)	Supranacional (se com finalidade legislativa e representativa dos cidadãos da região)
Princípio: Subordinação ao princípio da soberania (Preâmbulo)	Intergovernamental
Estrutura institucional: Organização intergovernamental (Artigo 1º)	Intergovernamental
Estrutura institucional: Quatro órgãos principais (Artigos 4º, 6º, 7º, 8º, 9º e 10)	Intergovernamental
Estrutura institucional: Fontes e procedimentos de adoção de normas (Artigos 11 e 12)	Intergovernamental
Estrutura institucional: Adoção de Políticas e criação de Instituições, Organizações ou Programas (Artigo 13)	Intergovernamental
Estrutura institucional: Procedimentos de solução de controvérsias (Artigo 21)	Intergovernamental
Estrutura institucional: Conselhos Ministeriais Setoriais (CDS, COSIPLAN, etc.)	Intergovernamental

Fonte: Elaborado pelo autor.

O quadro apresentado acima ressalta, no aspecto jurídico, uma característica importante da institucionalização da UNASUL. Trata-se do paradoxo existente entre uma parte significativa dos seus princípios e objetivos frente à sua institucionalidade efetivamente estabelecida. Em outras palavras, a comparação acima reforça o argumento, que vem sendo desenvolvido ao longo desta tese, de que a UNASUL, em que pese a evidência de que uma

parte dos seus princípios e objetivos demandaria, para sua concretude, uma estrutura institucional supranacional; sua institucionalidade, de fato, apresenta-se com característica totalmente intergovernamental. Esta constatação reforça a necessidade de considerar, como variável fundamental, o papel dos Estados e governos envolvidos na construção dessa institucionalidade.

Enfim, é necessário ressaltar que a abordagem institucional da UNASUL a partir dos seus textos legais e da composição de sua estrutura orgânica, apesar de ser o modo mais tradicional de se começar uma abordagem institucional, não é suficiente. Isto porque é preciso considerar, por um lado – como se buscou fazer no subcapítulo 4.1 –, fatores do contexto histórico-político-sócio-econômico-cultural no qual se desenvolve a integração sul-americana, a fim de estabelecer liames entre esse contexto e o processo de institucionalização da UNASUL. Por outro lado, é importante relacionar este processo com certos aspectos teóricos das instituições internacionais – abordados no capítulo 2 – e com as políticas externas e de integração regional dos países membros da UNASUL, especialmente de Argentina, Brasil e Venezuela – o que foi objeto do capítulo 3. Essa abordagem institucional da UNASUL, sob os prismas teórico e político, será o tema do item a seguir.

4.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA UNASUL: TEORIAS E POLÍTICAS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO (2004-2012)

O subcapítulo que ora se inicia, sendo o último deste trabalho, busca desenvolver considerações que relacionem entre si as categorias teóricas e as perspectivas histórica, política e jurídica do processo de institucionalização da UNASUL abordadas ao longo da tese. Dito de outro modo, objetiva-se instrumentalizar as principais considerações teóricas desenvolvidas até aqui como parâmetros de análise do papel dos Estados e governos sul-americanos, sobretudo Argentina, Brasil e Venezuela, sobre o perfil institucional da UNASUL.

Conforme se observou no item 2.1 desta tese, o sistema internacional constitui o grande cenário onde se desenvolve o processo de institucionalização da UNASUL. Entre as diferentes perspectivas de abordagem do sistema internacional oferecidas pelas teorias das relações internacionais, a *teoria da interdependência* (KEOHANE; NYE, 1977) entende o sistema internacional não como uma estrutura predefinida, mas como um processo resultante da interação e influência recíproca entre atores de múltiplas naturezas. Desse modo, instituições de integração regional como a UNASUL devem ser percebidas, por um lado,

como consequências de processos de interdependência entre atores domésticos e internacionais; e, por outro lado, como atores fundamentais do sistema, visto que possuem tanto a capacidade de afetar os demais protagonistas quanto de ser por estes influenciada.

Também foi visto no item 2.2 deste trabalho que, no que tange à abordagem das instituições internacionais, a corrente liberal inclui uma teoria mais específica: o *institucionalismo neoliberal* (KEOHANE, 1988; 1989; 1993). Partindo da premissa de que o sistema internacional é anárquico e que os Estados agem egoisticamente, o institucionalismo neoliberal vê nesse cenário um estímulo a que os Estados fundem instituições internacionais que contribuam para a diminuição dos conflitos e possibilitem a cooperação. Ademais, de acordo com Keohane (1993, p. 14) a tese principal do institucionalismo neoliberal é que as variações da institucionalização da política mundial influem significativamente sobre o comportamento dos governos. Assim, mesmo que os Estados sejam protagonistas do sistema, suas ações dependem consideravelmente das instituições internacionais.

Em nome de uma abordagem mais didática, entende-se útil retomar as definições de algumas das categorias principais deste trabalho, estabelecidas no decurso do seu Capítulo 2. Assim, *instituições internacionais* são “conjuntos de regras (formais e informais) persistentes e conectadas, que prescrevem papéis de conduta, restringem a atividade e configuram as expectativas” (KEOHANE, 1993, p. 16, tradução nossa).⁷³ Em decorrência deste conceito, esta tese entende que *institucionalização* consiste no processo em que as relações entre os agentes internacionais são influenciadas pelas instituições. Para Keohane (1993, p. 14) a institucionalização da política mundial é um processo dinâmico, cujas variações exercem efeitos significativos no comportamento dos governos; e, para Krasner (1999), a institucionalização é a medida com que o comportamento de fato se conforma com os princípios e as regras.

Ainda recordando definições, o item 2.3 traz as noções sobre o regionalismo e a integração regional. Quanto à definição de *regionalismo*, este é o fenômeno que abrange os processos de cooperação e integração internacional, cuja orientação é geralmente política ou econômica, desenvolvidos entre atores de uma região geográfica normalmente contígua (OLIVEIRA, 2009, p. 29-30). Enfatiza-se nesta tese o regionalismo de integração, ou

⁷³ Ressalta-se que, com base em sua definição de instituições internacionais, Keohane (1993, p. 17) as classifica em três tipos: *Organizações intergovernamentais ou não governamentais internacionais*; *Regimes internacionais*; e *Convenções*. Entretanto, conforme foi salientado e justificado no Capítulo 2 deste trabalho, dentre tais tipos institucionais, esta tese examina especialmente a institucionalização da UNASUL enquanto “organização intergovernamental internacional”; embora se reconheça, evidentemente, que os “regimes” e “convenções” são fatores que podem compor outras análises deste bloco de integração sul-americano. Neste sentido, ver item 2.2.1.

integração regional, cuja definição aqui sustentada é a de um processo de aproximação entre dois ou mais Estados – podendo também envolver outros tipos de atores internacionais – com vistas a objetivos comuns, que resulta na criação de *arranjos institucionais* cujo funcionamento eficaz pode exigir a cessão de parcelas da soberania estatal às *instituições* de integração.⁷⁴

O caso da UNASUL possibilita estabelecer uma relação direta entre os conceitos, acima ventilados, de sistema internacional; instituições internacionais; institucionalização; e regionalismo ou integração regional. Isto porque, no Capítulo 2, buscou-se demonstrar que as transformações ou transições ocorridas no sistema internacional ao longo da história têm determinado que os atores deste sistema, aqui destacando-se os Estados e seus governos, redefinem seus papéis e objetivos; o que, por sua vez, têm condicionado os objetivos dos processos de integração regional. Tais objetivos da integração, em consequência, refletem-se nas instituições de integração, de modo que, quanto mais complexos forem os objetivos, maior deve ser o nível de institucionalização para alcançar tais objetivos.

Para que o institucionalismo neoliberal possa ser uma ferramenta relevante para a análise do sistema internacional e de suas instituições, existem duas condições: a primeira é que os Estados devem ter alguns interesses mútuos, ou seja, a cooperação entre estes deve ser-lhes potencialmente proveitosa (KEOHANE, 1993, p. 15). No caso da UNASUL, verifica-se este requisito, pois, entre os doze países sul-americanos, existe uma quantidade de objetivos suficientemente convergentes para sua associação em uma instituição de integração que busca realizar interesses mútuos. Um dos exemplos mais significativos disso é a IIRSA, que, integrada ao COSIPLAN da UNASUL, busca enfrentar as insuficiências de infraestrutura que afetam solidariamente a todos os países do subcontinente.

A segunda condição para a aplicação do institucionalismo neoliberal é que as variações no grau de institucionalização afetam substancialmente o comportamento dos Estados (KEOHANE, 1993, p. 16). Na UNASUL, tal condicionalidade também se verifica, embora de maneira paradoxal, pois constata-se que o comportamento dos Estados ainda não tem sido afetado substancialmente pelo seu pertencimento à UNASUL, devido à baixa densidade da institucionalização deste processo de integração regional. A esse respeito, a institucionalização insuficiente da UNASUL pode ser demonstrada, em termos qualitativos,

⁷⁴ Conforme frisou-se no item 2.3, para os efeitos desta tese, as expressões *regionalismo* e *integração regional* são utilizadas como sinônimas e a expressão *arranjos institucionais* deve ser entendida com base no conceito de *instituições internacionais* de Keohane (1993).

utilizando-se as três dimensões de análise da institucionalização propostas por Keohane (1993, p. 18-19): *Comunidade, Especificidade; e Autonomia*.⁷⁵

Comunidade, na acepção de Keohane (1993), reflete o grau no qual as expectativas acerca de um comportamento adequado e os entendimentos acerca de como interpretar as ações são compartilhados pelos participantes no sistema. Nesta dimensão específica, pode-se afirmar que o nível de institucionalização da UNASUL é baixo, pois, conforme se demonstrou nos itens 3.2 e 3.3 deste trabalho, apesar dos interesses partilhados entre o conjunto de membros da UNASUL – como aqueles que dizem respeito ao desenvolvimento da infraestrutura regional – persiste uma grande quantidade de temas, manifestados nas políticas de integração dos governos, em que há divergência ou até, em alguns casos, oposição de objetivos entre os governos. Por exemplo, cita-se a questão comercial, na qual as expectativas e a política dos países são tão variadas a ponto de a UNASUL não estabelecer em sua normativa, e menos ainda em sua institucionalidade, o objetivo concreto de construir a integração comercial. Em vez disto, conforme explicitado no subcapítulo 4.2 deste texto, restringe-se a incentivar a convergência – até o momento improvável – entre os esquemas regionais do MERCOSUL, da CAN e o Chile.

Em sua dimensão *especificidade*, a medida da institucionalização analisa o grau em que as expectativas dos Estados e seus governos estão claramente identificadas na forma de regras (KEOHANE, 1993). Assim sendo, após a análise, elaborada no Capítulo 3, das políticas de integração dos principais membros da UNASUL; e da abordagem realizada no Capítulo 4, do seu Tratado Constitutivo e outras das suas principais normas; constata-se que, também no aspecto da especificidade, o grau de institucionalização da UNASUL é baixo, pois, em grande medida, as expectativas dos Estados com relação à integração sul-americana não estão claramente expressas nas regras constitutivas da UNASUL.

Isso se manifesta tanto em relação aos países do *Eixo do Pacífico* – Chile, Colômbia e Peru –, cujas expectativas e políticas de integração regional estão aquém das ambições expressas nos acordos constitutivos da UNASUL; quanto em relação aos países estratégicos deste bloco, especialmente o Brasil e a Venezuela. Isto, pois, enquanto para este país as expectativas com relação aos objetivos – por exemplo, antimercado e anti-Estados Unidos – e estrutura institucional que o bloco deveria ter são apenas parcialmente contempladas; para o Brasil, alguns dos objetivos de sua política externa – como o de alçar o Brasil ao status de potência mundial – que utilizam-se da política de integração como instrumento, não são, nem

⁷⁵ Neste sentido, ver item 2.2.1.

poderiam ser, claramente expressos nas regras da UNASUL, pois, além de não serem especificamente objetivos de integração, também não são partilhados pelos demais parceiros.⁷⁶

No que tange à *autonomia*, a institucionalização representa o nível até o qual a instituição pode alterar suas próprias regras, em vez de confiar inteiramente em agentes exteriores para que o façam (KEOHANE, 1993). Nesse sentido, a abordagem realizada no item 4.2 elucidou a composição da estrutura institucional da UNASUL e os mecanismos de negociação e tomada de decisão institucionalizados pelo bloco. Constatou-se o caráter essencialmente intergovernamental da UNASUL, o que significa que, mesmo os governos sendo formalmente incorporados à estrutura desse processo, ainda assim não deixam de ser agentes externos à estrutura institucional da UNASUL. Em consequência disso, os governos, evidentemente, não atuam em função dos objetivos institucionais da integração em si, mas apenas o fazem quando há compatibilidade com os objetivos de política externa dos seus respectivos Estados; senão, quando há divergência, agem exclusivamente em busca de seus próprios objetivos de política externa, mesmo que eventualmente prejudiquem o avanço da integração. Portanto, neste aspecto específico – da autonomia – a observação indica que o nível de institucionalização da UNASUL é baixo, devido ao caráter intergovernamental da organização e a completa inexistência de mecanismos supranacionais de tomada de decisão e produção normativa.

Abaixo, no *Quadro 4*, é sintetizada a análise teórico-empírica do nível de institucionalização da UNASUL, com base nas dimensões *Comunidade*, *Especificidade*; e *Autonomia* (KEOHANE, 1993):

⁷⁶ No sentido deste parágrafo, ver itens 3.2 e 3.3.

Quadro 4 – Análise do nível de institucionalização da UNASUL com base nas dimensões de Keohane (1993)

	COMUNIDADE	ESPECIFICIDADE	AUTONOMIA
Definição	Grau no qual as expectativas acerca de um comportamento adequado e os entendimentos acerca de como interpretar as ações são compartilhados pelos participantes no sistema.	Grau em que as expectativas dos Estados e seus governos estão claramente identificadas na forma de regras.	Nível até o qual a instituição pode alterar suas próprias regras, em vez de confiar inteiramente em agentes exteriores para que o façam.
Nível de Institucionalização	Baixo	Baixo	Baixo
Motivo / Explicação	Apesar dos interesses partilhados entre o conjunto de membros da UNASUL (exemplo: infraestrutura regional), persistem muitos temas em que há divergência ou oposição de objetivos entre os governos.	Em grande medida, as expectativas dos Estados com relação à integração sul-americana não estão claramente expressas nas regras constitutivas da UNASUL.	Caráter essencialmente intergovernamental da UNASUL, pois sua estrutura institucional, mecanismos de negociação e tomada de decisão são controlados totalmente pelos governos, cujos interesses e políticas podem ser divergentes dos objetivos da integração.
Exemplos	Integração comercial; segurança regional.	<i>Eixo do Pacífico</i> : expectativas de integração aos moldes do regionalismo aberto, aquém do projeto da UNASUL. <i>Eixo do Atlântico</i> (Brasil e Venezuela): expectativas parcialmente contempladas, pois não figuram nas regras da UNASUL e nem contam com o apoio dos demais parceiros.	Grande dificuldade na criação e implementação de regras de convergência entre a CAN e o MERCOSUL, devido às divergências comerciais.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao lado do institucionalismo neoliberal, esta tese assume, conforme explicitou-se no subcapítulo 3.1, o intergovernamentalismo liberal (MORAVCSIK, 1993, 1998) como um de seus marcos teóricos principais. A fim de se utilizar esta teoria como instrumento da análise do processo de institucionalização da UNASUL, é necessário resgatar, no pensamento de Moravcsik e Schimmelfennig (2009), os dois *pressupostos* básicos do intergovernamentalismo liberal acerca da política internacional:

- a) os Estados são os atores protagonistas; e
- b) os Estados são atores racionais.

De acordo com esse primeiro pressuposto, a análise do processo de negociação e barganha entre os governos sul-americanos é um elemento fundamental para a compreensão do surgimento da UNASUL como ator regional e seu processo de institucionalização. O segundo pressuposto remete à compreensão de que o processo, a forma e a profundidade das

instituições da UNASUL são, em certa medida, resultados intencionais das ações dos governos e correspondem aos seus objetivos de inserção regional e global.

Além dos pressupostos da análise da política internacional, no item 3.1 também se ressaltou que o intergovernamentalismo liberal visa estabelecer um roteiro de análise dos processos internacionais de cooperação e integração, dividindo-os em três estágios. O primeiro estágio diz respeito ao processo de *definição de preferências nacionais*; o segundo refere-se à *barganha para acordos permanentes*; e o terceiro abarca a *criação ou ajuste de instituições para assegurar resultados* (MORAVCSIK, 1998). Acerca destes estágios, Moravcsik e Schimmelfennig (2009, p. 69) formulam, respectivamente, três questões sobre a integração regional:

- a) que tipo de preferências domésticas são mais significativas?
- b) qual ou quais dinâmicas de negociação moldam os acordos de integração?
- c) que fatores explicam o modelo institucional implementado?

Em relação à primeira etapa, embora a política externa seja, via de regra, formulada e executada pelos governos nacionais, ocorrem influências de fatores externos e internos que contribuem para o direcionamento dos interesses, objetivos e estratégias de atuação política internacional dos Estados e de seus governos. Nesse sentido, no caso específico do processo de institucionalização da UNASUL, constata-se que as políticas de integração dos Estados e seus governos são reflexo de um conjunto de fatores condicionantes, externos e internos.

No nível doméstico, conforme se discorreu no subcapítulo 3.1, Robert Putnam (2010) destaca as lutas políticas internas, que envolvem atores e instituições, como intrínsecas ao processo de formulação da política externa. Entretanto, a análise dos condicionantes internos envolvidos no processo de formação das políticas externas dos países membros da UNASUL não constitui um objetivo desta tese, devido à série de motivos que foram apresentados, naquela mesma parte da tese. No nível externo, os condicionantes globais – ou seja, o sistema internacional, com suas características, transformações estruturais, atores e, especialmente, instituições – e regionais – sobretudo a história e as ideias a respeito do regionalismo e as políticas de integração que resultaram no surgimento da UNASUL – analisados ao longo desta tese, embora existentes objetivamente, são percebidos subjetivamente pelos Estados e seus governos e traduzidos na forma de suas políticas externas e de integração.

Entretanto, apesar das influências multifatoriais da política externa, esta tese respalda-se em uma concepção estatocêntrica da mesma, identificada com a *teoria dos jogos de dois níveis* (PUTNAM, 2010) e com os dois marcos teóricos principais deste trabalho, o

institucionalismo neoliberal (KEOHANE, 1988; 1989; 1993) e o *intergovernamentalismo liberal* (MORAVCSIK, 1993, 1998), que reforçam o papel dos poderes executivos nacionais, visto que são estes governos os principais responsáveis, em cada Estado, pela intermediação das relações entre os contextos domésticos e o exterior, o que resulta na tradução destas relações em uma agenda de política externa.

O segundo estágio, da *barganha para acordos permanentes*, ilustra o processo no qual o Estados, cujos objetivos e interesses geralmente discrepam em diversos pontos, cooperam, negociam e decidem a respeito da distribuição dos benefícios desse processo de cooperação. Os resultados dessas negociações para cada Estado dependem dos seus respectivos poderes de barganha, ou seja, a distribuição dos benefícios da cooperação reflete os poderes relativos dos Estados, num contexto de interdependência assimétrica. (MORAVCSIK, 1998)

Nos subcapítulos 3.2 e 3.3 desta tese – a respeito das políticas dos países do *Eixo do Pacífico* e dos três países estratégicos da UNASUL, respectivamente – constatou-se, por um lado, grandes diferenças e alguns importantes conflitos entre as preferências nacionais e os objetivos de integração dos Estados membros da UNASUL; e, por outro lado, que estes países têm diferentes níveis de poder de barganha. Assim, lançando-se mão da abordagem do intergovernamentalismo liberal nesse caso empírico de integração sul-americana, possibilita-se identificar que tipos de ganhos são obtidos por cada país – se econômicos, políticos ou de outra natureza –, bem como saber de que modo a distribuição desses ganhos influencia sobre as opções dos governos acerca do tipo de estrutura institucional que vem sendo implementada na UNASUL.

Dizendo com outras palavras, em relação ao segundo estágio ora ressaltado, tenta-se responder perguntas propostas por esta tese anteriormente, ao final do seu item 3.1, a saber: *Quais são as preferências dos países estratégicos envolvidos e o quanto que os governos nacionais são determinantes na sua formação? Qual o poder de barganha de cada Estado e como são distribuídos os benefícios da integração? Que questões, temas ou dimensões da integração vêm tendo maior impulso?*

A diversidade dos objetivos dos Estados envolvidos no processo de institucionalização da UNASUL foi constatada no capítulo anterior, quando analisadas as políticas externas e de integração dos países mais expressivos na geopolítica sul-americana. No caso dos países do *Eixo do Pacífico* – Chile, Colômbia e Peru –, analisados no item 3.2, pode-se inferir que suas políticas externas, de integração e conseqüentemente, sua inserção na UNASUL, são influenciadas por um conjunto de fatores de ordem global, regional e doméstica, tais como o desenvolvimento econômico e comercial da região Ásia-Pacífico; o protagonismo político e

econômico do Brasil na América do Sul e a condução da sua política de integração com vistas ao aumento de sua influência regional e global; e a opção pelo modelo econômico neoliberal.

Tais fatores têm influenciado as preferências de Santiago, Bogotá e Lima na adoção de políticas de abertura comercial – aprofundadas pela assinatura de TLCs bilaterais com Estados Unidos e União Europeia –; na opção pelo regionalismo de tipo aberto – que motivou a criação da Aliança do Pacífico –; no alinhamento político e/ou comercial com os EUA; no favorecimento das relações comerciais com a grande região banhada pelo Pacífico.

No que tange à sua inserção na UNASUL, o *Eixo do Pacífico* e seus governos, em razão dos contextos em que estão inseridos e das preferências daí resultantes, possui papel secundário, pois, como visto no item específico, suas políticas de integração regional não conferem à integração sul-americana um status prioritário, nem o tipo de integração projetado para a UNASUL – como visto nos itens 4.1 e 4.2 – enquadra-se nos moldes do regionalismo aberto. A falta de prioridade dada à UNASUL na política externa desses países enfraquece os seus poderes de barganha na negociação dos objetivos, do modelo de institucionalização e na distribuição dos benefícios desse processo de integração sul-americano. Com relação a estes temas de negociação – objetivos, institucionalização e distribuição dos benefícios da UNASUL –, há uma nítida preponderância dos países do *Eixo do Atlântico* e, como discorrer-se-á abaixo, especialmente do Brasil.

Assim sendo, em termos de distribuição dos benefícios, a participação de Chile, Colômbia e Peru na UNASUL corresponde mais às expectativas de vantagens futuras destes países do que a resultados atuais. Isto porque esses países objetivam, por um lado, participar dos resultados da UNASUL em termos de integração comercial – com uma possível futura convergência entre CAN, MERCOSUL e Chile –; cooperação energética; e cooperação no desenvolvimento da infraestrutura. Tais interesses compatibilizam-se com os objetivos gerais de política externa e de integração destes países.

Por outro lado, deve-se observar que a dimensão política da integração da UNASUL, que constitui o maior diferencial deste bloco em relação aos processos latino-americanos precedentes, não é percebida pelos países do *Eixo do Pacífico* como benefício direto da integração; embora seja perceptível, na atuação destes países, que a participação na UNASUL visa, colateralmente, à melhoria das relações políticas com países estratégicos desse processo, como Venezuela, Argentina e, principalmente, Brasil. Assim sendo, em síntese, a inserção de Chile, Colômbia e Peru na UNASUL manifesta-se coerente e pragmática em relação aos objetivos de política externa destes países, embora os benefícios – diretos ou indiretos,

políticos ou comerciais – pretendidos com a sua participação ou estão em vias de implantação ou figuram no campo das possibilidades, dependentes de conjunturas futuras.

No que diz respeito ao *Eixo do Atlântico* da integração sul-americana, destaca-se que, como todos os demais países, suas políticas externas e de integração são influenciadas por fatores constitutivos das conjunturas mundial, sul-americana e nacionais, tais como, em rol exemplificativo, o avanço do processo de globalização-econômico-financeira; a ascensão e declínio do paradigma econômico neoliberal na América do Sul entre as décadas de 1990 e 2000; e a eleição de governos de esquerda e centro-esquerda na região a partir de 1998.

Além dessas influências conjunturais, Argentina, Brasil e Venezuela formam, durante o período focalizado neste trabalho (2004-2012), um grupo de países, de modo geral, caracterizado em comum pela proeminente projeção política e econômica na região; pelo cultivo de intensas relações bilaterais entre si; e pela diplomacia presidencial, ou seja, a participação direta do chefe do Poder Executivo nacional na condução da política externa dos seus países. São características como estas que, vale ressaltar, têm justificado que diversos estudiosos como Vizentini (2008); Bandeira (2009); e Simões (2011), considerem esses três países como protagonistas do processo de integração sul-americana – ou, no caso específico desta tese, o *Triângulo Estratégico* da UNASUL.

No processo de institucionalização da UNASUL, Buenos Aires, Brasília e Caracas têm atuado segundo objetivos de integração que são, em vários aspectos, convergentes. Conforme fora observado no item 3.3 deste trabalho, entre as preferências em comum das políticas de integração dos governos dos países do *Triângulo Estratégico*, estão: diplomacia presidencial (salvo no Brasil, a partir do governo Rousseff); articulação e condicionamento da política de integração à política de desenvolvimento doméstico; ênfase na política sul-americana e prioridade para a integração regional; busca de autonomia nacional e sul-americana no sistema internacional; perspectiva multidimensional da integração, para além da abertura comercial; oposição ao modelo do regionalismo aberto e ao projeto da ALCA; objetivo de aumentar a institucionalização política dos processos de integração regional.

Porém, não obstante as preferências que dão identidade à política de integração do *Eixo do Atlântico*, esta tese também abordou, no subcapítulo 3.3, divergências em relação aos objetivos, ou ao modo de condução dos mesmos, da política externa desses três países durante o período em análise. De modo geral, observa-se um maior pragmatismo nos objetivos de Argentina e Brasil, em contraste com o discurso de conteúdo mais ideológico e confrontacionista da Venezuela durante o governo Chávez.

Assim, enquanto o país caribenho tem buscado influenciar, com pouco sucesso, a UNASUL na adoção de uma perspectiva de integração antimercado e anti-EUA; a Argentina, embora o MERCOSUL continue prioritário em sua política externa – devido ao vulto do comércio intrabloco em suas exportações e à importância do Brasil como seu parceiro estratégico –, tem apoiado o estabelecimento da UNASUL desde o início do primeiro governo de Cristina Kirchner – influenciada, sobretudo, pelo grande ativismo de Brasil e Venezuela naquele sentido e pelas possibilidades de cooperação a serem abertas por este novo bloco regional –; e o Brasil, por sua vez, além de corresponder a uma face da sua política de desenvolvimento doméstico, procura estabelecer a UNASUL como um instrumento de sua autonomia, liderança regional e ascensão ao status de potência mundial.

É válido recordar que essas diferenças entre as preferências dos países, assim como os objetivos em comum de suas políticas de integração, são elementos de um processo de barganha intergovernamental cujos resultados determinam o modo de distribuição dos benefícios da integração e, sobretudo, as opções dos governos acerca do tipo de estrutura institucional que vem sendo estabelecida na UNASUL.

Nesse sentido, como se tem observado ao longo deste trabalho, especialmente no Capítulo 3, entre os doze países membros da UNASUL, um dos atributos do *Triângulo Estratégico* – e, ao mesmo tempo, uma consequência destes mesmos atributos –, é o seu maior poder de barganha, relativamente aos demais Estados. Entretanto, é necessário destacar, entre os três do *Eixo do Atlântico*, que o Brasil se sobressai em poder de barganha, a tal ponto que a UNASUL é identificada, sobretudo, como um projeto brasileiro que tem contado com a adesão, em diversos níveis, dos demais países. Argentina e Venezuela, por sua vez, também dispõem de significativo poder de barganha na construção desse processo de integração sul-americano, em parte devido a recursos de poder próprios, mas também porque têm sido aliados estratégicos do Brasil, o que reforça os papéis daqueles dois países na região. Isso não obstante, Buenos Aires e Caracas têm construído, durante o período em foco, uma aliança estratégica bilateral entre cujos propósitos está equilibrar o predomínio brasileiro na América do Sul e na UNASUL.

No que diz respeito aos benefícios da UNASUL, ou à distribuição destes entre os seus membros, deve-se primeiramente recordar que, no marco analítico do intergovernamentalismo liberal (MORAVCSIK, 1998), os benefícios da integração são resultantes das negociações entre os Estados e, assim sendo, a fruição dos resultados da integração tende a ser proporcional ao poder de barganha de cada Estado. Nesse sentido, os países do *Triângulo*

Estratégico da UNASUL, com destaque para o Brasil, têm sido os maiores beneficiários deste processo, em função direta dos seus poderes de barganha em relação aos demais países.

Entre os benefícios desse processo de integração, em termos quantitativos, muito se poderia analisar sobre políticas ou ações concretas engendradas a partir da UNASUL que têm afetado favoravelmente seus membros, mas isso não constitui um objetivo deste trabalho. Isto não obstante, são inúmeros os estudos a respeito de políticas específicas da UNASUL como, por exemplo, a atuação do CDS na resolução pacífica de conflitos regionais; ou então as políticas engendradas a partir do COSIPLAN/IIRSA.⁷⁷ Portanto, trata-se aqui de destacar, de modo qualitativo e sem pretensão de ser exaustivo, benefícios deste processo em relação a Argentina, Brasil e Venezuela.

Nos termos acima, propõe-se uma classificação qualitativa dos benefícios da UNASUL em duas ordens: *benefícios tangíveis* e *benefícios intangíveis*. Na primeira categoria, destaca-se a própria natureza das dimensões e objetivos de integração da UNASUL, cuja expressão é feita, de modo inequívoco, em seu Tratado Constitutivo, como se abordou no item 4.2 desta tese. Para retomar um exemplo, o Art. 2º daquela Carta enfatiza as dimensões da integração projetada pelo bloco como um processo de “integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos”; enquanto que, concomitantemente, o mesmo artigo ressalta, como objetivos gerais da UNASUL, “o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros [...]” (UNASUL, 2008).

Percebe-se que os objetivos atribuídos formalmente à UNASUL, no Tratado de 2008 e ao longo do seu processo de institucionalização, ao extrapolarem o modelo do regionalismo aberto – liderado no subcontinente pela política dos países do *Eixo do Pacífico* –, correspondem, com relativa fidelidade, aos objetivos estabelecidos nas políticas de integração de Argentina, Brasil e Venezuela. Assim sendo, embora a institucionalização da UNASUL tenha sido viabilizada pela adesão conjunta dos doze Estados sul-americanos – ainda que com diferentes níveis de aceitação – aos objetivos propostos para esta organização, considera-se que o *Triângulo Estratégico* da integração sul-americana teve papel primordial no modelo de integração que vem sendo estabelecido.

Consequentemente, à medida que a UNASUL seja capaz de promover políticas que realizem seus objetivos, tende-se a beneficiar mais àqueles países cujos objetivos e políticas

⁷⁷ A título ilustrativo, sobre o Conselho de Defesa Sul-Americano, ver os trabalhos de Flandes, Nolte e Wehner (2011) e Saint-Pierre e Palacios Junior (2014); sobre a atuação do COSIPLAN ou da IIRSA, ver Padula (2010) e Couto (2013).

de integração estiverem mais harmônicos com os objetivos da UNASUL. Contudo, esta tendência somente se consolidará sob a condição e à medida em que o processo de institucionalização da UNASUL, ainda muito incipiente, avance e seja traduzido em políticas concretas de cooperação e integração entre seus membros.

No que diz respeito aos *benefícios intangíveis* da UNASUL, destaca-se que este processo de integração tem beneficiado Buenos Aires, Brasília e Caracas, e, em menor medida, os demais membros, em termos de autonomia em políticas de cooperação regional. Por exemplo, evidencia-se que o bloco de integração sul-americano tem estabelecido um fórum de discussão e tomada de decisão sobre políticas de cooperação em temas como segurança, democracia e desenvolvimento; diminuindo, conseqüentemente, a interferência estadunidense nos assuntos do subcontinente e, até mesmo substituindo parcialmente funções de instituições internacionais historicamente hegemônicas pelos EUA, como a OEA.

Ainda, ressalta-se que o Brasil, ao tomar a iniciativa e liderar o processo de construção da UNASUL – além do papel proeminente que esse país representa junto ao MERCOSUL –, tem aumentado a sua projeção política e econômica em escala regional e global. Aos países sul-americanos com maior poder de barganha, outro benefício intangível da UNASUL concerne à associação entre o modelo institucional intergovernamental e processos de tomada de decisão exclusivamente consensuais dessa organização. Como consequência direta desse arranjo, as políticas de integração e cooperação engendradas por meio da UNASUL contribuem para configurar uma balança de poder subcontinental onde predominam os Estados do *Eixo do Atlântico* e, mais uma vez, principalmente o Brasil.

No *Quadro 5* apresentar-se-á, de forma esquemática e resumida, a relação teoria-empíria resultante da aplicação do intergovernamentalismo liberal, mais especificamente, do segundo estágio de análise do processo de integração da UNASUL, o de *barganha para acordos permanentes* (MORAVCSIK, 1998). Busca-se ressaltar, comparativamente e com base nos países cujas políticas foram abordadas empiricamente nesta tese, suas *preferências ou objetivos em política externa e de integração*; o *poder de barganha* de cada Estado no processo de negociação dos acordos da UNASUL; e os *temas ou dimensões de integração enfatizados* por cada país no processo de institucionalização da UNASUL.

Quadro 5 – Comparativo entre os países referente às preferências ou objetivos em política externa e de integração; poder de barganha; e temas ou dimensões de integração enfatizados; com base na análise do segundo estágio de Moravcsik (1998)

País	Preferências ou objetivos em política externa e de integração	Poder de barganha	Temas/dimensões de integração enfatizados na UNASUL
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> • Política externa: autonomia; diminuir vulnerabilidade e dependência; desenvolvimento socioeconômico; mercados; diplomacia presidencial; diversificação das relações, com ênfase Sul-Sul; ênfase política regional; integração como principal objetivo; • Política de integração: integração como instrumento de autonomia e inserção política no mundo multipolar; regionalismo multidimensional (integração política, social, cultural, econômico-comercial; cooperação em infraestrutura, energia, segurança); diplomacia presidencial. 	Médio	<ul style="list-style-type: none"> • Integração multidimensional; • Integração política, como instrumento de autonomia e formação de polo de poder no mundo multipolar; • Cooperação em energia e infraestrutura; • Integração comercial (convergência CAN/MERCOSUL/Chile); • Cooperação em segurança e solução de conflitos regionais.
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • Política externa: autonomia; diminuir vulnerabilidade e dependência; desenvolvimento socioeconômico; mercados; diplomacia presidencial; diversificação das relações, com ênfase Sul-Sul; ênfase política regional; integração como principal objetivo; liderança sul-americana; • Política de integração: integração como instrumento de autonomia e inserção política no mundo multipolar; regionalismo multidimensional (integração política, social, cultural, econômico-comercial; cooperação em infraestrutura, energia, segurança); liderança sul-americana; diplomacia presidencial. 	Superior	<ul style="list-style-type: none"> • Integração multidimensional; • Integração política, como instrumento de autonomia e formação de polo de poder no mundo multipolar; • Cooperação em energia e infraestrutura; • Integração comercial (convergência CAN/MERCOSUL/Chile). • Cooperação em segurança e solução de conflitos regionais.
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> • Política externa: autonomia; diminuir vulnerabilidade e dependência; desenvolvimento socioeconômico; diplomacia do petróleo; diplomacia presidencial; diversificação das relações, com ênfase Sul-Sul; ênfase política regional; integração como principal objetivo; confrontação com os EUA e seus aliados regionais; • Política de integração: integração como instrumento de autonomia e inserção política no mundo multipolar; regionalismo multidimensional (integração política, social, cultural, econômico-comercial; cooperação em infraestrutura, energia, segurança); predomínio de objetivos políticos (contra neoliberalismo e contra hegemonia dos EUA); diplomacia presidencial. 	Médio	<ul style="list-style-type: none"> • Integração multidimensional; • Integração política (defende maior “politização”); • Cooperação em energia e infraestrutura (beneficia diplomacia do petróleo); • Integração comercial (defende integração “antimercado”); • Cooperação em segurança e solução de conflitos regionais (defende maior “militarização” da UNASUL).
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Política externa: inserção internacional; consolidar modelo econômico; e abertura de 	Reduzido	<ul style="list-style-type: none"> • Integração política, como meio indireto de melhorar inserção

País	Preferências ou objetivos em política externa e de integração	Poder de barganha	Temas/dimensões de integração enfatizados na UNASUL
	mercados; <ul style="list-style-type: none"> Política de integração: ênfase no regionalismo aberto e em TLCs; alinhamento com os EUA; busca de aproximação com Brasil. 		política e econômica regional; <ul style="list-style-type: none"> Cooperação em energia e infraestrutura; Integração comercial (convergência CAN/MERCOSUL/Chile).
Colômbia	<ul style="list-style-type: none"> Política externa: inserção internacional; consolidar modelo econômico; abertura de mercados; protagonismo regional; diminuição de tensões isolamento; Política de integração: ênfase no regionalismo aberto e em TLCs; alinhamento com os EUA; protagonismo regional; diminuição de tensões isolamento. 	Reduzido	<ul style="list-style-type: none"> Integração política, como meio indireto de melhorar inserção política e econômica regional; Cooperação em energia e infraestrutura; Integração comercial (convergência CAN/MERCOSUL/Chile).
Peru	<ul style="list-style-type: none"> Política externa: inserção internacional; consolidar modelo econômico; abertura de mercados; busca de aproximação com Brasil; Política de integração: ênfase no regionalismo aberto e em TLCs; alinhamento com os EUA. 	Reduzido	<ul style="list-style-type: none"> Integração política, como meio indireto de melhorar inserção política e econômica regional; Cooperação em energia e infraestrutura; Integração comercial (convergência CAN/MERCOSUL/Chile).

Fonte: Elaborado pelo autor.

O *Quadro 5* acima traduz, na sua essência, a capacidade de cada Estado, em razão do tamanho de seu poder de barganha, de imprimir sobre o processo de integração da UNASUL seus interesses e objetivos políticos, estabelecendo a maior identidade possível sobre aquele processo e estes objetivos.

Assim sendo, os países do *Eixo do Pacífico*, cujas preferências e objetivos em política externa e de integração destoam, em grande medida, dos objetivos da UNASUL, convergem apenas parcialmente com esse processo de integração, pois, conforme se demonstrou anteriormente – no item 3.2 e no atual subcapítulo –, não possuem poder de barganha suficiente, no processo de negociação dos acordos da UNASUL, para adequar os temas e dimensões desse processo às suas preferências e objetivos políticos. Consequentemente, o *Quadro 5* reflete uma quantidade menor de temas ou dimensões de integração enfatizados pelos países do *Eixo do Pacífico* em comparação com os países do *Eixo do Atlântico*. Além disso, as dimensões enfatizadas pelos países andinos sugerem que o processo de integração da UNASUL representa uma “aposta”, cujo resultado dependerá de conjunturas futuras e, portanto, não significa uma prioridade imediata na política de Chile, Colômbia e Peru. Por exemplo, a dimensão de integração política não é percebida por estes países como um benefício em si, mas como um meio indireto, e de eficácia incerta, de melhorar suas inserções político-econômico-comerciais regionais e diminuir tensões com vizinhos.

No caso dos países do *Eixo do Atlântico*, há uma maior correspondência entre os seus objetivos ou preferências políticas e os temas e dimensões de integração que enfatizam na UNASUL. Destaca-se o Brasil, país com o maior poder de barganha e, conseqüentemente, cujos objetivos e preferências são os que mais se aproximam daqueles concretizados nos acordos da UNASUL. A Argentina, por sua vez, apesar de manter o MERCOSUL como prioridade em matéria de integração regional, apoia o projeto da UNASUL – e, nisto, mantendo uma grande convergência com o Brasil, seu maior parceiro estratégico em escala global; e, também, influenciada pela Venezuela, com a qual construiu uma importante aliança estratégica bilateral. No caso do país caribenho, este tem se caracterizado por um grande ativismo, ao lado do Brasil, no processo de construção da UNASUL; entretanto, como o *Quadro 5* ressalta, o poder de barganha médio da Venezuela não tem sido suficiente para influenciar a UNASUL na adoção de uma perspectiva de integração antimercado, anti-EUA, mais militarizada e mais “politizada”. Apesar disso, e por causa da proximidade e grande convergência de objetivos políticos entre os três países, a atuação mais radical da Venezuela tem sido, nesse cenário, equilibrada por uma postura politicamente mais moderada e economicamente mais pragmática de seus dois aliados do *Eixo do Atlântico*, Brasil e Argentina.

Em comparação – utilizando-se o mesmo exemplo aplicado aos países do *Eixo do Pacífico* –, a dimensão de integração política, no caso dos países do *Triângulo Estratégico*, representa um objetivo em si da integração da UNASUL, considerando-se a integração política como necessária à autonomia regional. Trata-se de um objetivo prioritário de integração para os países estratégicos, e não de um instrumento acessório. Retrata-se, como consequência, uma situação em que os países, cujo maior poder de barganha tem maior influência sobre os temas e dimensões de integração da UNASUL, são ou serão os maiores beneficiários desse processo, à medida em que seus objetivos concretizem-se por meio da sua institucionalização. Isto introduz à discussão o *terceiro estágio* dessa análise.

Por fim, no terceiro estágio dos processos de cooperação ou integração internacional, o da *criação ou ajuste de instituições para assegurar resultados*, aborda-se outro ponto fundamental da temática desta tese, que é o momento quando os Estados, tendo em vista seus objetivos e poderes de barganha, celebram acordos de criação ou reforma de instituições internacionais. Partindo da premissa de que as instituições internacionais são benéficas à cooperação e à integração internacional, a teoria do intergovernamentalismo liberal ressalta que a natureza, funções e poderes das instituições internacionais dependem fundamentalmente

dos Estados, responsáveis pela celebração dos tratados que criam ou reformam tais instituições.

Como já foi analisado no item 3.1 deste trabalho, o Estado soberano, com vistas à realização de seus objetivos, tem o poder de relativizar, compartilhar ou delegar sua própria soberania em favor das instituições internacionais. Assim sendo, em relação ao processo de institucionalização da UNASUL, reapresentam-se questões propostas anteriormente neste texto, quais sejam: *Que perfil institucional pode resultar como reflexo das preferências e da barganha intergovernamental? Quais as funções e poderes da instituição? A UNASUL é uma instituição intergovernamental – conforme o caso do MERCOSUL, por exemplo – ou supranacional – conforme o tratado constitutivo da UNASUL permite entrever, pelo menos como uma promessa?*

Do exame da estrutura institucional da UNASUL, realizado no item 4.2 com base no seu Tratado Constitutivo e outros documentos, percebe-se uma grande abrangência e profundidade de princípios, dimensões e objetivos de integração regional cuja realização foi confiada, pelo menos inicialmente, a uma estrutura institucional estritamente intergovernamental, cujas decisões tomar-se-ão por consenso e, em que pese estas sejam obrigatórias, sua eficácia dependerá, na prática, de posterior incorporação das normas às legislações domésticas.

Paradoxalmente, no entanto, a ênfase em certos princípios, objetivos e propostas da UNASUL – como a integração política; a participação cidadã; a construção de uma cidadania sul-americana; e, no aspecto da estrutura institucional, a criação de um Parlamento Sul-Americano – denota uma vocação dessa organização sul-americana para a supranacionalidade. Diante de tal fato, entre as condições de possibilidade do pleno cumprimento do Tratado Constitutivo da UNASUL está a institucionalização de natureza supranacional.

Evidencia-se que o processo de institucionalização da UNASUL obedece formalmente a um conjunto de objetivos de integração expressos no Tratado de 2008 e em outros textos internacionais. Tais documentos correspondem, em grande medida, aos objetivos e às políticas de integração de Argentina, Brasil e Venezuela, contando também com a adesão, em variados níveis, dos demais países sul-americanos. Em vista de tais objetivos – e conforme se analisou no item 4.2 –, o Tratado Constitutivo da UNASUL consiste em um *marco* de criação de uma estrutura institucional mínima necessária para o início das atividades da organização internacional; mas, ao mesmo tempo, possibilita – e, inclusive, autoriza e regulamenta

expressamente – o ajuste contínuo dessa estrutura às necessidades institucionais da integração.

Abaixo, no *Quadro 6*, ilustrar-se-á a relação teoria-empíria resultante da aplicação do terceiro estágio de análise do processo de integração da UNASUL, de *criação ou ajuste de instituições para assegurar resultados* (MORAVCSIK, 1998), aos casos empíricos do *Triângulo Estratégico* e às características institucionais da UNASUL. Procura-se demonstrar em que medida os objetivos e políticas dos países do *Triângulo Estratégico* da UNASUL, combinados com seus respectivos poderes de barganha, apresentam correlação com, por um lado, os princípios e objetivos da UNASUL inscritos em seu Tratado Constitutivo⁷⁸ e, por outro lado, as políticas e estrutura institucional estabelecidas a partir desse mesmo Tratado⁷⁹.

Quadro 6 – Comparativo entre os objetivos e políticas dos países do Triângulo Estratégico combinados com seus respectivos poderes de barganha; com os princípios/objetivos da UNASUL; e com as políticas/estrutura institucional da UNASUL definidas no seu Tratado Constitutivo, com base na análise do terceiro estágio de Moravcsik (1998).

	ARGENTINA	BRASIL	VENEZUELA
PODER DE BARGANHA / OBJETIVOS E POLÍTICAS DE INTEGRAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> • Poder de Barganha: Médio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder de Barganha: Superior. 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder de Barganha: Médio; • Objetivos/políticas de integração: predomínio de objetivos políticos (contra neoliberalismo e contra hegemonia dos EUA).
	Objetivos e políticas de integração comuns aos três países: <ul style="list-style-type: none"> • Objetivos/políticas de integração: integração como instrumento de autonomia e inserção política no mundo multipolar; regionalismo multidimensional (integração política, social, cultural, econômico-comercial; cooperação em infraestrutura, energia, segurança); diplomacia presidencial. 		
GRAU DE CORRELAÇÃO COM PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA UNASUL	Graus em comum para os três países: <ul style="list-style-type: none"> • Grau alto: Princípio da integração política (Preâmbulo); • Grau alto: Princípio do aproveitamento das experiências sub-regionais MERCOSUL e CAN (Preâmbulo); • Grau alto: Princípio/Objetivo da identidade e cidadania sul-americana (Preâmbulo / Artigo 3º, “i”); • Grau alto: Princípio/Objetivo da participação cidadã (Preâmbulo / Artigo 3º, “p”); • Grau alto: Objetivo de criação de Parlamento Sul-Americano (Artigo 17); • Grau alto: Princípio de subordinação ao princípio da soberania (Preâmbulo). 		
GRAU DE CORRELAÇÃO COM POLÍTICAS E ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA UNASUL	Graus em comum para os três países: <ul style="list-style-type: none"> • Grau alto (coincide com autonomia e diplomacia presidencial): Estrutura intergovernamental (Art. 1º); • Grau alto (coincide com autonomia e diplomacia presidencial): Fontes e procedimentos de adoção de normas (Arts. 11 e 12). 		
	<ul style="list-style-type: none"> • Grau alto: Adoção de 	<ul style="list-style-type: none"> • Grau alto: Adoção de 	<ul style="list-style-type: none"> • Grau médio (pois

⁷⁸ Com relação aos princípios e objetivos da UNASUL inscritos em seu Tratado constitutivo, ver *Quadro 3* e *item 4.2*.

⁷⁹ Com relação às políticas e estrutura institucional da UNASUL estabelecidas por seu Tratado constitutivo, ver *Quadro 3* e *item 4.2*

	Políticas e criação de Instituições, Organizações ou Programas (Artigo 13); <ul style="list-style-type: none"> • Grau alto: Procedimentos de solução de controvérsias (Artigo 21); • Grau alto: Conselhos Ministeriais Setoriais (CDS, COSIPLAN, etc.). 	Políticas e criação de Instituições, Organizações ou Programas (Artigo 13); <ul style="list-style-type: none"> • Grau alto: Procedimentos de solução de controvérsias (Artigo 21); • Grau alto: Conselhos Ministeriais Setoriais (CDS, COSIPLAN, etc.). 	defende integração “antimercado” e maior “politização” e “militarização”): Adoção de Políticas e criação de Instituições, Organizações ou Programas (Artigo 13); <ul style="list-style-type: none"> • Grau médio (pois defende maior “politização” e “militarização”): Procedimentos de solução de controvérsias (Artigo 21); • Grau médio (pois defende integração “antimercado” e maior “politização” e “militarização”): Conselhos Ministeriais Setoriais (CDS, COSIPLAN, etc.).
--	---	---	--

Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir das informações ressaltadas no *Quadro 6*, no processo de criação ou ajuste das instituições da UNASUL, denota-se uma forte correlação entre os níveis de poder de barganha de cada Estado com os princípios, objetivos, políticas e estruturas da UNASUL. Assim sendo, os países do *Eixo do Atlântico*, detentores de maior poder de barganha dentro do bloco sul-americano, são responsáveis por um grau elevado de correlação entre seus objetivos e políticas de integração regional e os princípios e objetivos de integração da UNASUL, formalizados no seu Tratado constitutivo. Por outro lado, também demonstra-se uma elevada correlação entre os objetivos e políticas de integração de Argentina, Brasil e Venezuela com as políticas e estrutura institucional da UNASUL.

Ainda sobre o aspecto das políticas e estrutura institucional do bloco, Brasil e Argentina coincidem em todos os critérios de correlação, sempre em grau alto. Uma interpretação para este fato é que, por um lado, o Brasil beneficia-se, devido ao seu poder de barganha superior, de conseguir a melhor correlação entre seus objetivos e políticas de integração face às políticas e estrutura institucional da UNASUL; e, por outro lado, a Argentina, com o seu poder de barganha médio e, principalmente, com uma forte relação bilateral e relativa dependência – principalmente no aspecto comercial – do Brasil, tem adaptado seus objetivos e políticas de integração – como se verificou na análise do governo de Cristina Kirchner (2007-2015)⁸⁰ – aos da maior potência sul-americana e, conseqüentemente, beneficia-se no que tange à sua inserção na UNASUL. A Venezuela, por sua vez, no que

⁸⁰ Neste sentido, ver item 3.3.1.

tange às políticas e estrutura institucional da UNASUL, apesar de possuir um poder de barganha comparável ao da Argentina dentro do bloco, não possui uma correlação de grau alto em todos os quesitos listados, pois, alguns aspectos dos objetivos e políticas de integração venezuelanos, como a crítica radical ao neoliberalismo e aos Estados Unidos, determinam que o país caribenho estabeleça um parâmetro mais “antimercado”, “politizado” e “militarizado” de integração; que conseguiu implementar na ALBA, mas que as políticas e estrutura institucional da UNASUL satisfazem apenas em grau médio.

Outra análise que o *Quadro 6* ajuda a consolidar é que, apesar da grande coerência entre os objetivos e políticas dos países estratégicos da UNASUL com os princípios, objetivos, políticas e estruturas dessa organização de integração regional; paradoxalmente, evidenciam-se contradições – como já se ressaltou em outro ponto desta tese⁸¹ – entre os princípios e objetivos da UNASUL e suas próprias políticas e estrutura institucional. Em outras palavras, enquanto alguns princípios e objetivos do Tratado de 2008 exigiriam um nível de institucionalização elevado ou supranacional, as políticas e institucionalidade implementadas – como, inclusive, demonstrou-se no *Quadro 4* – são de nível baixo de institucionalização.

Ademais, outra constatação que pode ser extraída do *Quadro 6* é que, se a UNASUL possui contradições entre seus princípios e objetivos frente às suas próprias políticas e institucionalidade; estas incoerências internas advêm da coerência que esta Organização possui em relação aos objetivos e políticas de integração do seu Triângulo Estratégico. Entretanto, por outro lado, esse fenômeno não representa uma contradição interna aos próprios objetivos e políticas de integração dos países em análise? Para responder a esta pergunta, recorre-se aos pressupostos, já discutidos neste subcapítulo e no *item 3.1*, do intergovernamentalismo liberal (Moravcsik, 1998):

- a) *os Estados são atores protagonistas*; e
- b) *os Estados são atores racionais*.

O primeiro pressuposto confirma-se, inclusive, pela demonstração da influência dos países estratégicos sobre os princípios, objetivos, políticas e institucionalidade da UNASUL. O segundo pressuposto, por sua vez, faz deduzir que as contradições internas ao processo de institucionalização da UNASUL não são resultado de contradições nos próprios objetivos e políticas de integração dos Estados e seus governos; mas, antes, resultam de um cálculo

⁸¹ Neste sentido, ver item 4.2.

racional de interesses, riscos e oportunidades institucionais no processo de integração regional.

Portanto, no sentido do exposto acima, apesar do processo de institucionalização da UNASUL ter sido favorecido pela existência, entre os governos sul-americanos, de um nível suficiente de convergências necessárias para o seu estabelecimento, as assimetrias e as diferenças de objetivos políticos e de integração entre os seus Estados membros e, inclusive, entre os países do *Triângulo Estratégico*, incentivam os governos a agir com cautela frente à possibilidade de um modelo de institucionalização supranacional. Isto tem ocorrido, pois, em um cenário onde as divergências entre os objetivos dos atores são significativas, uma estrutura institucional intergovernamental, ao manter as soberanias estatais intocadas, contribui para preservar as margens de manobra e garante a preservação do poder de barganha de cada governo.

Em suma, por um lado, é juridicamente possível e indispensável que o processo de institucionalização da UNASUL venha a adquirir caracteres supranacionais. Por outro lado, em face da conjuntura política sul-americana entre 2004-2012, a supranacionalidade da UNASUL demonstrou-se inviável em termos práticos. Isto evidencia que esta Organização regional, apesar de promissora em seus objetivos, tem mantido a tradição latino-americana em erigir instituições de integração estritamente intergovernamentais e de baixa densidade institucional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese foi escrita com o objetivo geral de contribuir para a compreensão do processo de institucionalização da UNASUL, considerando os objetivos e papéis de três países estratégicos deste processo: Argentina, Brasil e Venezuela. Com vistas a este objetivo, o trabalho foi desenvolvido com uma *Introdução*; três capítulos de desenvolvimento (Capítulos 2, 3 e 4); e as, ora apresentadas, *Considerações Finais*, onde se pretende:

- a) destacar, de modo sintético, as principais reflexões e ideias resultantes da pesquisa que podem contribuir para a respectiva área de conhecimento;
- b) reconhecer limitações da tese – já vislumbradas desde o seu projeto ou identificadas durante a pesquisa – que deixam questões sem resposta e podem representar temas para investigações futuras; e
- c) considerar sobre o problema da tese e cogitar sobre a confirmação ou não da sua hipótese fundadora.

Este trabalho foi desenvolvido com a intenção de conjugar múltiplas perspectivas de análise do processo de institucionalização da UNASUL. Assim sendo, foram examinados aspectos teóricos do sistema internacional, das instituições internacionais e da integração regional; foram considerados elementos das políticas externas e de integração regional de alguns dos países membros da UNASUL, especialmente de Argentina, Brasil e Venezuela; foi abordada a perspectiva jurídico-formal desse processo, com base nos tratados internacionais constitutivos; e foram discutidos os fatores do contexto histórico da integração sul-americana e do processo de institucionalização da UNASUL. A fim de que essas perspectivas de análise não parecessem compartimentadas, pretendeu-se ir tecendo argumentos que as relacionassem ao longo da tese e, principalmente, no seu último capítulo.

Entretanto, embora esta tese tenha sido elaborada com base no valor da interdisciplinaridade e pretenda-se ser reconhecida por esta qualidade; é necessário também salientar que, por causa dessa abordagem interdisciplinar, este trabalho tem limitações. Isto, pois, em que pese tenha-se buscado estabelecer a interação entre diferentes ramos do conhecimento acerca de um tema central – no caso, o processo de institucionalização da UNASUL – esta tese não tem, nem poderia ter, a profundidade de tratamento que seria possível caso, com o mesmo tema, fosse construída sobre um único pilar do conhecimento, seja a Ciência Política, o Direito, a Economia ou as Relações Internacionais. Isso não

obstante, frisa-se que esta tese pretende ser reconhecida, entre outras qualidades, pela sua interdisciplinaridade.

O primeiro objetivo específico desta tese, de *analisar o sistema internacional e o papel das instituições internacionais neste sistema e, especialmente, nos processos de integração regional*, foi atingido com o desenvolvimento do *Capítulo 2*. Demonstrou-se, com base em marcos teóricos específicos, a relação entre os conceitos de sistema internacional; instituições internacionais; institucionalização; e regionalismo ou integração regional. Nesse sentido, as transformações ou transições históricas do sistema internacional têm determinado que os atores deste sistema, especialmente os Estados e seus governos, redefinam seus papéis e objetivos; influenciando sobre os objetivos dos processos de integração regional. Tais objetivos de integração, por sua vez, refletem-se nas instituições de integração, de modo que, quanto mais complexos forem os objetivos, maior deve ser o nível de institucionalização para alcançar tais objetivos.

A partir do início do século XXI, o regionalismo na América Latina apresenta, em relação ao paradigma precedente do regionalismo aberto, elementos de continuidade – como a permanência dos objetivos de integração comercial e econômica – e ruptura – como o caráter multidimensional de alguns processos de integração recentes, incluindo a UNASUL, que incorporam objetivos políticos, sociais, de segurança, de infraestrutura, entre outros. Embora não afetem a todos os esquemas de integração em curso, essas mudanças no regionalismo latino-americano também são influenciadas pelas deficiências do regionalismo aberto em si; mas, sobretudo, são condicionadas por processos político-econômicos regionais – como o declínio do neoliberalismo e a eleição de governos de esquerda ou centro-esquerda – e globais – como o afrouxamento da hegemonia estadunidense sobre a América Latina após o 11 de setembro de 2001 – permitindo políticas de integração regional com viés autonomista.

Diversos elementos compõem a conjuntura sul-americana nos anos que precederam a assinatura do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, em 2008. Entre os quais, destacam-se o papel do Brasil como protagonista das relações subcontinentais; as limitações do MERCOSUL e da CAN, especialmente no que tange às dificuldades de ampliação do número de membros e de aprofundamento de sua densidade institucional; e a falência das negociações da ALCA, que abriu caminho para a construção de projetos alternativos de integração, como a UNASUL. Nesse quadro, teve lugar um processo com dois pontos culminantes: um em 2004, com a Declaração de Cusco, e outro em 2008, com a Carta da UNASUL. Ambos os documentos manifestam a existência de discursos convergentes em relação à ideia de *América do Sul* como região e à construção de uma integração alternativa

ao modelo econômico-comercial neoliberal, que fortalecesse a identidade regional e consolidasse a cooperação e a solidariedade como bases do desenvolvimento socioeconômico.

É nesse contexto de mudanças no processo de integração da América do Sul que a UNASUL é considerada exemplo de uma nova fase do regionalismo latino-americano; seja porque esta organização prioriza a integração política – embora tenha múltiplas dimensões –; seja porque transforma a integração em uma estratégia de inserção internacional que é crítica ao processo de globalização econômica, que resiste ao neoliberalismo e que possibilita autonomia em relação aos Estados Unidos.

Na “dança” das teorias e dos conceitos, com base em Keohane, esta tese definiu *instituições internacionais* como conjuntos de regras, formais e informais, persistentes e conectadas, que prescrevem condutas e configuram as expectativas; e reconheceu, com base no mesmo autor, três tipos de instituições internacionais: *Organizações intergovernamentais ou não governamentais internacionais*; *Regimes internacionais*; e *Convenções* (KEOHANE, 1993). Dentre estes tipos institucionais, este trabalho examina especialmente a institucionalização da UNASUL enquanto “organização intergovernamental internacional” (adotando-se, no texto, a expressão “organização internacional” como sinônimo). A categoria *institucionalização* é definida como a medida com que o comportamento de fato se conforma com os princípios e as regras (KRASNER, 1999). Em Keohane (1993, p. 14), a institucionalização da política mundial é um processo dinâmico, cujas variações exercem efeitos significativos no comportamento dos governos.

Existem dois paradigmas de institucionalização de processos de integração: o intergovernamental – teoricamente mais simples e, em termos empíricos, mais frequente – e o supranacional – mais complexo. Em que pese considerar que destas duas formas básicas afluem inúmeras variantes, os Estados tem sido, invariavelmente, protagonistas dos processos de institucionalização do regionalismo, pois cabe aos governos nacionais o poder de negociar e assinar os acordos internacionais que conformam a institucionalidade das organizações de integração regional.

No caso do Tratado Constitutivo da UNASUL, a vontade dos Estados se manifestou, em termos institucionais, na forma de um *tratado marco* para o estabelecimento de uma estrutura institucional intergovernamental. Como consequência, essa Organização de integração foi dotada inicialmente de uma institucionalidade mínima, subordinada ao princípio da soberania nacional e pautada pelo aproveitamento da experiência institucional intergovernamental do MERCOSUL e da CAN. Paulatinamente, a estrutura institucional da UNASUL tem sido complementada com a criação de outros órgãos intergovernamentais,

sobretudo, de conselhos temáticos com a finalidade de implementar os objetivos da UNASUL e as decisões estabelecidas por seus órgãos políticos. Entretanto, a execução e efetividade de parte dos princípios e objetivos expressos no Tratado de 2008 demanda, mais que instituições intergovernamentais, a institucionalização da UNASUL em âmbito supranacional.

Sob o prisma do institucionalismo neoliberal de Keohane (1993), se constatou que estão presentes na UNASUL as duas condições básicas para análise desta instituição internacional com base naquele marco teórico. A primeira é que os Estados devem ter alguns interesses mútuos – e, efetivamente, os têm, sendo um exemplo disto a coordenação de políticas para o desenvolvimento da infraestrutura regional via IIRSA/COSIPLAN. A segunda é que as variações no grau de institucionalização afetam substancialmente o comportamento dos Estados – condição que se confirma devido ao baixo grau de institucionalização da UNASUL, o que, conseqüentemente, diminui a influência desta instituição internacional perante as políticas, externas ou internas, dos seus Estados membros.

Com vistas a transcender uma análise apriorística do nível de institucionalização da UNASUL – e evitar a simples reprodução do entendimento, baseado na tradição histórica dos processos de integração latino-americanos, de que se trata de mais um processo de institucionalidade rarefeita – esta tese elegeu um modo de assentar teoricamente suas afirmações sobre o grau de institucionalização desse processo. Baseado no institucionalismo neoliberal (KEOHANE, 1993), adotou-se um método qualitativo de análise institucional baseado em três dimensões: *Comunidade, Especificidade e Autonomia*.

Assim sendo, na dimensão *Comunidade*, que diz respeito ao grau em que as expectativas dos atores e as percepções a respeito das ações dos atores são partilhadas, o nível de institucionalização da UNASUL é baixo, pois, apesar das convergências e dos interesses partilhados, persiste uma grande quantidade de temas, como o comércio, em que há divergência ou até oposição de objetivos entre os governos. Na dimensão *Especificidade*, que concerne ao grau em que as expectativas dos Estados e seus governos estão claramente identificadas na forma de regras, o grau de institucionalização da UNASUL também é baixo, pois, por exemplo, os países do *Eixo do Pacífico* têm objetivos de política externa e de integração aquém dos objetivos expressos nos acordos constitutivos da UNASUL; enquanto Brasil e Venezuela são movidos por objetivos de política externa e de integração que extrapolam as regras da UNASUL, não estando nestas contemplados integralmente. Por fim, na dimensão *Autonomia*, que se refere ao nível até o qual a instituição pode alterar suas próprias regras sem a interferência de outros atores, o nível de institucionalização da UNASUL também é baixo, devido ao caráter intergovernamental dos seus mecanismos de

tomada de decisão e produção normativa, permitindo a condução das políticas de integração em função dos objetivos dos governos, e não o contrário.

O segundo objetivo específico desta tese, de *analisar os objetivos de política externa relacionados à integração regional de Argentina, Brasil e Venezuela, dimensionando seus papéis em relação ao processo de constituição e institucionalização da UNASUL*, foi atingido com o desenvolvimento do *Capítulo 3*. Uma vez realizado o diagnóstico da baixa densidade institucional da UNASUL, a tese analisou o papel dos Estados, especialmente de Argentina, Brasil e Venezuela, nesse processo de institucionalização. Para tanto, lançou mão da abordagem do intergovernamentalismo liberal de Moravcsik (1998), destacando-se seu pressuposto, sobre a política internacional, de que os Estados são atores protagonistas e racionais. Com base nisso, esta tese reafirmou o próprio entendimento de que a ação dos governos nacionais constitui a maior influência sobre o processo de institucionalização da UNASUL e que, ademais, a forma e a profundidade de suas instituições são resultados intencionais das ações daqueles atores.

O intergovernamentalismo liberal propõe um roteiro de análise dos processos internacionais de cooperação e integração, dividindo-os em três estágios consecutivos:

- a) definição de preferências nacionais;
- b) barganha para acordos permanentes;
- c) criação ou ajuste de instituições para assegurar resultados (MORAVCSIK, 1998).

A partir dessa perspectiva, buscou-se analisar os papéis dos Estados, no período 2004-2012, no processo de institucionalização da UNASUL.

Na etapa de *definição de preferências nacionais*, evidenciou-se que existem influências externas e domésticas que contribuem para o direcionamento do processo de institucionalização da UNASUL; conseqüentemente, as políticas de integração dos Estados e seus governos são reflexos daquele conjunto de influências. As influências externas, globais ou regionais, têm sido efetivamente recebidas pelos governos e são traduzidas em políticas de integração de variados matizes. Entretanto, no que tange à análise dos fatores políticos domésticos a influenciar as políticas de integração dos diversos Estados membros da UNASUL, esta tese não avançou. Isto ocorreu em conseqüência do próprio recorte temático desta tese, mas também porque, conforme salientou Putnam (2010), existem dificuldades intrínsecas à análise da política interna como componente da política externa dos Estados, especialmente quando há um grande número de Estados e conjunturas domésticas a serem

analisados. A ausência dessa análise, portanto, é reconhecida como uma das limitações deste trabalho, o que seria conveniente compensar em investigações futuras.

No estágio de *barganha para acordos permanentes*, os Estados, cujos objetivos e interesses podem divergir em diversos níveis, cooperam, negociam e decidem a respeito da distribuição dos benefícios desse processo. Os benefícios dessas negociações para cada Estado dependem dos seus respectivos poderes de barganha, refletindo os poderes relativos dos Estados. A análise desse estágio objetivou responder às seguintes questões sobre o processo de institucionalização da UNASUL: *Quais são as preferências dos países estratégicos envolvidos e o quanto que os governos nacionais são determinantes na sua formação? Qual o poder de barganha de cada Estado e como são distribuídos os benefícios da integração? Que questões, temas ou dimensões da integração vêm tendo maior impulso?*

Como parâmetro de comparação, examinou-se a inserção de Chile, Colômbia e Peru no processo de institucionalização da UNASUL. Constatou-se que inúmeros fatores de ordem global, regional e doméstica têm influenciado os objetivos das políticas de integração daqueles países. Por exemplo, a ênfase no regionalismo aberto e a prioridade no alinhamento político e/ou comercial com os EUA, o que demonstrou-se incompatível com alguns objetivos de integração da UNASUL. Consequentemente, o papel secundário da UNASUL na política externa de Santiago, Bogotá e Lima enfraqueceu os seus poderes de barganha na negociação dos objetivos, do modelo de institucionalização e na distribuição dos benefícios desse processo de integração. Assim, por um lado, a inserção do *Eixo do Pacífico* na UNASUL caracterizou-se como pragmática e coerente com os objetivos de política externa daqueles países, que visaram benefícios futuros em matérias como comércio, energia e infraestrutura. Porém, por outro lado, em sua dimensão política, a integração da UNASUL não foi um objetivo nem foi percebida como benefício direto para Chile, Colômbia e Peru.

No período compreendido entre 2004 e 2012, o processo de integração sul-americano e, em particular, a institucionalização da UNASUL, foram protagonizados por um grupo de três países estratégicos: Argentina, Brasil e Venezuela. Suas características em comum foram destacadas neste trabalho, como a grande projeção política e econômica regional; o cultivo de intensas relações bilaterais entre si; e a participação direta dos presidentes – salvo no governo brasileiro de Dilma Rousseff – na condução da política externa. Assim como em qualquer país, nas políticas de integração do *Triângulo Estratégico* da UNASUL, ou *Eixo do Atlântico*, também foram fundamentais as influências das conjunturas mundial, sul-americana e nacionais, destacando-se nesse caso específico a globalização econômico-financeira; a

ascensão e declínio do neoliberalismo; e a eleição de governos de esquerda ou centro-esquerda naqueles três Estados.

No período em análise, as políticas de integração do *Triângulo Estratégico* apresentaram alguns objetivos convergentes, como as ênfases na integração latino e sul-americana; na autonomia nacional e regional; na perspectiva multidimensional da integração; e no adensamento da institucionalização política da integração regional. Apesar disso, observaram-se divergências importantes; como o maior pragmatismo de Argentina e Brasil, em contraste com o discurso mais ideológico e anti-EUA/anti-mercado da Venezuela chavista. Essencialmente, é necessário frisar que tais convergências e divergências compõem o processo de barganha intergovernamental, cujos resultados distribuem os benefícios da integração e, sobretudo, determinam as opções dos governos acerca do tipo de estrutura institucional que veio a ser estabelecida na UNASUL.

Tendo em vista suas características geopolíticas, de cada Estado e do grupo como um todo, os países do *Triângulo Estratégico*, sobretudo o Brasil, destacaram-se pelo maior poder de barganha em relação aos demais Estados membros da UNASUL. Assim sendo, sob o prisma do intergovernamentalismo liberal, uma vez que os benefícios da integração tendem a ser proporcionais ao poder de barganha de cada Estado; Argentina, Brasil e Venezuela, com destaque para o segundo, foram os maiores beneficiários da UNASUL.

A respeito dos benefícios da UNASUL, entendidos como políticas ou ações concretas engendradas a partir daquela instituição de integração que têm afetado favoravelmente seus membros, esta tese propôs uma classificação qualitativa dos benefícios da UNASUL em duas categorias – *tangíveis* e *intangíveis* – examinando a fruição destes pelos países do *Eixo do Atlântico*. Entre os benefícios *tangíveis*, destaca-se a própria natureza das dimensões e objetivos de integração da UNASUL, cuja definição teve grande influência de Argentina, Brasil e Venezuela. A consequência disso é que, à medida que a organização em questão se institucionalize e aumente sua capacidade de promover políticas de cooperação e integração, tende a beneficiar mais àqueles países cujos objetivos e políticas de integração estiverem mais harmônicos com os objetivos da própria UNASUL. Ou seja, sem excluir os demais beneficiários, esse processo de integração, tende a favorecer mais ao seu *Triângulo Estratégico*, sobretudo ao Brasil.

A respeito dos benefícios *intangíveis* da UNASUL, ressalta-se que este processo beneficiou a Buenos Aires, Brasília e Caracas, assim como aos demais países, em termos de autonomia em políticas de cooperação regional – por exemplo, diminuindo a influência dos EUA e substituindo funções da OEA. O Brasil, especificamente, ao liderar a construção da

UNASUL, melhorou sua inserção política e econômica em escala regional e global. Ademais, aos países sul-americanos com maior poder de barganha na UNASUL, outro benefício intangível concerne à associação entre o modelo institucional intergovernamental e processos de tomada de decisão exclusivamente consensuais dessa organização, pois este arranjo fomenta uma balança de poder sul-americana onde tendem a predominar os Estados do *Eixo do Atlântico* e, mais uma vez, principalmente o Brasil.

Por último, ainda no quadro do intergovernamentalismo liberal, no terceiro estágio de análise institucional da UNASUL, o da *criação ou ajuste de instituições para assegurar resultados*, abordou-se o processo no qual os Estados, tendo em vista seus objetivos e poderes de barganha, celebram acordos de institucionalização do bloco sul-americano. Essa abordagem visou responder às seguintes questões: *Que perfil institucional pode resultar como reflexo das preferências e da barganha intergovernamental? Quais as funções e poderes da instituição? A UNASUL é uma instituição intergovernamental ou supranacional – conforme o tratado constitutivo da UNASUL permite entrever, pelo menos como uma promessa?*

O terceiro objetivo específico desta tese, de *analisar o processo de institucionalização da UNASUL, considerando os seus textos normativos; as abordagens teóricas; e as influências do seu contexto histórico e geopolítico*, foi perseguido, em parte, com o desenvolvimento dos *Capítulos 2 e 3*. Entretanto, considera-se que foi finalmente atingido com as abordagens do *Capítulo 4*. A análise jurídico-institucional da UNASUL realizada nesta tese, com base no Tratado *marco* de 2008 e outros textos fundamentais, permitiu evidenciar que a realização dos princípios, dimensões e objetivos daquela organização de integração sul-americana tem sido confiada a uma institucionalidade intergovernamental, cujo mecanismo decisório necessita de consenso para decisões vinculantes e cuja eficácia normativa depende de posterior incorporação das normas às legislações domésticas.

Contudo, da análise normativa em si não se pode deduzir que essa institucionalidade intergovernamental é definitiva, pois o mesmo Tratado Constitutivo – como é da natureza de um *tratado marco* – autoriza e regulamenta expressamente um processo de institucionalização contínua da UNASUL, a fim de ajustar sua estrutura às demandas geradas pelos objetivos da integração. Corrobora esse argumento o fato de que certos princípios e objetivos inscritos no Tratado de 2008 – como a construção de uma cidadania sul-americana e a instauração de um Parlamento Sul-Americano, por exemplo – denotam uma vocação dessa organização para a supranacionalidade; ou seja, para uma institucionalização de natureza supranacional que dê pleno cumprimento ao Tratado Constitutivo da UNASUL.

Insera-se aqui, como finalidade principal desta tese, a consideração sobre o seu problema de pesquisa e sua hipótese fundadora. Assim, recapitulando, a pergunta proposta ao início da pesquisa foi: *O que explica a previsão, no Tratado Constitutivo da UNASUL, de objetivos de integração que demandam um alto nível de institucionalização, uma vez que na literatura geral sobre integração latino-americana, bem como nos processos de integração latino-americanos precedentes, caracterizam-se baixos níveis de institucionalidade da integração?*. Então, respectivamente, apresentou-se a seguinte hipótese: *A presença de objetivos de integração no tratado constitutivo da UNASUL que demandam um alto nível de institucionalização pode ser explicada pelo cenário histórico da constituição e implementação da UNASUL, que reúne condições históricas e geopolíticas para a sua viabilidade.*

Em que pese o aspecto jurídico da institucionalização da UNASUL seja um fator fundamental – que, inclusive, contribuiu para o embasamento empírico do problema desta pesquisa –, o fio condutor da análise desta tese centra-se no protagonismo dos Estados e governos sul-americanos nesse processo de integração. Nesse sentido, demonstrou-se que a criação; os objetivos; bem como o perfil intergovernamental da institucionalidade da UNASUL, correspondem, sobretudo, aos objetivos e às políticas de integração de Argentina, Brasil e Venezuela. No período em análise (2004-2012), estes Estados e seus governos foram beneficiados, a bem da verdade, por um contexto regional e internacional favorável e pela existência de um nível suficiente de convergência política entre todos os países sul-americanos que viabilizou o processo de integração nos moldes observados. Assim sendo, confirma-se integralmente a hipótese inicial deste trabalho.

Entretanto, é forçoso considerar que essa confirmação da hipótese incide estritamente sobre o fato de que, no problema desta tese, a pergunta versa sobre a *previsão, no Tratado Constitutivo da UNASUL, de objetivos de integração que demandam um alto nível de institucionalização*. Isto não quer dizer, logicamente, que, além da previsão normativa, esse *alto nível de institucionalização* seja uma realidade atual daquela organização de integração regional.

De fato, a institucionalidade da UNASUL ainda é rarefeita frente aos objetivos de integração formalmente estabelecidos pelo seu Tratado Constitutivo. Entretanto, como se demonstrou nesta tese, as contradições internas entre os princípios e a estrutura institucional da UNASUL são, paradoxalmente, reflexos da coerência que esta Organização possui em relação aos objetivos e políticas de integração de Argentina, Brasil e Venezuela, considerados em conjunto. Esta constatação confirma, por um lado, que esses Estados e seus respectivos

governos, durante o período considerado, protagonizaram o processo de institucionalização da UNASUL; e revela, por outro lado – com base no pressuposto teórico, assumido por esta tese, de que os Estados são atores racionais –, que as contradições do processo de institucionalização da UNASUL são fruto de cálculos racionais de interesses; ou, em uma palavra, intenções.

Isto se explica, em termos gerais, porque as assimetrias regionais e as diferenças de objetivos políticos e de integração entre os Estados membros da UNASUL – inclusive no seio dos países do *Triângulo Estratégico* – induziram os governos à cautela diante da possibilidade de um modelo de institucionalização supranacional. Para dizer em outras palavras, em um cenário onde as divergências entre os objetivos dos Estados são significativas, uma estrutura institucional intergovernamental contribui para a preservação do apego dos governos ao dogma da soberania absoluta e indivisível dos Estados, visando conservar suas margens de manobra político-econômicas. Isto, conseqüentemente, refreia o ímpeto de institucionalização supranacional da UNASUL e entra em contradição com alguns princípios e objetivos formais desta Organização.

Assim sendo, se, por um lado, é juridicamente possível e necessária uma institucionalização supranacional da UNASUL; por outro lado, a conjuntura política sul-americana entre os anos 2004 e 2012 evidenciou que essa organização regional, apesar da novidade e do grande alcance de seus objetivos – sobretudo em matéria de integração política –, mantém a tradição latino-americana em erigir instituições de integração estritamente intergovernamentais e de baixa densidade institucional.

Feitas essas considerações, após o desenvolvimento do tema desta tese; o atingimento dos seus objetivos específicos; a consideração do seu problema de pesquisa; e a confirmação da respectiva hipótese fundadora; esta tese atinge o seu objetivo geral, de *contribuir para a compreensão do processo de institucionalização da UNASUL, considerando os objetivos e papéis de três países estratégicos deste processo: Brasil, Argentina e Venezuela*.

Cumpridos os objetivos desta tese, é necessário observar que, após o final do marco temporal preestabelecido (2004-2012), uma série de eventos domésticos, regionais e globais têm determinado mudanças ou dificuldades na atuação externa dos países do *Triângulo Estratégico* e nas suas políticas de integração regional. Para citar exemplos, destacam-se o prolongamento da crise econômico-financeira de 2008 que, além de atingir os países desenvolvidos, passou a afetar também os principais emergentes; a considerável deterioração da conjuntura regional para os governos de esquerda e centro-esquerda; a progressiva desaceleração econômica, chegando à recessão, dos países do *Eixo do Atlântico*; o

acirramento da disputa política com as oposições domésticas de direita; a morte de Hugo Chávez em 2013; o fim do mandato de Cristina Kirchner, com a eleição de um opositor de direita na eleição presidencial de 2015; o processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, que resultou, até o momento, no seu afastamento temporário da Presidência da República, podendo este processo ser consumado a qualquer momento.

Evidencia-se que a institucionalidade da UNASUL, caracterizada como incipiente e de baixo grau de institucionalização, é essencialmente fruto da conjuntura geopolítica do seu tempo e dos papéis desempenhados por diversos atores, sobretudo, os governos dos três países destacados neste trabalho. Entretanto, os primeiros anos desse processo de integração política sul-americana, apesar de relativamente favoráveis, ainda não foram suficientes para consolidar uma *identidade* sul-americana, cuja sustentabilidade ao longo do tempo será viável apenas se existirem, no futuro, instituições regionais bem desenvolvidas e à prova de nacionalismos; extremismos de direita ou de esquerda; e instabilidades políticas e econômicas nos países integrantes do processo.

Enfim, as recentes crises ou modificações do quadro político e econômico de Argentina, Brasil e Venezuela prenunciam mudanças também para a UNASUL. Na conjuntura em que o projeto desta tese foi proposto, entre os anos 2011 e 2012, as perspectivas geopolíticas e institucionais para a UNASUL eram otimistas. Mas o contexto atual, por um lado, inspira pessimismo, devido ao provável abandono dos objetivos e ações de cooperação e integração política da UNASUL, os quais constituem a essência deste processo e cuja perda poderá resultar no definhamento e conseqüente irrelevância, do ponto de vista estratégico, dessa instituição sul-americana.

Por outro lado, do ponto de vista acadêmico, novos e continuados estudos acerca da UNASUL e da integração sul e latino-americana permanecem sendo necessários e promissores. Questões sugeridas ao longo desta tese, assim como o novo cenário regional que se descortina, inauguram possibilidades de pesquisa sobre, por exemplo: *além dos Estados e seus governos, quais são os papéis dos outros atores domésticos e internacionais no processo de institucionalização da UNASUL?; que mudanças têm ocorrido nas políticas de integração dos países sul-americanos desde 2013?; quais as influências dessas mudanças no cenário da integração latino e sul-americana e seus respectivos processos de integração?; quais os papéis de Argentina, Brasil e Venezuela na integração sul-americana e na UNASUL desde 2013?; se a UNASUL ainda possui países estratégicos, seriam estes os mesmos do período 2004-2012?; as mudanças em curso na geopolítica sul-americana podem influenciar, e de que modos, os desdobramentos futuros do processo de institucionalização da UNASUL?.*

Questões como estas ajudam a perceber, considerando-as como desdobramentos dos achados desta tese, que há um longo e promissor caminho para futuras pesquisas a ser percorrido.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo E. do Nascimento; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Integração regional**: uma introdução. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ARCE, Anatólio Medeiros; SILVA, Marcos Antonio da. Venezuela e Mercosul: uma inserção via Brasil? **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 12, p. 61-85, jun./jul. 2012.
- BALASSA, Bela. **Teoría de la Integración Económica**. Cidade do México: UTEHA, 1964.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Geopolítica e política exterior**: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: FUNAG, 2009.
- BELAUNDE, José Antonio García. Visión estratégica regional de la política del Perú. **Diplomacia, Estrategia y Política**, Brasília, n. 5, p. 111-131, jan./mar. 2007.
- BERNAL-MEZA, Raúl. **Sistema mundial y Mercosur**: globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas. Buenos Aires: Latinoamericano, 2000.
- _____. Argentina y Brasil en la política internacional: regionalismo y Mercosur (estratégias, cooperación y factores de tensión). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 2, n. 51, p. 154-178, 2008.
- BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria Geral dos Sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1975.
- BORBÓN, Josette Altmann (Org.). **América Latina**: caminos de la integración regional. San José: FLACSO, 2012.
- BORDA, Sandra. Política exterior de la administración Santos: um liderazgo de vía media para Colombia. In: AYUSO, Anna et al. (Org.). **Liderazgos regionales emergentes em América Latina**: Consecuencias para las relaciones con la Unión Europea. Barcelona: CIDOB; Friedrich Ebert Stiftung, 2014. p. 29-39.
- BOTELHO, João Carlos Amoroso. De onde veio e o que está em torno do fenômeno Chávez. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 1, p. 331-357, jan./jun. 2009.
- BRAGA, Márcio Bobik. **Integração Econômica Regional na América Latina**: uma interpretação das contribuições da CEPAL. 2001. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200101161.pdf>> Acesso em: 14 abr. 2015.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007**. 2003. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/documentos/ppa/2005/elaboracao/projeto-de-lei/420-ppa-revisao-1-volume-2-pdf>> Acesso em: 22 set. 2014.

_____. **Plano Plurianual 2008-2011**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015_ppa_2008_mespres.pdf> Acesso em: 22 set. 2014.

_____. **Plano Plurianual 2012-2015**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2012/mensagem_presidencial_ppa-2.pdf> Acesso em: 22 set. 2014.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: UNB, 2002.

CASA. Declaração de Cusco sobre a Comunidade Sul-Americana de Nações, de 8 de dezembro de 2004. 2004. In: **Comunidade Sul-Americana de Nações: documentos**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

CASTILLO, Alberto Martínez. Venezuela: política e integração regional. **Cuadernos del CENDES**, Caracas, v. 28, n. 78, p. 95-114, set./dez. 2011.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE - CEPAL. **Estudio Económico de América Latina 1949**. Nova York: Las Naciones Unidas, 1951.

_____. **Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica en servicio de la transformación productiva com equidad**. Santiago de Chile: Las Naciones Unidas, 1994.

CERVO, Amado. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

COMUNICADO DE BRASÍLIA. 2000. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm> Acesso em: 22 set. 2015.

CONSENSO DE GUAYAQUIL. **Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo**. 2002. Disponível em: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm> Acesso em: 22 set. 2015.

CORNETET, João Marcelo Conte; A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 24, p. 111-150, jun./jul. 2014.

COSTA, Rogério Santos da. **A América do Sul vista do Brasil: a estratégia de integração do Governo Lula**. 2010. 249 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2010.

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 Freitas. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23-44, jan./abr. 2010.

_____. **Desenvolvimento, Integração e Assimetrias**: caminhos e descaminhos da aproximação regional da América do Sul. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2013.

CRETELLA NETO, José. **Teoria Geral das Organizações Internacionais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CRISORIO, Beatriz Carolina. La inserción internacional de Argentina. Dependencia y crisis económica: desafíos de la integración. **Investigación y desarrollo**, Barranquilla, Colombia, v. 17, n. 2, p. 368-393, 2009.

D'ANGELIS, Wagner Rocha. **Mercosul: da intergovernabilidade à supranacionalidade?** Curitiba: Juruá, 2001.

DIAS, Reinaldo. **Relações internacionais**: introdução ao estudo da sociedade internacional global. São Paulo: Atlas, 2010.

FAJARDO, María Esther Morales. Liderazgos latinoamericanos: ALBA-TCP y Unasur como opciones de la integración regional. **CONfines**, Monterrey, v. 9, n. 17, p. 37-66, jan./mai. 2013.

FARIA, Luiz A. Estrella. **A Chave do Tamanho**: desenvolvimento econômico e perspectivas do MERCOSUL. Porto Alegre: Ed. da UFRGS: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2004.

_____. Política Externa e Desenvolvimento: o Brasil na (Nova?) Ordem Mundial. **Textos para Discussão FEE**. Porto Alegre, n. 23, nov. 2007.

FARIA, Luiz A. Estrella; PIÑEIRO, Felipe S. Participação democrática no Mercosul: análise do papel da comissão parlamentar conjunta e do fórum consultivo econômico-social. **Textos para Discussão FEE**. Porto Alegre, n. 82, set. 2010.

FARIA, Luiz A. Estrella; BARÃO, Giulia Ribeiro. O âmbito político-institucional do Mercosul: a política externa brasileira e o desenvolvimento institucional do bloco. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 77-96, maio 2012.

FLEMES, Daniel; NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie. Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa. **Estudios Internacionales**, n. 170, p. 105-127, 2011.

FUSER, Igor. **Conflitos e contratos**: a Petrobras, o nacionalismo boliviano e a interdependência do gás natural (2002-2010). 2011. 316 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

GIACALONE, Rita. Venezuela em Unasur: integración regional y discurso político. **Desafíos**, Bogotá, v. 25, n. 1, p. 129-163, jan./jun. 2013.

GILPIN, Robert. **Global Political Economy: Understand the International Economic Order**. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

GINESTA, Jacques. **El Mercosur y su contexto regional e internacional: una introducción**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1999.

GOMES, Kelly da Rocha. **Unasul: mais do mesmo? As dimensões do processo de integração sul-americano**. 2012. 234 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista/Universidade Estadual de Campinas/ Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

GRANATO, Leonardo; ALLENDE, Rafael Alvariza. A política externa dos governos kirchneristas (2003-2011): do modelo próprio ao MERCOSUL. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 135-157, jul./dez. 2013.

HAAS, Ernst. The Challenge of Regionalism. **International Organization**, Madison, v. 12, n. 4, p. 440-458, autumn/1958.

_____. International Integration: the European and the Universal Process. **International Organization**, Madison, v. 15, n. 3, p. 366-392, Summer 1961.

HAFFNER, Jacqueline A. Hernández. A CEPAL e a integração regional latino-americana. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 20, n. 37, p. 107-127, mar./ 2002.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais**. São Paulo: Campus, 2004.

HIRST, Monica. Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 205, p. 131-140, 2006.

HIRST, Monica; LIMA, Maria Regina Soares de; PINHEIRO, Letícia. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, p. 22-41, 2010.

HOFFMANN, Stanley. Obsolete or obsolete? The fate of the Nation-State and the case of Western-Europe. In: **Daedalus**, 95, 1966, p. 862-915.

JÁCOME, Francine. Segurança e integração “bolivariana” no marco da política exterior da Venezuela (1999-2006). **Cadernos Adenauer VIII. União Européia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional**. n. 1. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2007, p. 63-93.

KEOHANE, Robert. Reflections on the Nation-State in the Western Europe today. In: **Journal of Common Market Studies**, v. 21 n. 1-2, p. 21-37, 1982.

_____. International institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, v. 32, n. 4, p. 379-396, dez. 1988.

_____. **Instituciones Internacionales y Poder Estatal: ensayos sobre la teoría de las relaciones internacionales.** Buenos Aires: Latinoamericano, 1993.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence: World Politics in Transition.** Boston: Little-Brown, 1977.

KRASNER, Stephen. **Sovereignty: Organized Hypocrisy.** Princeton: Princeton University Press, 1999.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro.** São Paulo: Perspectiva, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 89-109, 2009.

MARIANO, Marcelo; MARIANO, Karina. As teorias de integração regional e os Estados subnacionais. **Impulso**, n. 31, p. 47-69, 2002.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. **Curso de direito internacional público.** 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MERCOSUL. **Protocolo de adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL.** 2006. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/msweb/SM/Noticias/pt/Protocolo%20Venezuela%20PT.pdf>> Acesso em: 10 set. 2014.

MERLE, Marcel. **Sociologia das Relações Internacionais.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

MINGST, Karen A. **Princípios de Relações Internacionais.** Rio de Janeiro, Elsevier, 2009.

MIRANDA, José Alberto Antunes de. A política externa da Venezuela pós-Chávez. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 4, n. 17, p. 27-37, abr./maio 2013.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach. **Journal of Common Market Studies**, v. 31, n. 4, p. 473-524, dez. 1993.

_____. **The choice for Europe. Social purpose and State power from Messina to Maastricht.** New York: Cornell University Press, 1998.

MORAVCSIK, Andrew; SCHIMMELFENNIG, Frank. Liberal Intergovernmentalism. In: WIENER, Antje; DIEZ, Thomas. **European Integration Theory.** 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 67-87.

MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz Reis da. **As Relações Internacionais da América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2010.

NYE, Joseph. Integración Regional Comparada: concepto y medición. **Revista de la Integración**, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo / Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, n. 5, p. 50-86, nov. 1969.

OLIVEIRA, Alessandra Cavalcante de. **Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Velhos e novos regionalismos: uma explosão de acordos regionais e bilaterais no mundo**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2009.

PADULA, Raphael. **Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica**. 2010. 302 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Programa de Engenharia de Produção, Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia / Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

PAREJAS, Maria Cristina Silva. Perspectivas de Chile frente a la integración latino-americana. In: SOLIS, Luis Guillermo; ARAVENA, Francisco Rojas (Org.). **La Integración Latinoamericana: visiones regionales e subregionales**. San José, Costa Rica: FLACSO, 2006, p. 133-162.

PEDRAZA, Luis Dallanegra. Claves de la política exterior de Colombia. **Latinoamérica**, n. 54, p. 37-73, 2012.

PINHEIRO, Flávio Leão. Chile: um país em movimento. In: LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo Vasconcelos (Org.). **Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do Século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 139-167.

PISTAMARO, Francesca Ramos. Continuidades y quiebres en la política internacional de Uribe: reflexiones sobre las relaciones internacionales de un país particular. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, Mérida, v. 6, n. 12, p. 11-41, jul./dez. 2011.

POSADA, Édgar Vieira. Dificultades de la participación de Colombia en los procesos de integración. In: CARDONA, Diego (Org.). **Colombia: una política exterior en transición**. Bogotá: FESCOL, 2011, p. 145-178.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. In: **Revista de Sociologia e Política**, vol. 18, n. 36, Jun. 2010, p. 147-174.

RAMOS, Leonardo; MARQUES, Sylvia Ferreira; JESUS, Diego Santos Vieira de. **A União Europeia e os estudos de integração regional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

RAGIN, Charles C. **La construcción de la investigación social: introducción a los métodos y su diversidad**. Bogotá: Siglo del Hombre, Universidad de los Andes, 2007.

RAPOPORT, Mario. Argentina, economia e política internacional: os processos históricos. **Diplomacia, Estratégia e Política**, Brasília, n. 10, p. 27-51, out./dez. 2009.

RIGGIROZZI, Pía; TUSSIE, Diana (Org.). **The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America**. Heidelberg: Springer, 2012. (United Nations University; Series on Regionalism, 4).

RIVERO, Oswaldo de. El nuevo orden geopolítico sudamericano y la posición internacional del Perú. In: TOCHE MEDRANO, Eduardo (Org.). **Perú Hoy: Más a la derecha, comandante**. Lima: Desco, 2014, p. 81-93.

ROSAMOND, Ben. **Theories of European integration**. New York: Palgrave Macmillan, 2000.

ROUSSEFF, Dilma Vana. **Discurso da Presidente Dilma Vana Rousseff na cerimônia de posse para Presidência da República, em 1º de janeiro de 2011**. 2011. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-compromisso-constitucional-perante-o-congresso-nacional>> Acesso em: 20 set. 2014.

RUIZ, José Briceño. O Mercosul na política de integração de Venezuela. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 77-96, jan./abr. 2010.

_____. El Alba: un nuevo eje de la integración regional. In: BORBÓN, Josette Altmann (Org.). **América Latina: caminos de la integración regional**. San José: FLACSO, 2012. p. 89-104.

_____. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. **Estudios Internacionales**, Santiago de Chile, n. 175, p. 9-39, 2013.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; PALACIOS JUNIOR, Alberto Montoya Correa. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009-2012). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 1, p. 22-39, 2014.

SANAHUJA, José Antonio. Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional em América Latina. In: ALFONSO, Laneydi Martínez; PEÑA, Lázaro; VAZQUEZ, Mariana (Org.). **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009**. Buenos Aires: CRIES, 2008, p. 11-54.

_____. Regionalismo post-liberal y multilateralismo em Sudamérica: el caso de UNASUR. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo (Org.). **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012**. Buenos Aires: CRIES, 2012, p. 19-71.

SARAIVA, Miriam Gomes. Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tempos recientes. **América Latina Hoy**, Salamanca, n. 45, p. 127-140, 2007.

_____. As diferentes percepções da Argentina sobre o Mercosul. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, p. 735-775, set./dez. 2008.

SARAIVA, Miriam Gomes; RUIZ, José Briceño. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 1, n. 52, p. 149-166, 2009.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. **Direito Internacional Público**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SEL, María Micaela Torres del. Las políticas de México, Brasil y Venezuela con respecto a la integración de América Latina. **Invenio**, Rosario, v. 30, n. 16, p. 29-46, jun. 2013.

SERRANO, Lorena Oyarzún; GALARRETA, Federico Rojas de. La Alianza del Pacífico em América Latina: Contrapeso Regional?. **Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo**, v. 8, n. 16, p. 9-30, jul/dez. 2013.

SILVA, André Luiz Reis da. **A América do Sul na política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso: um legado para o Governo Lula?**. Porto Alegre: Nerint, 2009. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo3169.pdf>> Acesso em: 20 set. 2014.

SILVA, Luis Inácio Lula da. **Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na cerimônia de posse para Presidência da república, em 1º de janeiro de 2003**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato/view>> Acesso em: 20 set. 2014.

SILVA, Vera Lucia Correa da. O estilo K na política externa argentina e o governo de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011). **Meridiano 47**, Brasília, v. 13, n. 129, p. 17-27, jan./fev. 2012.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

SIMONOFF, Alejandro. Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. **CONfines**, Monterrey, v. 5, n. 10, p. 71-86, ago/dez 2009.

_____. Algunas claves para explicar la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 6, n. 27, p. 4-15, dez. 2014/mar. 2015.

SOARES, Clemente de Lima Baena. América Do Sul: Prioridade para a Política Externa Brasileira. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 3-9, jan./jun. 2014.

TORRES, César Augusto Bermúdez. Proyectos de integración en América Latina durante el siglo XX. Una mirada a la integración regional en el siglo XXI. **Investigación & Desarrollo**, Barranquilla, v. 19, n. 1, p. 212-253, jan./jun. 2011.

TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?** Petrópolis: Vozes, 1996.

UNASUL. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

UNASUL. **Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas**, de 23 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

UNASUL. **Reglamento General de UNASUR**, de 11 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/reglamento_gral.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2015.

UNASUL. **Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia**, de 19 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Protocolo-Adicional-al-Tratado-Constitutivo-de-UNASUR-sobre-Compromiso-con-la-Democracia-opt.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

UNASUL. **Estatuto del Consejo Suramericano de Cultura**. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20CULTURA.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

UNASUL. **Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano**, de 11 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DEFENSA.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

UNASUL. **Estatuto del Consejo Electoral de UNASUR**. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20ELECTORAL%20UNASUR.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

UNASUL. **Estatuto del Consejo Suramericano de Desarrollo Social**. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DESARROLLO%20SOCIAL.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

UNASUL. **Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas**, de 08 de abril de 2010. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DROGAS.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

UNASUL. **Estatuto del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas**. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20ECONOMIA%20Y%20FINANZAS.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

UNASUL. **Estatuto del Consejo Suramericano de Educación**. Disponível em:

<<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20EDUCACION.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

UNASUL. Estatuto del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20INFRAESTRUCTURA%20Y%20PLANEAMIENTO.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

UNASUL. Estatuto del Consejo de Salud Suramericano. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20SALUD.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

UNASUL. Estatuto del Consejo Suramericano em Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20SEGURIDAD%20CIUDADANA.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

URRUTIA, Edmundo González. Las dos etapas de la política exterior de Chávez. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 205, p. 159-171, set./out. 2006.

_____. La Política Exterior de Venezuela y la Nueva Geopolítica Internacional. **Serie Política Internacional**. Caracas: ILDIS/CEERI, 2008.

VAN KLAVEREN, Alberto. La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). **Estudios Internacionales**, n. 169, p. 155-172, 2011.

_____. América Latina en un nuevo mundo. **CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 100, p. 131-150, dez. 2012.

VANBIERVLIET, Sebastien Adins. El Proyecto Regional Bolivariano y las consecuencias de la muerte de Hugo Chávez para América Latina. **Agenda Internacional**, Buenos Aires, n. 31, p. 9-30, 2013.

VENEZUELA. **Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007**. 2001. Disponível em: <http://www.flacsoandes.org/internacional/gobiernos_en_linea/venezuela/02plan_de_desarrollo_2001_2007.pdf> Acesso em: 10 set. 2014.

VENTURA, Deisy. **As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Europeia: os desafios de uma associação inter-regional**. Barueri: Manole, 2003.

VILOSIO, Laura. Mercosur y Unasur: posturas de la Argentina frente a ambos procesos – sólo un exemplo. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 63-76, jan./abr. 2010.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas à Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

_____. De Fernando Henrique Cardoso a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 381-397, jul./dez. 2005.

_____. 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.

VIZENTINI, Paulo Fagundes; OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de. A política interna e a diplomacia do Peru: da incerteza à estabilidade do projeto de integração da América do Sul. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 3, n. 13, p. 84-102, ago./set. 2012.

VIZENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **História do Mundo Contemporâneo: da Pax Britânica do século XVIII ao Choque de Civilizações do século XXI**. Petrópolis: Vozes, 2008.

WALTZ, Kenneth Neal. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

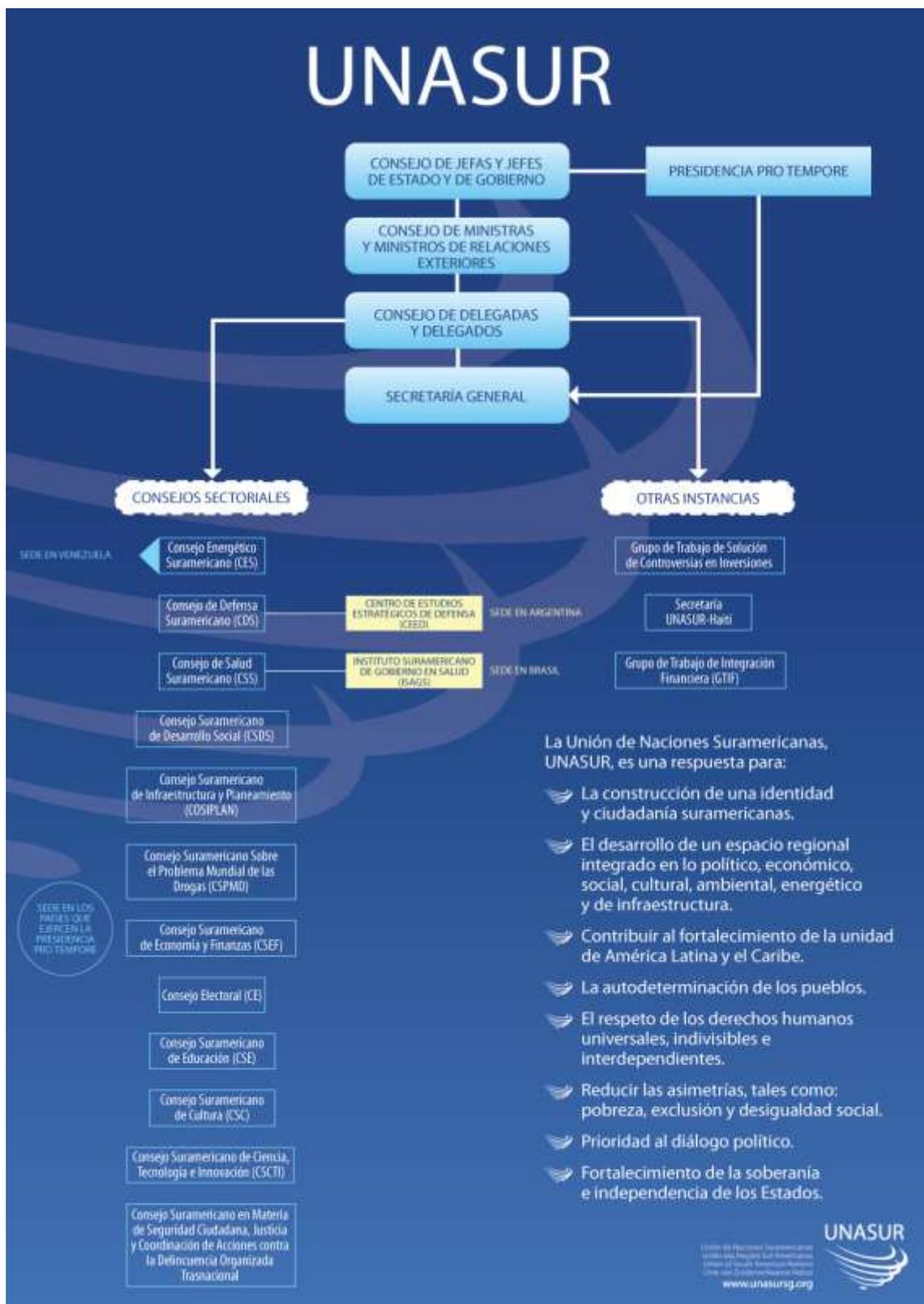
WENDT, Alexander. Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, Madison, v. 46, n. 2, p. 391-425, Spring 1992.

_____. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WIENER, Antje; DIEZ, Thomas. **European Integration Theory**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.

WIESEBRON, Marianne. Introdução: a aceleração dos processos de integração regional e tratados de livre comércio desde 1989. In: WIESEBRON, Marianne; GRIFFITHS, Richard (Org.). **Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p. 13-35.

ANEXO A – ORGANOGRAMA DA UNASUL



Fonte: UNASUL (2015)