

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

GLAUBER CARDOSO CARVALHO

**A AMÉRICA DO SUL EM PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO:  
DESENVOLVIMENTO, AUTONOMIA E INTEGRAÇÃO  
NA UNASUL**

RIO DE JANEIRO

2013

GLAUBER CARDOSO CARVALHO

**A AMÉRICA DO SUL EM PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO:  
DESENVOLVIMENTO, AUTONOMIA E INTEGRAÇÃO  
NA UNASUL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional - PEPI, do Instituto de Economia - IE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia Política Internacional.

Orientadora: Prof. Dr<sup>a</sup>. Ingrid Sarti

RIO DE JANEIRO

2013

## FICHA CATALOGRÁFICA

C331 Carvalho, Glauber Cardoso.

A América do Sul em processo de transformação : desenvolvimento, autonomia e integração na UNASUL / Glauber Cardoso Carvalho. -- 2013.  
194 f. ; 31 cm.

Orientadora: Ingrid Piera Andersen Sarti.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2013.

Bibliografia: f. 165-181.

1. Relações internacionais - América do Sul. 2. Integração. 3. União de Nações Sul-Americanas. I. Sarti, Ingrid Piera Andersen. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

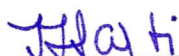
CDD 327.8

GLAUBER CARDOSO CARVALHO

**A AMÉRICA DO SUL EM PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO:  
DESENVOLVIMENTO, AUTONOMIA E INTEGRAÇÃO  
NA UNASUL**


Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional - PEPI, do Instituto de Economia - IE, da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Economia Política Internacional.

Aprovada em: 30/8/2013



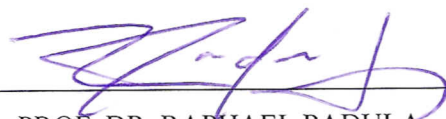
PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. INGRID SARTI (ORIENTADORA)

UFRJ



PROF<sup>a</sup>. DR<sup>a</sup>. MONÍCA LEITE LESSA

UERJ



PROF. DR. RAPHAEL PADULA

UFRJ

RIO DE JANEIRO

AGOSTO / 2013

Ao meu pai, que tanta falta faz.  
À minha mãe, sempre presente.

## AGRADECIMENTOS

A Deus;

À minha mãe, eterna dedicação e amor. Não há palavras para destacar sua prontidão em me ajudar e também em me perdoar;

À minha orientadora Ingrid Sarti, pela orientação, pela amizade, pelos momentos de questionamento, pelo incentivo, pela dedicação e por me fazer entender que as análises da nossa área não devem ser isentas de nossa bagagem pessoal, de nossos conceitos, de nossas vontades e inclinações, e se assim o for não será nossa, mas de outro;

Ao Junior, incontestável auxílio em todos os momentos, fomentador de questionamentos, ponto de equilíbrio. Revisor incansável e ferrenho. Mente de um historiador centenário. Jovem que tudo quer saber;

Um especial agradecimento à Larissa Rosevics, pelas discussões incansáveis, quando ambos lamentávamos por nossos projetos, quando buscávamos animação para seguir. Agradeço pelo convite para palestrar sobre meu assunto em sua aula. Tenho certeza que teríamos nos encontrado de qualquer forma, aqui no Rio ou em Curitiba, caso nossas escolhas tivessem sido outras;

À Julia França, cidadã do mundo, pelo carinho e disposição de sempre, pela mansidão e ao mesmo tempo vontade de agir que a leva pelos caminhos da vida. Que muitos carnavais se passem e você assim continue;

À Suellen Lannes pelo apoio, conversas e diversões. Essa guria que eu conheci antes de conhecer e a questioneei antes de falar pessoalmente;

Ao Gruplo EGLA<sup>®</sup> – Encontros Gastronômicos-Lúdicos-Acadêmicos, que ele continue por longa data e pelo caminho que for possível;

Aos amigos e amigas da turma do Mestrado do PEPI de 2011, Kaio Pimentel, Miguel Carvalho, Gabriel Zelesco, Pedro Burguer, Guilherme Cunha, Rodrigo Verghanini, Julia França, Maria Rita Paganinni Cintra, Marcelo Campello, João Sérgio Jr., Rodrigo Almeida, eu, Larissa Veiga, Fernanda Severo.

Aos professores do PEPI, com uma menção especial ao Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães;

Aos colegas do Centro Celso Furtado, Adriana, Alexandre e Aline, pelo suporte e apoio frente às dificuldades impostas. Ao apoio, na reta final, do novo superintendente, Luiz Cláudio Dias Reis;

Ao Fábio, da secretária do curso, pela constante ajuda. Em seu nome, a todos da secretaria;

Aos professores Franklin Trein e Williams Gonçalves pela participação na banca de defesa do projeto, pelos comentários e opiniões que muito acrescentaram a este trabalho;

À professora Mônica Leite Lessa, que admiro pela força e competência, agradeço por estar presente na minha banca;

Ao professor Raphael Padula, pela participação nesta banca e por vir se dedicando à questão da integração de forma contundente em diversos foros, levando, com isso, à renovação dentro da UFRJ desse novo olhar ao campo de estudo, ao qual esse exercício tem a pretensão de se incluir;

Ao professor Fabrício Pereira da Silva que no projeto e na dissertação, mesmo suplente na banca, realizou considerações que enriqueceram a pesquisa.

Aos professores Pedro Paulo Zahluth Bastos e Maurício Metri que prontamente se dispuseram a me ajudar;

Ao Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, em especial ao prof. Luiz Carlos Thadeu Delorme Prado, que em 2011, enquanto Diretor-Presidente, aceitou que seu funcionário realizasse o Mestrado, remanejando o horário.

*“Estou persuadido de que o nosso Brasil do futuro há de continuar invariavelmente a confiar acima de tudo na força do Direito e do bom-senso e, como hoje, pela sua cordura, desinteresse e amor da justiça, procurar merecer a consideração e o afeto de todos os povos vizinhos, em cuja vida interna se absterá sempre de intervir.”*

José Maria da Silva Paranhos  
Barão do Rio Branco

*“Pero lo que separa y aísla a los países hispano-americanos, no es esta diversidad de horario político. Es la imposibilidad de que entre naciones incompletamente formadas, entre naciones apenas bosquejadas en su mayoría, se concerte y articule un sistema o un conglomerado internacional. En la historia, la comuna precede a la nación. La nación precede a toda sociedad de naciones.”*

José Carlos Mariátegui

*“Um país que é ouvido em toda a parte. Que fala de igual para igual com todos. Não fala fino com Washington, nem fala grosso com a Bolívia ou o Paraguai que por isso mesmo é ouvido e respeitado no mundo inteiro, como nunca antes na história deste país (sic)”*

Chico Buarque de Holanda

## RESUMO

CARVALHO, Glauber Cardoso. A América do Sul em processo de transformação: desenvolvimento, autonomia e integração na Unasul. Dissertação. Mestrado em Economia Política Internacional. Rio de Janeiro, Instituto de Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

Este trabalho busca desenvolver o argumento de que a formação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) pode ser vista como uma tentativa concreta de inserção internacional da região de forma autônoma do centro de poder e parte do processo de um desenvolvimento conjunto, cooperativo e solidário, que segue das mudanças políticas e sociais sul-americanas e também as intensifica. Pensamos que a Unasul articula os conceitos de integração, desenvolvimento e autonomia nas relações internacionais da América do Sul, apresentando diversas características originais, encontradas na capacidade de construção de diálogo entre países que adotam diferentes estratégias econômicas, na ampliação da agenda do desenvolvimento, na incorporação da autonomia regional em termos de decisão sobre o futuro comum, na diminuição e encaminhamento para extinção de contendas históricas, na atenção aos temas sociais transversais, na realização de fato de um poder regional e, sobretudo, na identificação e conhecimento recíprocos entre os povos sul-americanos. Nesse sentido, percebemos que o fortalecimento da Unasul diante dos objetivos políticos de uma integração ampliada e soberana será um dos principais desafios para os Estados da região nessa segunda década do século XXI, na construção de um mundo multipolar.

**Palavras-chaves:** América do Sul; Unasul; integração; desenvolvimento; autonomia.



## RESUMÉN

CARVALHO, Glauber Cardoso. A América do Sul em processo de transformação: desenvolvimento, autonomia e integração na Unasul. Dissertação. Mestrado em Economia Política Internacional. Rio de Janeiro, Instituto de Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

Este trabajo tiene por objeto desenvolver el argumento de que la formación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) puede ser vista como un intento concreto para la inserción internacional de la región de forma autónoma del centro de poder y parte de un desarrollo conjunto, de cooperación y de solidaridad, que sigue de los cambios políticos y sociales sudamericanos y también los intensifica. Creemos que Unasur articula los conceptos de integración, desarrollo y autonomía en las relaciones internacionales de América del Sur, con varios elementos originales que se encuentran en la creación de diálogo entre los países que adoptan diferentes estrategias económicas, en la expansión de la agenda de desarrollo, en la incorporación de la autonomía regional en términos de decisión sobre el futuro común, en el declive de las contiendas históricas, en la atención a los temas sociales transversales, en la realización de una potencia regional, y, especialmente, en la identificación y la comprensión mutua entre los pueblos sudamericanos. Pensamos, pues, que el fortalecimiento de la Unasur ante el fin político de la integración soberana y ampliada será un gran desafío para los Estados de la región en esta segunda década de este siglo, hacia la construcción de un mundo multipolar.

**Palabras clave:** América del Sur; Unasur; integración; desarrollo; autonomía.

## ABSTRACT

CARVALHO, Glauber Cardoso. A América do Sul em processo de transformação: desenvolvimento, autonomia e integração na Unasul. Dissertação. Mestrado em Economia Política Internacional. Rio de Janeiro, Instituto de Economia - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

This work aims to develop the argument that the formation of the Union of South American Nations (Unasur) can be seen as a concrete attempt to the region's international insertion autonomously from the center of power and part of the joint development, cooperative and supportive, which follows the political and social south american change and also intensifies. We think that Unasur articulates the concepts of integration, development and autonomy in the international relations of South America, with several original features found in the capacity of build the dialogue between countries that adopt different economic strategies, in the expansion of the development agenda, in the incorporation of regional autonomy in terms of decision on the common future, in the decline of historical contention, in the attention to social themes, in the realization of a regional power and, especially, in the identification and mutual understanding between South American people. We think therefore that the strengthening of Unasur before political goals of a sovereign and expanded integration will be a major challenge for states in the region in this second decade of this century, into the construction of a multipolar world.

**Keywords:** South America; Unasur; integration; development; autonomy.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

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

API – Agenda de Projetos Prioritários da Integração

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAF – Corporação Andina de Fomento

CALC – Cúpulas da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento

CAN – Comunidade Andina

Casa – Comunidade Sul-Americana de Nações

CDS – Conselho de Defesa Sul-americano

Celac – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos

CENSIPAM – Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia

Cepal – Comissão Econômica para a América Latina

CES – Conselho Energético Sul-americano

Cosiplan – Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento

COSUCTI – Conselho Sul-americano de Ciência, Tecnologia e Inovação

CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa

CSDS – Conselho Sul-americano de Desenvolvimento Social

CSEF – Conselho Sul-americano de Economia e Finanças

CSPMD – Conselho Sul-americano sobre o Problema Mundial das Drogas

CSS – Conselho de Saúde Sul-americano

EEUU – Estados Unidos

ESG – Escola Superior de Guerra

Farc – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz

Focem – Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul

FMI – Fundo Monetário Internacional

Fonplata – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata  
IIRSA – Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana  
ISAGS – Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde  
ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros  
MCCA – Mercado Comum Centro-Americano  
Mercosul – Mercado Comum do Sul  
MINUSTAH – *Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti* / Missão de estabilização das Nações Unidas no Haiti  
NAFTA – *North American Free Trade Agreement* / Tratado Norte-Americano de Livre Comércio  
NASA – *National Aeronautics and Space Administration* / Administração Nacional da Aeronáutica e do Espaço  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OPA – Operação Pan-Americana  
PEI – Política Externa Independente  
PIB – Produto Interno Bruto  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SAI – Sistema Andino de Integração  
SELA – Sistema Econômico Latino-Americano  
SIPAM – Sistema de Proteção da Amazônia  
SIVAM – Sistema de Vigilância da Amazônia  
TEC – Tarifa Externa Comum  
TES – Tratado Energético Sul-Americano  
TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca  
TNP – Tratado de Não-Proliferação Nuclear  
Unasul – União de Nações Sul-Americanas  
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas  
ZOPACAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: Exportações para o Mercosul .....	80
Gráfico 2: Participação das exportações dentro do Mercosul no montante das exportações para mundo.....	81
Gráfico 3: Participação das importações dentro do Mercosul no montante das importações para mundo.....	81
Gráfico 4: Unasul – porcentagem do comércio intragrupo – 2005-2012.....	151
Gráfico 5: Unasul – proporção do comércio intrarregional por exportações – 2010.....	153
Gráfico 6: Unasul (10 países) dívida externa pública – 2004 e 2010 .....	154
Gráfico 7: América do Sul – distribuição das exportações totais, sendo os principais destinos – 2007-2009.....	155
Figura 1: Organograma da Unasul.....	102
Figura 2: CES - Decisões alcançadas e próximos passos .....	107
Figura 3 - Estrutura do Conselho Sul-Americano de Saúde com os grupos e redes.....	112
Tabela 1: Comércio intrarregional - Exportações - 2005-2012 .....	151
Tabela 2: Comércio intrarregional - Importações – 2005-2012 .....	151
Tabela 3: Saldo Comercial da América do Sul (sem Brasil) com resto do mundo e com Brasil .....	152

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	14
<b>1. A AMÉRICA DO SUL E SUAS TRANSFORMAÇÕES: HISTÓRIA, ESTRATÉGIAS E NOVAS AGENDAS .....</b>	<b>21</b>
1.1 A EXPANSÃO DA ESTRUTURA DO SISTEMA DE PODER: HEGEMONIA E GLOBALIZAÇÃO .....	26
1.2 A INTEGRAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO: ANTIGOS APECTOS E NOVOS TEMAS .....	35
1.3 A AMÉRICA DO SUL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA: A INSERÇÃO REGIONAL E INTERNACIONAL .....	42
1.3.1 Um ímpeto pelo desenvolvimento e a ampliação da agenda regional .....	46
1.3.2 Segurança e desenvolvimento: uma geopolítica diferenciada em uma região militarizada .....	54
1.3.3 A região e o mundo pós-Guerra Fria: uma estratégia de cima para baixo..	63
1.4 AS INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO NO CONTINENTE .....	69
1.4.1 OEA – Organização dos Estados Americanos .....	69
1.4.2 Alalc – Associação Latino-Americana de Livre Comércio .....	71
1.4.3 MCCA – Mercado Comum Centro-Americano .....	73
1.4.4 Grupo Andino / CAN – Comunidade Andina de Nações .....	74
1.4.5 SELA – Sistema Econômico Latino-Americano .....	75
1.4.6 Aladi – Associação Latino-Americana de Integração .....	77
1.4.7 Mercosul – Mercado Comum do Sul .....	78
1.4.8 ALCSA / Alca – Área de Livre Comércio das Américas .....	82
1.4.9 Alba-TCP – Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América/Tratado de Comércio dos Povos .....	85
1.4.10 Grupo do Rio / CALC / Celac – Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos .....	88
1.4.11 Aliança do Pacífico .....	89
<b>2 A UNASUL NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA ..</b>	<b>92</b>
2.1 UMA POLÍTICA PARA A AMÉRICA DO SUL .....	93
2.1.1 A América do Sul como contraponto ou como destino manifesto .....	95
2.2 A UNASUL EM SUA ESTRUTURA: FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO.....	99
2.2.1 O Tratado Constitutivo: esperança em meio à crise .....	99
2.2.2 O organograma institucional .....	101
2.2.3 Sede .....	103
2.2.4 Fontes jurídicas e tomada de decisão .....	104
2.3 O DESENVOLVIMENTO DOS CONSELHOS .....	105
2.3.1 Conselho Energético Sul-americano .....	106
2.3.2 Conselho de Defesa Sul-americano .....	107

2.3.3	Conselho de Saúde Sul-americano .....	110
2.3.4	Conselho Sul-americano de Desenvolvimento Social .....	112
2.3.5	Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento .....	113
2.3.6	Conselho Sul-americano sobre o Problema Mundial das Drogas .....	117
2.3.7	Conselho Sul-americano de Economia e Finanças .....	119
2.3.8	Conselho Sul-americano de Ciência, Tecnologia e Inovação .....	120
2.3.9	Conselho Sul-americano de Educação .....	120
2.3.10	Conselho Sul-americano de Cultura .....	121
2.3.11	Conselho Sul-americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional..	122
2.3.12	Conselho Eleitoral da Unasul .....	122
2.4	OUTRAS INSTITUCIONALIDADES E ALCANCES .....	123
2.4.1	Secretaria Técnica Unasur-Haiti .....	123
2.4.2	Centro de Comunicação e Informação .....	125
2.4.3	Legislativo e os cuidados com o cidadão sul-americano .....	126
2.4.4	O Banco do Sul e a questão do financiamento .....	127
2.4.5	Cidades .....	131
2.5	A UNASUL E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA REGIÃO: AS PERCEPÇÕES DA ORIGINALIDADE .....	131
2.5.1	Traçando alguns comparativos .....	133
2.5.2	Uma questão de liderança .....	138
2.5.3	A oposição pela oposição .....	141
2.5.4	Os problemas políticos e o compromisso democrático .....	145
2.5.5	Questões geopolíticas .....	149
2.5.6	Questões econômicas e conjunturais .....	150
2.5.7	A inovação no desenvolvimento como fator propulsor da integração.....	155
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	161
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	165
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	165
	DOCUMENTOS.....	174
	COMUNICAÇÕES INSTITUCIONAIS.....	178
	NOTÍCIAS .....	180
	ENDEREÇOS ELETRÔNICOS .....	181
	<b>ANEXO I – Tratado Constitutivo da Unasul (2008)</b> .....	182

## INTRODUÇÃO

*“Buscamos la solidaridad no como un fin sino como un medio encaminado a lograr que nuestra América cumpla su misión universal”.*

*José Martí*

Este trabalho busca desenvolver o argumento de que as transformações políticas, econômicas e sociais ocorridas na América do Sul, neste início do século XXI, foram, em grande parte, o resultado da ação em vários níveis de atores da região tanto para operar a concretização de uma nova ordem internacional, com enfoque no multilateralismo com autonomia, quanto nos planos nacionais de desenvolvimento, para resgatar suas sociedades, integrá-las no contexto regional e buscar sua identificação.

Os efeitos devastadores da experiência neoliberal dos noventa que levou as economias à regressão e os povos à miséria, provocaram o acirramento das demandas sociais. A atenção a estas demandas, adotadas pelos governos progressistas que assumiram o poder na América do Sul, se somou o fomento da integração regional e das relações Sul-Sul como estratégia simultânea de desenvolvimento interno e de inserção autônoma da região no sistema internacional. Advogando a justiça em contraposição aos desmandos políticos das potências e a emancipação frente aos enlances ditados pelas organizações internacionais, as tentativas de rompimento do modelo econômico renovaram as esperanças de sucesso das estratégias que aderem tanto à inclusão social e à autonomia regional, quanto ao desenvolvimento econômico através de políticas que gerem crescimento com inclusão, redução das desigualdades socioeconômicas, distribuição de renda e formação cidadã.

Nesse sentido, a formação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) pode ser vista como uma tentativa concreta de inserção internacional da região de forma autônoma do centro de poder e parte do processo de um desenvolvimento conjunto, cooperativo e solidário, que segue das mudanças políticas e sociais sul-americanas e também as intensifica.

## A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA INTERNACIONAL E O CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO

Nosso subcontinente é marcado pelo lugar periférico que ocupa desde a origem colonial, que explorou seus recursos naturais e humanos e subsumiu os povos originários, a despeito da riqueza de sua cultura, que foi assimilada em muitos de seus aspectos e se



mostrou pouco resistente frente às transformações acarretadas pelas imigrações e a avançada tecnologia europeia. Nesse sentido, nossa formação pode ser apresentada como um subproduto da evolução das estruturas de poder central e da dinâmica das relações internacionais europeias contemporâneas.<sup>1</sup>

Como o Brasil, os países vizinhos da região foram inseridos no capitalismo global como competidores na exportação de matérias-primas e na atração de capital para investimentos diretos. Na região, a percepção geográfica não pode ser afastada da confecção das políticas externas. A preocupação territorial era expressa na maioria dos acordos com as nações vizinhas, mas estes não tinham como intenção o fomento de iniciativas de coordenação política ou econômica, eram mais baseados na cooperação tática em momentos esparsos, como as previsões de não agressão, arbitragem e consulta do Pacto ABC, de 1910, entre Argentina, Brasil e Chile.

Como esclarece Simões, a incontornável “realidade da geografia” tende a impor à diplomacia essa necessidade de lidar com o próximo.<sup>2</sup> Nesse sentido, para o diplomata, o cenário regional renovado que encontrará o século XXI, ao enfatizar a América do Sul não pressupõe qualquer rivalidade com o conceito de América Latina.

Quando nossa política externa busca consolidar uma América do Sul integrada, não está em absoluto abandonando o objetivo de uma América Latina unida, nem subestimando o potencial para o incremento da cooperação e a unidade entre a América Latina e o Caribe. Na verdade, está apenas aproveitando oportunidades concretas de integração que se apresentam até mesmo em função da condição geográfica.<sup>3</sup>

Segundo Bandeira<sup>4</sup>, o enfoque na América do Sul dado pelo Brasil neste século resgata um conceito geopolítico que busca diferenciar-se da América do Norte. O historiador se refere ao primeiro contraste entre as regiões feito por Hegel, na década de 1820, no qual o filósofo demarcava o Sul católico, do Norte protestante e via no futuro dessa interação, independentemente da religião, uma série de contendidas que não chegou a explicar. No caso do conceito de América Latina, de acordo com o autor, ele foi usado pela primeira vez em uma

---

<sup>1</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. 4ª ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: UFRGS/Contraponto, 2002.

<sup>2</sup> SIMÕES, Antonio Jose Ferreira. *Integração: sonho e realidade na América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2011. p. 25

<sup>3</sup> *Idem*, p. 46.

<sup>4</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A integração da América do Sul como espaço geopolítico. In: FUNAG. *Integração da América do Sul*. Seminário sobre a Integração da América do Sul (23/07/2009). Brasília: FUNAG/IPRI, 2010. Disponível em: [http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=472&Itemid=41](http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=472&Itemid=41) Acesso em: 23 Jul. 2013. p. 135.

conferência em 1856 pelo chileno Francisco Bilbao, e agregou o México e a América Central ao Sul. Foi depois usado politicamente por Napoleão III inculcando as pretensões imperialistas da França para legitimar sua intervenção no continente americano a partir do México, ao criar um contraste com a Grã-Bretanha e formar um vínculo de identidade com a Europa Ibérica com um “Império Latino”.<sup>5</sup>

Essa questão nos faz refletir que não há divergência no uso de ambos os termos, pois ao mesmo tempo em que revelam diferenças em termos de formação histórica, também demonstram semelhanças na evolução das estratégias de desenvolvimento e no enfrentamento de seus problemas internos. Mesmo levando isso em consideração, acompanhamos a constatação de Bandeira quando salienta que em termos de política externa brasileira, foi a América do Sul e não a América Latina que pautou seus interesses imediatos.

Seja ao Sul, seja no contexto ampliado, a formulação das políticas externas da região sempre se baseou no debate, entre as elites, em torno da forma de se aproximar dos polos de poder europeu e norte-americano, que se revezaram na tutela da região, e isso marcou de forma efetiva a construção das teorias e das políticas nacionais e internacionais.<sup>6</sup> Ao mesmo tempo, deste lugar na periferia do capitalismo, a perspectiva da integração do continente foi tema recorrente nos projetos de libertação e emancipação da região, com destaque para o repertório das utopias libertárias de Mariátegui e, posteriormente, Zavaleta.<sup>7</sup>

Também seus mercados, sua estrutura agrária e sua industrialização incipiente igualavam os países Sul e Latino-americanos em termos de domínio do poder do Estado por parte de suas oligarquias, sobre a crescente influência do capital norte-americano, sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial. A competição ideológica, econômica, política e militar que marcou a bipolaridade da Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética determinou aos países da região o reforço da subserviência aos ditames da potência continental seja pela dependência militar, seja pela modelação do sistema financeiro internacional.

O termo América Latina, nesse contexto, foi usado para que se reconhecessem as semelhanças dos países abaixo do Rio Grande e recebeu a atenção da então formada

---

<sup>5</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A integração da América do Sul como espaço geopolítico. 2010. *Op. Cit.* p. 136.

<sup>6</sup> FIORI, José Luis; PADULA, Raphael; VATER, Maria Claudia. A projeção do Brasil na América do Sul e na África Subsaariana, e o controle da bacia do Atlântico Sul. Relatório de Pesquisa para o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Ministério da Ciência e Tecnologia. Brasil. Dezembro/2012. Disponível em <http://www.poderglobal.net>. Acessado em: 6 de junho de 2013.

<sup>7</sup> Ver: MARIÁTEGUI, J. C. [1924]. *Por um socialismo indo-americano*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005. ZAVALETA, René. *La autodeterminación de las masas*. (TAPIA, L., compilador). Bogotá: Siglo del Hombre/Clasco, 2009.

Organização das Nações Unidas com a criação da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal)<sup>8</sup>, em 1948. Este organismo, sob a égide do economista argentino Raul Prebisch, convocou especialistas para repensarem os modelos de desenvolvimento dos países e suas possibilidades de crescimento diante do contexto internacional e da história regional.

A redescoberta da região evidenciou, porém, o início de transformação da análise das relações internacionais latino-americanas, o que não era intenção inicial dos Estados Unidos (EUA). As percepções da dependência, do subdesenvolvimento, da deterioração dos termos de troca, dos problemas com a complementaridade industrial e de demanda geraram impulsos à conformação de negociações para gestação de processos de integração comercial, que eram embalados pelas idas e vindas das crises nacionais e internacionais, dada a vulnerabilidade econômica da região.

O fomento dos projetos de desenvolvimento nacional e das capacidades industriais, a partir do modelo de substituição de importações, preconizava a estratégia de atuação direta do Estado nacional. Esse modelo e os projetos de integração foram seguidamente esvaziados pelos obstáculos estruturais das próprias economias, pela falta de complementaridade entre os mercados, somadas as crises internacionais da década de 70, o endividamento crescente dos países e as discordâncias em torno do projeto de integração, entre as visões que defendiam o livre-comércio e as que almejavam uma integração mais profunda, com bases políticas. Nas políticas externas, os ensejos de autonomia em relação ao centro hegemônico do sistema foram esporádicos, em conjunturas específicas, e resultaram tímidos na prática.

Marcada pelo fim da Guerra Fria e da bipolarização, a década de 90 propagou a ideia de uma vitória arrasadora do capitalismo frente ao projeto implementado pela URSS. Os ajustes da estrutura de poder mundial e a intensificação dos processos técnico-científicos, sobretudo os associados à comunicação e à produção industrial, produziram dois fenômenos amplamente analisados: de um lado a globalização econômica contida na transnacionalização e liberalização dos movimentos de capital e, do outro, o surgimento de novos espaços geoeconômicos fortalecidos advindos dos processos de regionalização, que, embora não inéditos, tomaram novo fôlego a partir de então.

Nesse contexto um novo tipo de integração se formou baseado na propagação conservadora das regras neoliberais, do que se chamou Consenso de Washington, que preconizavam a abertura, a desregulamentação da economia e os processos de privatização da máquina pública. Neste momento, formador dos acordos que ainda estão em vigor passada

---

<sup>8</sup> A Comissão viria a incorporar o Caribe em seu nome em 1984, com alteração do acrônimo inglês de ECLA para ECLAC, mas sem alteração no espanhol-português, que se manteve Cepal. Ver: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

uma década da virada do milênio, os países da região encarnaram a concepção de mediocridade e confiaram à força do mercado os enlaces entre as sociedades da região. Fiori enfatiza a histórica dependência econômica que reservou à política externa do século XX o caráter de “sócio menor” dos Estados Unidos, condição esta que teria sido agravada pela crise do capitalismo dos setenta e posterior expansão do poder hegemônico desta potência.<sup>9</sup>

Portanto, movimentos de manutenção do *status quo* serviram para que aquela estrutura de poder permanecesse bastante sólida mesmo diante de transformações tão importantes, de forma que podemos caracterizar o mundo cada vez mais a partir do aprofundamento da assimetria entre os países e pela concentração de poder, tanto no campo das armas e da moeda, como no campo das ideias, o que aumenta a vulnerabilidade externa, econômica e tecnológica da maioria dos países.<sup>10</sup>

## NOVOS ARES PARA O SÉCULO XXI

Depois da virada do século XX para o XXI, a retomada de projetos voltados para o desenvolvimento das sociedades sul-americanas por governos afeitos ao tema, especialmente no Cone Sul, fez ressoar a atenção ao interesse nacional e a promoção de uma inserção internacional autônoma e responsável.

Gonçalves explica o momento como uma virada de página na história da América do Sul. Se na década de 1990 o consenso vigente pregava um tipo de projeto de prosperidade, a realidade dos resultados se mostrou diferente.

Em toda a parte, assistiu-se à ampliação das desigualdades sociais e o empobrecimento das camadas situadas na base da pirâmide social. Desemprego, redução dos níveis salariais e precarização das condições de trabalho constituíram os efeitos mais conspícuos da reestruturação dos mercados.<sup>11</sup>

Assim, o grande foco de políticas nacionais de cunho autonomista tem sido como atuar e modificar a atual estrutura internacional mantida “desde cima”. A inserção internacional conjunta tende a estimular as fórmulas regionais que resguardem sua independência econômica e assegurem as vantagens competitivas. Os países da região, em sua maioria, não

---

<sup>9</sup> FIORI, José Luis. Estados Unidos, América do Sul e Brasil: seis tópicos para uma discussão. *Diplomacia, Estratégia e Política*, v. 09, p. 35-45, 2009.

<sup>10</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. 2002. *Op. Cit. Passim*.

<sup>11</sup> GONÇALVES, Williams. A inserção do Brasil na América do Sul. *OIKOS*. vol.10, n.2, pp. 133-149, 2011. p. 138.

conseguiram superar, entretanto, o lugar de exportador de matérias-primas e a reduzida capacidade estatal de promover um desenvolvimento inclusivo. Incentivados pelo aumento nos preços das *commodities* na primeira década do novo século, não conseguiram formar um sistema integrado e competitivo de Estados nacionais. Ao mesmo tempo, esse crescimento foi acompanhado de um processo de revisão do desenvolvimento regional por meio da subida democrática ao poder de mandatários cujos programas de governo se baseavam na melhoria geral de suas sociedades, tendo como um dos instrumentos para tal fim, a realização de uma política externa condizente e ativa.

Essa mudança de rumo destacou que existe uma velha geografia do poder baseada na estrutura delineada pelo menos desde meados do século passado e que foi fortalecida com as sucessivas crises que abalaram a periferia do sistema. Também que a essa realidade se contrapunha uma nova geografia, que envolveria necessariamente mudanças na estrutura de poder global e que, por isso, também envolveu crises financeiras, guerras localizadas, ascensão de novos atores de outras regiões como a China e uma crise de blocos regionais, assim como, a formação de novas organizações.

A primeira parte deste trabalho destina-se, portanto, a verificar a evolução da história das relações internacionais da região sul-americana e os distintos processos de integração. Na segunda parte veremos a Unasul e sua evolução. Mesmo registrando sua incipiência, buscaremos verificar sua importância e inovação a partir da estrutura da nova organização e de suas atividades. Ao entendê-la como um campo político privilegiado para a atuação dos países de forma a concatenarem interesses comuns e projetarem esses interesses na arena internacional com autonomia, também entendemos que se trata de uma plataforma, de uma construção que tente a consolidar-se no médio e longo prazo.

Por fim, buscaremos analisar as expectativas envoltas na execução do projeto de integração, que implica a necessidade de superação dos muitos obstáculos existentes e a harmonização de interesses e que passa também em torno do fortalecimento de sua estruturação, que é baseada no diálogo, para que não seja mais um organismo multilateral, mas que possa expressar com realidade o cenário regional. Pensamos o desenvolvimento como fundamento das políticas da América do Sul, buscando perceber as modificações propostas, a partir do marco da Unasul frente às outras iniciativas, com a combinação de desenvolvimento e autonomia. Assim, temos em mente que a integração sul-americana além de ser definida como uma estratégia para geração do desenvolvimento, para uma mais vantajosa inserção no sistema internacional, também inclui a realização plena de cada país como unidade de poder. A percepção do desenvolvimento da região nos faz perceber a

riqueza que está envolvida no ideal de integração, que passa pela tomada de consciência pelos povos da América do Sul da existência uns dos outros.

## 1 A AMÉRICA DO SUL E SUAS TRANSFORMAÇÕES: HISTÓRIA, ESTRATÉGIAS E NOVAS AGENDAS

*“Pienso yo que el año 2000 nos va a sorprender o unidos o dominados; pienso también que es de gente inteligente no esperar que el año 2000 llegue a nosotros, sino hacer un poquito de esfuerzo para llegar un poco antes al año 2000, y llegar en mejores condiciones que aquella que nos podrá deparar el destino.”*

*Juan Domingo Perón, 1953.*

A política externa pode ser entendida como uma vertente da política estatal e um dos instrumentos na ampliação do poder no cenário internacional, necessário para gerar influência sobre a ordem estabelecida. Segundo Gonçalves e Miyamoto, “é por meio dela que o Estado se relaciona com os demais Estados, projetando sua imagem e explorando as possibilidades que se oferecem à satisfação das necessidades da nação”.<sup>12</sup>

Conhecer o jogo de poder entre os Estados – tipificados didaticamente como território mais população mais governo com exercício soberano interno e externo – traduzido nas suas relações internacionais, é possuir instrumento útil quando se tem por função a prevenção “diante de ameaças externas da parte de homens de Estado que tiram inspiração de formulações introspectivas, derivadas de culturas ou interesses nacionais”.<sup>13</sup> Essa utilidade é expressa no fazer da política externa de um país, ou seja, da gerência do relacionamento com outros atores internacionais.

É possível identificar ainda na política externa a característica de reunir “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”.<sup>14</sup> Sendo uma estratégia, a ação externa, por sua vez, é realizada no fazer diplomático, no momento das negociações, seja nos foros internacionais ou diretamente com a agenda de outro país.

Para que a política externa se realize de forma a atender à orientação traçada é necessário que o Estado possua capacidades disponíveis, tais como, recursos naturais,

---

<sup>12</sup> GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na Política Externa Brasileira 1964-1984. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: vol. 6, nº12, pp. 211-246, 1993. p. 211

<sup>13</sup> CERVO, Amado Luiz. Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: v. 46, n. 2, p. 2-22, 2003. p. 2.

<sup>14</sup> CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 9.

desenvolvimento tecnológico, poder financeiro, além da existência de uma orientação, uma adequação dos pressupostos lançados pelo estadista, pela opinião pública, pelos intelectuais, pelas empresas e produtores, pela sociedade em geral.<sup>15</sup>

A formulação das preferências do Estado, ou seja, os objetivos e interesses que serão levados à mesa de negociação internacional, se realiza na junção dos constrangimentos da esfera internacional e das influências internas daquele momento em que é realizado o “cálculo estratégico de meios, fins e riscos”<sup>16</sup>. Esse entendimento nos esclarece que a evolução histórica das políticas externas nacionais passa por continuidades e descontinuidades, tanto com referência à orientação ou à ação diplomática, já que elas contam com a influência de grupos e setores que podem variar na cena nacional e de conjunturas internacionais que também tendem a ser modificadas.

Para fins da elaboração de uma política externa, a utilização do acervo histórico de um Estado, constituído pela dinâmica de suas relações internacionais, conforme estas agregam valores e princípios à sua diplomacia, ocorre a partir da percepção dos decisores quanto a composição tanto do sistema internacional quanto, no dizer de Pierre Renouvin, das “forças profundas” que formam o quadro no interior do qual agem os “homens de Estado”.

Para Gonçalves,

[..] são essas forças profundas que dão sentido às decisões tomadas pelos representantes oficiais do Estado nas relações que mantém com as demais nações e organizações internacionais.<sup>17</sup>

Segundo Pinheiro, ainda que existisse um consenso entre as instâncias decisórias nacionais sobre as diretrizes da política externa, as diferenças entre os procedimentos e até mesmo os objetivos dos atores envolvidos são significativas:

[...] não basta que se identifique a unidade última de decisão uma vez que o conteúdo da política implementada não reflete, necessária e exclusivamente, o ponto de vista desta mesma unidade em detrimento de outros atores presentes no processo como um todo. Assim, uma divergência de posições entre os atores durante o processo de identificação e avaliação das alternativas pode, eventualmente, ter configurado o próprio conteúdo da política finalmente levada a termo.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. 2008. *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>16</sup> *Idem*. p. 11.

<sup>17</sup> GONÇALVES, Williams. História das Relações Internacionais. In: \_\_\_\_\_; LESSA, Monica (Org.). *História das Relações Internacionais: teorias e processos*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007. p. 22.

<sup>18</sup> PINHEIRO, Letícia. Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa durante Regime Militar. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (Org.) *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990. Prioridades, atores e políticas*. v. 4. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. p. 455.



De acordo com Gonçalves e Miyamoto<sup>19</sup>, a responsabilidade pela existência de diversas políticas externas faz parte do jogo de interesses entre os setores que formulam a política externa de um país. Entre eles podem surgir, inclusive, pontos de vistas diferenciados sobre um ou mais temas, o que dependerá do momento histórico e do grau de influência do setor.

Essas considerações reunidas, quais sejam, o traço norteador da política externa e a prática diplomática, remetem a um terceiro nível de distinção que são as próprias relações internacionais do país. A agenda internacional dada externamente aos interesses do Estado é a forma com que os temas se apresentam aos formuladores nacionais, pelos agentes externos.

Nesse sentido, para Garcia a política externa não pode ser “apartidária” ou imutável, e mesmo sendo uma política de Estado está afeita também às mudanças e reorientações não só ocasionadas pelas políticas internas, mas pelas transformações internacionais. Segundo o autor, “é próprio de certo liberalismo político conservador tentar aprisionar a democracia em valores ideológicos imutáveis que impedem qualquer movimento de transformação na (e da) sociedade”.<sup>20</sup>

No quadro internacional, portanto, é finalidade do Estado buscar recursos de poder que garantam seu desenvolvimento e assegurem sua autonomia.<sup>21</sup> A essa análise se somam os conceitos de ordem internacional, soberania e independência, como referências à distribuição anárquica dos Estados, a exclusividade do exercício da força no âmbito interno e na igualdade jurídica atribuída a cada unidade.<sup>22</sup>

Cabe-nos verificar que para a análise metodológica se revelam distintas visões da ordem mundial, que reagem à própria evolução do sistema e tentam compreender, mesmo em meio a frequentes e contundentes crises, sua dinâmica central. Uma forma de percepção pode ser encontrada no idealismo do presidente norte-americano Woodrow Wilson, em sua visão otimista da ordem do pós-Primeira Guerra, impressa na Liga das Nações, e que se contrastou com análises realistas na década de 1930, inseridas em um contexto bastante conturbado para o capitalismo-liberal com a crise desencadeada pela quebra da bolsa de Nova York, em 1929,

---

<sup>19</sup> GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Militares, Diplomatas e Política Externa no Brasil pós-64. *Primeira Versão*. São Paulo: IFEM/UNICAMP, n. 36, 1991. p. 1.

<sup>20</sup> GARCIA, Marco Aurélio. Dez anos de política externa. In: SADER, Emir (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013. p. 54.

<sup>21</sup> PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. Coleção Descobrimo o Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. p. 8.

<sup>22</sup> GONÇALVES, Williams. *Relações Internacionais*. Coleção Descobrimo o Brasil. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008. p. 14.

com a retomada de agressões na Europa, que desembocou no fim da Liga e em uma nova etapa de violência que culminou na eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). E o fim do segundo conflito foi marcado pela explosão das bombas atômicas, pela formação do poderio atômico, e pela bipolarização do mundo, que deu início ao período da Guerra Fria.<sup>23</sup>

Essa percepção da canalização da competição para a maximização do poder, portanto, guarda as premissas básicas do realismo: que as relações internacionais são relações de conflito e o meio pelo qual se resolvem tais relações deve ser a guerra; os Estados, como unidades independentes de poder, são os atores internacionais por excelência e se preocupam basicamente com a segurança nacional e com sua sobrevivência no cenário anárquico. Assim, esse espaço não seria um espaço para a aproximação, mas para alianças temporárias com objetivos precisos.

A despeito dessa percepção realista das relações internacionais, outros atores apareceram na cena internacional, notadamente as organizações internacionais, as corporações multinacionais e mesmo as organizações não-governamentais. Pode-se entender que tentavam transferir o peso da balança de poder para a cooperação e os temas de importância para um conjunto crescente deles se tornaram difusos e dependentes da conjuntura. Ao conceito de *hard power*, que englobava temas do poder militar e econômico, se contrapôs o conceito de *soft power*, de Josef Nye, para corresponder às questões diplomáticas, políticas, à influência cultural e ideológica.

Houve grande contribuição para a compreensão da economia política do sul do mundo e também latino-americana por parte de formuladores originários desses pontos geográficos, a despeito das respeitadas e seguidas análises europeias e norte-americanas. Foram contemplados estudos sobre a estrutura do subdesenvolvimento e seu circuito de autorreprodução das disparidades entre o centro e a periferia do sistema, por meios de pensadores vinculados à Cepal, sob Raul Prebisch, e de Celso Furtado; também existiram visões marxistas, umas mais outras menos radicais, em Theotonio dos Santos, Andre Gunder Frank e Samir Amin; uma percepção mais moderada em termos de enfrentamento em Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. Aos vieses da teoria da dependência, da situação do subdesenvolvimento, da submissão aos interesses e à dinâmica das economias desenvolvidas se juntavam também análises críticas ao processo de globalização.

---

<sup>23</sup> GONÇALVES, Williams. Relações Internacionais: Um balanço teórico-historiográfico. In: TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos (Org.). *O Século Sombrio: Uma história geral do século XX*. Rio de Janeiro: Campus, 2004. p. 39.

A vinculação desse aporte teórico mantém profunda relação com as análises do mundo contemporâneo e das dificuldades de inserção na cadeia capitalista da economia global. Essa visão atualizada, de acordo com Ferrer, nos faz perceber que estamos:

*[...]vinculados a un mundo de profundas transformaciones que ahora llamamos globalización, que se expresa en la expansión del comercio, en las corporaciones transnacionales, de las grandes corrientes financieras, de la revolución extraordinaria en la información, de las comunicaciones; vivimos en un mundo virtual, prácticamente en una aldea, en un mundo sin fronteras, y desde luego en ese escenario global, se construyen intereses, se despliegan visiones, no sólo de los países centrales – que como siempre pasó en la historia desde que la globalización existe – tienen la capacidad de establecer las reglas del juego del sistema. En la actualidad las reglas del juego de la Organización Mundial del Comercio, en el campo financiero, del Fondo Monetario, en el terreno de la propiedad intelectual, los criterios, los regímenes de patentes y demás, son todas construcciones, de normas que responden esencialmente a los intereses de los países centrales.<sup>24</sup>*

Essa visão é perfeitamente adequada ao objetivo desse trabalho de perceber a evolução dos cenários regional, nacional e internacional, com enfoque na América do Sul, inseridos em uma realidade de intensas transformações internacionais e de mudanças no próprio sistema de poder dos países centrais.

Os países desprovidos de poder nessa conjuntura, ao invés de apenas se adaptarem às necessidades das demandas externas, também perceberam que a concretização dos objetivos nacionais – manutenção e projeção do poder nacional – de modo a atender aos interesses das suas políticas de Estado, encontram-se no fortalecimento do desenvolvimento socioeconômico interno e no nível regional, assim como no estímulo do crescente intercâmbio e influência da região e nas decisões globais.

Neste capítulo veremos, ademais, na história das relações internacionais dos países sul-americanos como se entrelaçaram os conceitos de desenvolvimento, integração e autonomia, para que com a descrição posterior da organização da Unasul sejamos capazes de refletir em que bases ela apresenta originalidade nas formulações para o subcontinente.

---

<sup>24</sup> FERRER, Aldo. Integração regional e desenvolvimento na América do Sul. Conferência. Fórum de Integração Regional. Observatório Político Sul-Americano. IUPERJ/UCAM, 28 de abril de 2006. Disponível em: [http://observatorio.iuperj.br/pdfs/1\\_conferencias\\_conferencia\\_aldo\\_ferrer.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/1_conferencias_conferencia_aldo_ferrer.pdf) Acesso em: 10 de março de 2012. p. 4.

## 1.1 A EXPANSÃO DA ESTRUTURA DO SISTEMA DE PODER: HEGEMONIA E GLOBALIZAÇÃO

A realidade atual, refletida a partir das transformações por que passou e ainda passa a ordem mundial cada vez com mais velocidade, faz com que no amplo campo de estudos das políticas externas e das relações internacionais os analistas se voltem para a história à procura das continuidades e das rupturas.

Cabe-nos considerar que as rupturas da ordem internacional no século que passou foram sem precedentes. Embora o tema seja controverso, buscamos enfatizar que a estrutura de poder deriva da construção chamada Estado, que detém prerrogativas únicas no jogo internacional e é vista por muitos como o único capaz de jogá-lo, a partir de sua interação uns com outros.

De acordo com Guimarães,<sup>25</sup> permeando os cenários doméstico e internacional que tendem a impor limites de ação aos Estados, temos as estruturas de poder que são caracterizadas, de forma redundante, pela própria atuação dos Estados no sistema dos interesses e vontades das potências, que por sua vez são as mantenedoras do *status quo*.

Sem adentrar na discussão teórica se o Estado está ou não perdendo poder frente às novas realidades do cenário internacional, buscaremos verificar a questão da estrutura de poder, que, por um lado, tenta imobilizar movimentos de reordenamento, e, por outro, ao ser excludente, tende a impulsionar a organização de formações regionais que em algum momento demonstraram interesse comum para atuação nessa ordem. Desta forma, uma breve introdução histórica do sistema internacional se faz necessária para a análise desse movimento de estruturação internacional como reproduzidor de um modelo único e que mantém sua própria estrutura.

Quanto à análise histórica da estrutura de poder mundial, esta pode ser iniciada em diferentes épocas. Consideramos que o enfoque, porém, está na expansão do capital mercantil desde o século XVI com as grandes navegações e que tem seu coroamento com a hegemonia anglo-saxã, no domínio claro dos fatores: armas, dinheiro e ideias. Esse movimento, auxiliado pelo pensamento liberal inglês, levou o Reino Unido a ser o centro deliberativo e a Europa o destino dos fluxos de capitais internacionais no século XIX.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. 2002. *Op. Cit. Passim*.

<sup>26</sup> LESSA, Carlos. Painel Nova Geografia Econômica. In: FUNAG. *O Brasil no mundo que vem aí / I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional*, Rio de Janeiro, 6 e 7 de julho de 2006. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

Essa visão da transposição de poder foi analisada por diferentes ângulos. Uma tentativa de explicação da estabilização do sistema mundial foi realizada pela “teoria da estabilidade hegemônica”, de Charles P. Kindleberger, para quem a falta de uma liderança mundial, um poder estabilizador e garantidor de seu funcionamento gerava a possibilidade de crise. Também Robert Gilpin percebeu, de forma mais politicista do que Kindleberger, a atuação da potência liberal dominante como fato necessário para que se concretizasse a cooperação internacional. Ele tenta pensar a questão da liderança sustentável, mas como um fenômeno mais complexo que envolve Estados e poder e que a economia não é apenas o mercado. Além deles, Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi explicam que os ciclos hegemônicos são exercidos pela potência do momento e essa característica é que teria mantido a ordem política e econômica.<sup>27</sup>

No campo próprio da economia política internacional, Susan Strange explicou que haveria o que chama de poderes estruturais globais e que distingue do exercício relacional do poder. Costa sumariza essa percepção:

[...] atualmente, no sistema mundial o jogo que vem sendo disputado entre os estados e os empreendimentos econômicos, o poder estrutural encontra maior amplitude e voo que o poder relacional. Este último, convencionalmente descrito pelos autores realistas de relações internacionais, pode ser simplificado pela seguinte relação: é o poder de A influenciar B a fazer algo que ele não faria. Por outro lado, o poder estrutural é o poder que um determinado Estado, ou conjunto de Estados, possui de dar forma e determinar as estruturas da economia política global dentro da qual outros estados, suas instituições políticas, seus empreendimentos econômicos e seus cientistas e outros profissionais devem operar. O poder estrutural é bem maior que o simples poder de estabelecer as agendas de discussão ou de desenhar, na linguagem acadêmica americana, o regime internacional de regras e costumes que se espera que governe as relações econômicas internacionais. Esse é apenas um dos aspectos do poder estrutural, mas não todo ele. O poder estrutural confere, basicamente, o poder de decidir como serão os procedimentos econômicos, a capacidade de compor as estruturas dentro da qual os Estados vão se relacionar uns com os outros, com as pessoas ou com as corporações.<sup>28</sup>

A respeito do uso do termo hegemonia, esclarece Fiori, que ele é usado por diversos autores “às vezes se referindo simplesmente a um poder acima de todos os demais poderes, outras vezes, numa linha mais gramsciana, ao poder global de um estado que fosse aceito e

<sup>27</sup> FIORI, José Luís. Formação, expansão e limites do poder global. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2007. *Passim*.

<sup>28</sup> COSTA, Gloria Maria Moraes da. Abertura das Telecomunicações e Reprodução da Estrutura Global de Poder: o caso da Argentina e do Brasil. Tese. Doutorado em Engenharia da Produção. Rio de Janeiro, COPPE-UFRJ, 2006. p. 29-30

legitimado pelos demais estados”<sup>29</sup>. O autor, porém, usa o termo não pela segunda vertente, para designar que o Estado líder tenha sido aceito, mas para demonstrar que aquela configuração nacional e expansiva detém o controle pela construção dos meios necessários, em determinado período, e que persiste no exercício do poder de forma contínua, até que surja outro competidor. Explica, nesse sentido, que essa palavra indica “sempre uma posição relativa, que foi conquistada”<sup>30</sup>. As aberturas do mundo, conduzidas pela potência líder, foram capazes, ao seu tempo, de cumprir com o intuito de manter ou aprimorar seu próprio poder.

Para ele, o que escapa aos analistas é o:

[...] paradoxo, absolutamente inexplicável do ponto de vista de todas as teorias existentes sobre lideranças ou hegemonias mundiais: a descoberta de que as principais crises do sistema foram provocadas pelo próprio poder que deveria ser o seu grande pacificador e estabilizador.<sup>31</sup>

Na história mundial, a centralidade inglesa se distendeu como indicou Teixeira, nos anos 1860 em meio à Guerra Civil (1861-1865), que foi “o momento da arrancada dos Estados Unidos em direção ao modo de produção especificamente capitalista”.<sup>32</sup> Nessa fase, sua relação com o resto da América teve uma atuação displicente, mas depois o cenário ficou mais favorável para a junção do movimento do capital expansionista estadunidense com os interesses dos países hispano-americanos sobre segurança.<sup>33</sup>

A afirmação do poderio americano que vinha maturando em seu projeto de potência vem se acelerar, no século XX, com as duas Guerras Mundiais, que provocaram um arrasamento econômico e físico na Europa, mas não no território americano. Dessa forma, depois da Primeira Guerra, com a impossibilidade da conversibilidade da libra em ouro nos mesmos níveis do padrão-ouro anterior, o dólar experimentou o início de um ciclo de prosperidade alçando a economia americana.

No pós-Segunda Guerra, através do Plano Marshall, foram os interesses do grande capital americano que financiaram a reconstrução europeia e também estiveram relacionados à expansão dos padrões norte-americanos de vida, o chamado *American way of life*. Teixeira sintetiza esclarecendo que

<sup>29</sup> FIORI, José Luís. Formação, expansão e limites do poder global. 2007. *Op. Cit.* p. 12.

<sup>30</sup> FIORI, José Luís. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 105.

<sup>31</sup> FIORI, José Luís. Formação, expansão e limites do poder global. 2007. *Op. Cit.* p. 15.

<sup>32</sup> TEIXEIRA, Aloísio. Estados Unidos: a “curta marcha” para a hegemonia. In: FIORI, José Luís (Org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 158.

<sup>33</sup> CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 3ªed. Brasília: UNB, 2008. p.143.

[...] a II Guerra Mundial constituiu o ponto de inflexão decisivo. A guerra civil, ao definir a questão interna do poder e a natureza do capitalismo americano, permitira ao país emergir, ao final do século XIX, como a maior potência industrial do globo; a I Guerra Mundial, ao modificar radicalmente sua inserção internacional e retirar à Inglaterra qualquer possibilidade de restaurar sua hegemonia, levava-o a ocupar o papel de centro cíclico principal. É somente na II Guerra que se criam as condições, internas e externas, para que os Estados Unidos tornem-se pólo hegemônico da economia capitalista mundial, estabelecendo uma nova ordem econômica no planeta.<sup>34</sup>

Portanto, o cenário internacional passou efetivamente a ser administrado pela capacidade dos EEUU, que o desenhava de acordo com seus interesses de poder e a partir das estruturas funcionais e legais para a execução e reprodução de seu controle. Salienta-se, assim, que mesmo a formação da Organização das Nações Unidas, cuja vocação multilateral foi expressa nos objetivos constitucionais de manutenção da paz e segurança internacionais, representou o jogo de influências e propagação dos ideais de sustentação daquele *status quo* definido pelas potências.<sup>35</sup>

No cenário bipolar da Guerra Fria, que caracterizou a divisão do mundo do pós-Segunda Guerra Mundial, quando, segundo Raymond Aron, existia uma “guerra improvável e paz impossível” entre os dois polos de poder mundial, Estados Unidos e União Soviética, tornava-se clara a delimitação de esferas de influência entre o mundo capitalista e comunista.

No campo econômico, o principal objetivo das conferências de Bretton Woods<sup>36</sup>, em 1944, foram o evitar e prever qualquer crise semelhante a que levou à depressão dos anos 1930. A supremacia da economia norte-americana era notória e as negociações sobre o estabelecimento de um novo sistema financeiro internacional foram centradas na dicotomia entre a ideologia inglesa e os interesses norte-americanos.<sup>37</sup> Vencendo o ideário defendido

---

<sup>34</sup> TEIXEIRA, Aloísio. Estados Unidos: a “curta marcha” para a hegemonia. 1999. *Op. Cit.*, p. 177-178.

<sup>35</sup> A ONU se tornou também um fórum legítimo de debate sobre os assuntos importantes, como a proteção dos direitos humanos, o meio-ambiente, o desenvolvimento e outros, sobretudo depois da década de 1960, com as descolonizações em massa dos países da África. Atualmente, ocorre um profundo processo de críticas e revisões dos organismos e do funcionamento da ONU que continua a refletir a realidade do pós-II Guerra. Cita-se, por exemplo, a reforma do Conselho de Segurança.

<sup>36</sup> As conferências de Bretton Woods ocorreram nos EEUU em julho de 1944 e reuniram 45 países, ainda durante a 2ª Guerra Mundial, para o estabelecimento de regras e instituições ordenadoras de um sistema monetário internacional, que superasse as limitações do sistema padrão-ouro no que tange os mercados e as economias nacionais. Os Estados buscavam definir padrões comportamentais comuns a todos, tendo em vista a necessidade de se regulamentar o mercado livre internacional, permitindo que todos pudessem atingir crescimentos econômicos e ao mesmo tempo estivessem dispostos a restringir suas soberanias em prol da estabilidade econômica internacional. Cf. CARVALHO, Fernando Cardim. Bretton Woods aos 60 anos. Textos para discussão. Grupo de estudos sobre moeda e sistema financeiro da UFRJ. Disponível em: [www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/bretton\\_woods\\_aos\\_60\\_anos.pdf](http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/bretton_woods_aos_60_anos.pdf) Acesso em: 30 de outubro de 2011.

<sup>37</sup> HOBBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Tradução: Marcos Santarrita. São Paulo: Cia. das Letras, 1995. p. 269

pelos Estados Unidos, formou-se um sistema de taxa de câmbio fixas, porém apresentando possibilidades de ajustamentos. O dólar passou a funcionar como moeda central, baseada no padrão-ouro, e foram criados organismos e acordos que auxiliariam a reconstrução das finanças e dos territórios, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), que passaria a ser o Banco Mundial; e para a liberalização comercial, em contraponto às práticas protecionistas, foi formado, em 1947, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), base para a formação da Organização Mundial do Comércio, em 1994.<sup>38</sup>

Com o poder dividido, as estratégias norte-americanas teriam que levar em conta, necessariamente, a existência da União Soviética. Nem a formação de uma terceira via, constituído com o Movimento dos Não-Alinhados<sup>39</sup>, foi capaz de alterar substancialmente o caminhar das relações internacionais, salvo o mérito de ter despertado, nos próprios países a vontade de um novo ordenamento internacional, como veremos.

Após um breve momento de insegurança internacional e do medo real de uma guerra nuclear, na década de 1960, os governos norte-americanos foram abalados por um período de sucessivas derrotas externas e de fragilidade interna que desorganizaram suas estratégias e a política econômica no decorrer da década de 1970. No campo geopolítico, foi derrubada a proposta mais realista do presidente Richard Nixon (1969-1974) e seu secretário de Estado, Henry Kissinger, segundo a qual se montaria uma ordem mundial fragmentada, baseada na coexistência pacífica, a partir do desarmamento simultâneo dos norte-americanos e dos soviéticos e da inclusão desses últimos e dos chineses nas mesas de negociação mundial. Também não passou no *establishment* do país a proposta democrata de ordem pacífica de Carter (1977-1981).

Na dimensão econômica de crise, contestava-se a supremacia do dólar como moeda internacional, pois os EEUU estavam contraindo um déficit insistente em transações correntes, em função da sua tentativa de se afirmar como potência hegemônica em diversas frentes, como nas Guerras Fria e do Vietnã, além das ajudas externas, empréstimos e

---

<sup>38</sup> ROBERTS, Richard. *Por dentro das finanças internacionais*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000. p. 15.

<sup>39</sup> O Movimento dos Não-Alinhados teve sua origem na Conferência de Bandung, Indonésia, em 1955 e reuniu 29 países, em sua maior parte ex-colônias asiáticas e africanas para debater os problemas em comum e desenvolver políticas conjuntas em suas relações internacionais. Fizeram parte da reunião inicial: Afeganistão, Arábia Saudita, Birmânia, Camboja, Ceilão, Egito, Etiópia, Filipinas, Iêmen do Norte, Índia, Irã, Iraque, Israel, Japão, Laos, Líbano, Libéria, Líbia, Nepal, Paquistão, República Democrática do Vietnã, República Popular da China, Síria, Turquia, Vietnã do Sul. A fundação oficial do movimento ocorreu, entretanto, com a primeira cúpula dos chefes de Estado, em Belgrado, em 1961. Cf.: XV Summit of The Non-Aligned Movement - <http://www.namegypt.org/>



investimentos diretos. A inconsistência do balanço de pagamentos norte-americano foi, então, agravada pelos choques do petróleo de 1973 e 1979, criando-se um cenário insustentável para a manutenção de Bretton Woods, até porque a estabilidade no preço das commodities era uma premissa fundamental para o funcionamento harmonioso do sistema.

Diante da conjuntura, os EEUU abandonam o sistema em 1971, rompendo com a conversibilidade em ouro do dólar. A partir daí, adotam uma postura menos integradora com relação ao resto do mundo, postura essa consolidada a partir da guinada conservadora, antiestado e pró-mercado da administração republicana de Ronald Reagan, na década de 1980, sob os seguintes princípios básicos, que promoveriam a retomada norte-americana: (i) plano econômico de fortalecimento do dólar; (ii) plano militar de vencer em definitivo a União Soviética.

A ordem global sofreu assim, uma série de implicações. No plano militar, os EEUU não estavam mais com o fardo de manter o padrão monetário global à custa da restrição de seus gastos, e com isso puderam retomar a Guerra Fria, com grandes investimentos na indústria bélica. Participaram da Guerra do Golfo, dando assistência às tropas de Saddam Hussein em seu conflito contra o Aiatolá Khomeini, além de financiar a guerrilha antissandinista na Nicarágua e apoiar guerrilhas de desestabilização de governos pró-comunistas em geral.

No plano econômico, com a entrada de Paul Volcker para o *Federal Reserv* (FED) em 1979, os EEUU promovem um choque de juros que, associado ao processo de desregulamentação financeira internacional, gerou uma fuga dos capitais para o complexo de *Wall Street*, reforçando o papel do dólar e dos bancos norte-americanos como principais intermediadores financeiros do mundo. O fato de que o dólar passou a ser uma moeda internacional fiduciária, inconvertível, gerou significativos graus de liberdade para a política econômica norte-americana, pois não havia mais a preocupação quanto aos impactos que variações na taxa de juros poderiam gerar sobre o câmbio, preocupação essa que se fazia presente na ordem dólar-ouro, gerando especulação em commodities e inflação nos países centrais, com enorme volatilidade das taxas de juros e câmbio.

Pelo lado político ideológico, a crise de 1970 foi um ambiente fértil para a emergência de novos movimentos de esquerda, descrentes com a esquerda tradicional, e mais utópicos. Ao mesmo tempo, após diversas medidas liberalizantes, a virada conservadora na década de 1980 acabou enterrando projetos de desenvolvimentismo e de bem-estar social. Assim, os EEUU criaram novas condições para o que se considera uma retomada de sua hegemonia,

comandado pelo processo de mundialização do capital, cujos instrumentos foram a liberalização comercial e financeira e do investimento direto.<sup>40</sup>

A intensificação desse movimento, sentido na América Latina por meio das crises de liquidez durante a década de 1980, ocorrerá já na virada da década de 1990, com a queda do muro que separava a Berlim oriental comunista, da ocidental capitalista e o desmantelamento posterior da União Soviética, marcando o fim da Guerra Fria. Nesse momento, a estratégia norte-americana passou a englobar táticas distintas para delimitar o que a ameaçava, fazendo com que, ao deixar de existir a contraposição soviética, os EEUU pudessem exercer sozinhos a liderança do sistema.<sup>41</sup>

De fato, resume Fiori, durante aquela década os EEUU concentraram todos os instrumentos de poder para que fosse exercida a liderança ou hegemonia:

[...] arbitraram isoladamente o sistema monetário internacional, promoveram a abertura e a desregulação das demais economias nacionais, defenderam o livre comércio e promoveram ativamente a convergência de políticas macroeconômicas de quase todos os países capitalista relevantes. Além disto, mantiveram e aumentaram seu poder no plano industrial, tecnológico, militar, financeiro e cultural. Mas, apesar de tudo isso, o mundo viveu nesse período uma sucessão de crises financeiras, e a maior parte da economia internacional entrou num período de baixo crescimento prolongado com a notável exceção dos próprios Estados Unidos, da China e da Índia.<sup>42</sup>

Destaca-se, nesse contexto, a necessidade teórica de tipificação para compreender a ordem internacional e saber se ela é uni ou multipolar, tema sobre o qual não existe consenso. Pelo ângulo da unipolaridade irrestrita viveríamos o auge do mando dos Estados Unidos, única potência com efetiva capacidade de dissuasão pelos diversos meios conhecidos, hegemônico, ou detentor dos poderes estruturais, que ainda com perda relativa de poder, mantém-se no comando. Pela perspectiva da multipolaridade outros *loci* de poder devem ser considerados contrapesos à atuação norte-americana. Há também a percepção transitória, na qual se percebe os EEUU como a potência internacional, mas que, dada sua contínua expansão e projeção de poder, fortalece os competidores com um objetivo de manutenção de poder, que em algum momento pode ser contestado e até suplantado, mas não com perspectiva no curto e médio prazo. Todas as visões reconhecem que há de se colocar nos

---

<sup>40</sup> Sobre o tema ver: TAVARES, Maria da Conceição; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FIORI, José Luís (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2007; e TAVARES, Maria da Conceição. A Retomada da Hegemonia Americana. In: \_\_\_\_\_; FIORI, José Luis (Org.). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

<sup>41</sup> LIMA, Maria R.S. Teses equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós-Guerra Fria. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: v. 39, n. 3, p. 393-421, 1996.

<sup>42</sup> FIORI, José Luís. Formação, expansão e limites do poder global. 2007. *Op. Cit.* p. 15.

cálculos estratégicos nacionais os crescentes poderes regionais como a China ou a União Europeia, mesmo agora em crise, tanto quanto o fenômeno da regionalização, ou mesmo as concertações entre regiões.<sup>43</sup>

Deve-se incluir que, pela visão de analistas como Arighi e Wallerstein, que descrevem “ciclos hegemônicos”, e mesmo para Hobsbawm, que falou de Império Americano, os EEUU entraram em crise terminal, momento no qual outra potência se prepararia para assumir o poder. Hobsbawm fala sobre a não durabilidade desse império. Por mais que não se possa prever a duração dessa superioridade, o historiador afirma que se trata de um “fenômeno historicamente temporário, como ocorreu com todos os impérios”.<sup>44</sup> Seu exame dá conta ainda de alguns motivos internos e externos para que essa superioridade seja corroída, dentre eles o desinteresse dos americanos comuns pelo imperialismo e dominação, a fragilidade da economia evidenciada pela crise do capitalismo e pelas aventuras externas e intervenções militares, chaves de outros períodos imperiais onde a interligação da comunicação era diferenciada.<sup>45</sup>

Para Fiori<sup>46</sup>, a comparação com o Império Romano feita por alguns analistas é um exercício impressionista, a despeito de concordar que há um inquestionável domínio norte-americano, tendo a potência líder chegado “mais perto do que nunca de um império mundial”. Lembra, assim, Nikolai Bukharin e o sonho do capital financeiro com a extensão infinita da força de uma unidade econômica nacional até sua transformação em império universal. Entretanto, aponta que se esse momento chegasse, por definição, seria o final do próprio sistema político interestatal, com a probabilidade do fim do capitalismo, pela expansão ao império que provocaria uma dissolução da ordem. O outro ponto que deve ser compreendido, é que o poder, ao gerar mais poder, também gera suas contradições e seus limites, estes apresentados como forças que atuam na forma contrária àquela expansão. Tais forças, resultado das fases de polarização na distribuição das riquezas internas e externas, ao mesmo

---

<sup>43</sup> Discussão amplamente realizada por diversos autores, como em VIZENTINI, Paulo; WIESEBRON, Marianne (Org.) *Neohegemonia americana ou multipolaridade?* Pólos de poder e sistema internacional. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

<sup>44</sup> O que nos remete aos livros *Todo império perecerá. Teoria das relações internacionais*, de Jean-Baptiste Duroselle, e *Ascensão e Queda das Grandes Potencias*, de Paul: Kennedy. Ver: HOBSBAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. Tradução Jose Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 162.

<sup>45</sup> Hobsbawm, neste livro de 2007, tratou com ênfase do governo de George Bush nos temas econômicos e de segurança. Além disso, identificou que a crise da economia capitalista mundial vinha se desenrolando desde 1997-98, portanto, dez anos antes do estouro da bolha imobiliária em 2008. Ver: HOBSBAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. 2007. *Op. Cit.*

<sup>46</sup> FIORI, José Luís. *Formação, expansão e limites do poder global*. 2007. *Op. Cit.* p. 11.

tempo em que pressionam e questionam o *status quo*, reforçam o próprio sistema mundial de Estados contra a formação de um poder supremo.<sup>47</sup>

Associado a isso está o rápido avanço da tecnologia e das comunicações e o que se convencionou chamar de globalização em seus diversos aspectos, como nos aponta Guerra, incluindo uma tensão de uniformização da ordem,

[...] a globalização do mundo expressa um novo ciclo de expansão do capitalismo, como modo de produção e processo civilizatório de alcance mundial. Um processo de amplas proporções envolvendo nações e nacionalidades, regimes políticos e projetos nacionais, grupos e classes sociais, economias e sociedades, culturas e civilizações. No plano econômico, assiste-se de forma quase irreversível à consolidação de uma nova forma de relacionar-se entre a sociedade, o Estado e os agentes econômicos. Esta nova modalidade é a corporificação de um processo continuado de destruição das fronteiras físicas traçadas no nível jurídico-político pelo imperativo de uma ordem econômica nova que tornou transnacional o fluxo internacional de capitais.<sup>48</sup>

Para qualquer que seja a nomenclatura, globalização ou mundialização, como citam autores europeus, fato a considerar é que se desenha uma nova geografia comandada por alguns fatores específicos: as necessidades de uma série de países “onde o recorte nacional permanece decisivo do ponto de vista de lutas sociais e do desenvolvimento econômico”<sup>49</sup>, com especial foco na ascensão da economia chinesa alavancando e ao mesmo tempo destruindo economias menores; as questões energéticas, quando temos em vista a segurança das fontes de energia – ou a corrida para a renovação – importantes para a manutenção dos padrões de produção e vida dos países; as questões ambientais, percebida no atual caminho de pensar o futuro como algo próximo, acarretando os custos de se preservar o meio-ambiente; e as crises e o forte papel desempenhado pelo mercado financeiro e seu capital de investimento que circulam de país em país atraídos pelas margens de lucro.

Para o estágio atual do sistema internacional, a inserção internacional, assertiva e estratégica, permanece necessária dentro da formulação das políticas nacionais e regionais quando pensamos em uma nova geografia econômica mundial, que de acordo com Fiori, deslocou-se do tripé EEUU, Alemanha e Japão para a incorporação da China e Índia que,

---

<sup>47</sup> FIORI, José Luís. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. 2007, *Op. Cit.* pp. 80, 152-156.

<sup>48</sup> GUERRA, Sidney. A quarta onda globalizante e os desafios para o direito internacional. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*. Ano V, nº 5. p. 341-361, 2004. Disponível em: <http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Docente/17.pdf> Acesso em: 15 de março de 2013. p. 342.

<sup>49</sup> FIORI, José Luís. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. 2007, *Op. Cit.* p. 68.

“assimiladas pelo ‘território econômico’ do capital financeiro norte-americano, se transformaram na fronteira de expansão e acumulação capitalista do sistema mundial”.<sup>50</sup>

Finalmente, é necessário notar que, seguindo essa linha de raciocínio, os Estados que não se apresentam com capacidade para atuação global permanecem à mercê de interesses alheios. A tendência é a busca de alternativas para o desenvolvimento interno, a projeção externa e, uma das estratégias, passa pela conjunção de forças para que se consiga avançar, mesmo de dentro da periferia da estrutura internacional, tentando extrapolar modelos pré-determinados.

## 1.2 A INTEGRAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO: ANTIGOS APECTOS E NOVOS TEMAS

A conceituação traçada sobre a organização da sociedade internacional em torno dos interesses das potências hegemônicas e da expansão do capitalismo como forma de estruturação econômica nos leva a refletir sobre os processos de integração fomentados, sobretudo, depois da Segunda Guerra.

De acordo com Prado, a Teoria da Integração Econômica, que foi desenvolvida na década de 1950, e que tem início em trabalhos de Jacob Viner, possui duas vertentes: “(a) baseada em conceitos tradicionais da Teoria Pura do Comércio Internacional, que se funda no conceito de vantagens comparativas estáticas e especialização comercial; (b) a inspirada por argumentos protecionistas, tais como o conceito de List de *infant industry* e por conceitos da Teoria do Desenvolvimento”.<sup>51</sup>

Sobre as contribuições de Viner, Padula destaca “o processo de integração regional como uma relação puramente econômica entre custos e benefícios, a partir dos ganhos de comércio versus os desvios de comércio (de fora para dentro da região) gerados no processo integracionista.”<sup>52</sup> Nesse sentido, caso não fosse possível implementar uma ampla redução tarifária em todos os países, que seria a melhor situação, a existência de grupos preferenciais de comércio na formação de uniões aduaneiras, seria a segunda melhor opção. Segundo o

---

<sup>50</sup> FIORI, José Luís. Geografia Econômica Mundial. *Carta Maior*. 4 de abril de 2006.

<sup>51</sup> PRADO, Luiz Carlos Delorme. Mercosul como opção estratégica de integração: notas sobre a teoria da integração e estratégias de desenvolvimento. *Ensaio FEE*. Porto Alegre: v. 18, nº 1, p. 276-299, 1997. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1891/2265> Acesso em: 15 de setembro de 2012. p. 277.

<sup>52</sup> PADULA, Raphael. Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica. Tese. Doutorado em Engenharia de Produção. Rio de Janeiro, COPPE-UFRJ, 2010. p. 36.

autor, essa percepção de Viner se aproxima da visão do regionalismo aberto, proposto em uma segunda fase da Cepal.

Foi a partir dos debates sobre uma forma para o desenvolvimento nacional, no pós-Segunda Guerra, chamada de economia do desenvolvimento, e das ideias keynesianas que se passou a compreender que as vantagens comparativas eram dinâmicas, logo, poderiam ser modificadas pela utilização de instrumentos públicos eficazes. Esse modelo indicava que a industrialização das nações até então não industrializadas passaria pela ação estatal e geraria o crescimento econômico capaz de impulsioná-las ao desenvolvimento e à competição com as já industrializadas. Entretanto, Prado explica que essa estratégia dependia da capacidade do Estado de financiar o desenvolvimento e da dimensão do mercado nacional para viabilizar uma escala mínima de produção.<sup>53</sup>

Dessa forma, se para os países desenvolvidos a existência de uma demanda abrangente e de um Estado consolidado foram bases possíveis, nos países subdesenvolvidos o mercado era restrito e os recursos do Estado eram limitados, logo, a alternativa de desenvolvimento dessas regiões passaria pela estratégia da industrialização e da integração regional. Essas constatações dos economistas da CEPAL, na ONU, fizeram com que na América Latina fosse incentivado o movimento integracionista, que conseguiu alcançar limitados êxitos nos acordos bilaterais e multilaterais fomentados na criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC, em 1960, e depois na Associação Latino Americana de Integração – ALADI.<sup>54</sup>

Segundo Bielschowsky, os estudos e recomendações cepalinas tinham ampla conveniência política e conquanto fossem traçadas por e para as formações do subcontinente americano, estavam também:

[...] plenamente sintonizadas com o coração da nova ‘teoria do desenvolvimento’: os países subdesenvolvidos mereciam uma formulação teórica independente [...], porque em aspectos relevantes funcionavam de forma diferente dos desenvolvidos. No fundo [...] todos colocavam a mesma mensagem central, a da necessidade de realizar políticas de industrialização como forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza.<sup>55</sup>

Assim, enquanto na América Latina as expectativas de integração passavam pelo viés econômico e comercial e não tiveram o desenvolvimento esperado, na Europa a motivação política-produtiva impulsionou o desenrolar das negociações. A conjuntura política propícia

<sup>53</sup> PRADO, Luiz Carlos Delorme. Mercosul como opção estratégica de integração: notas sobre a teoria da integração e estratégias de desenvolvimento. 1997. *Op. cit.* p. 277.

<sup>54</sup> REIS, Fernando Guimarães. O Brasil e a América Latina. In: FONSECA JR, Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sérgio H. (Orgs.) *Temas de Política Externa*. Vol 2. Brasília/São Paulo: FUNAG/Paz e Terra, 1994. p. 26.

<sup>55</sup> BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: Uma resenha. In: \_\_\_\_\_. (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. V.1. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 25.

da Europa Ocidental, o empenho em uma rápida reconstrução e o desejo de se reconstruir como potência, somados à ajuda econômica dos Estados Unidos, fizeram com que a aproximação produtiva, comercial e econômica evoluísse no continente e se tornasse um paradigma de outros acordos regionais e base de novas interpretações da integração.

Uma dessas interpretações dá conta da estruturação de organismos internacionais que progressivamente assumiriam funções do Estado, conforme explica Padula, nessa visão funcionalista as “instituições regionais têm um papel central a ser exercido, acima dos interesses e das influências político-estatais nacionais, onde os Estados devem ceder cada vez mais soberania e perder importância para estas instituições.”<sup>56</sup>. Com base na inovação do processo europeu, o funcionalismo tinha nas instituições “a chave da cooperação para formação da área de livre comércio intra-regional, trabalhando em favor do livre fluxo de bens, serviços e capitais, para ir além, no sentido da constituição do mercado comum regional.”<sup>57</sup>. O grande efeito do surgimento dessas instituições é que sua eficácia técnica levaria ao “transbordamento” para todos os setores e a integração cresceria a ponto de não depender mais da ação ou vontade estatal.

A reformulação neofuncionalista de Ernest Haas contempla a face política que enfraquecia o funcionalismo liberal. Na tipificação de Haas:

[...] os efeitos de transbordamento incluem centros de decisão de poder, onde instituições negociariam impasses e conflitos para alcançar interesses comuns. [...] através do que chamou “a lógica expansiva da integração setorial”, os efeitos de transbordamento são graduais e dependem de negociações intergovernamentais que, quando são solucionadas, geram “aprendizado”, politização gradual” e “mudanças de expectativas” nos agentes públicos e privados, e criam pressões por mais cooperação.<sup>58</sup>

Na década de 1960, o húngaro Bela Balassa, desenvolveu uma abordagem na qual sistematiza os passos da integração e que passou a referenciar novos arranjos semelhantes em outras partes do mundo. Para este autor as cinco etapas formativas de um bloco econômico estavam marcadas pela intensidade da liberalização comercial e, posteriormente, pelo aprofundamento político institucional com assimilação completa de políticas comunitárias. Essa teoria, que ressalta um caráter eminentemente econômico nas formas iniciais, constatando as ocorrências até aquele momento, tem em suas formas mais evoluídas a crescente expectativa da congregação política.

---

<sup>56</sup> PADULA Raphael. Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica. 2010. *Op. Cit.* p. 42.

<sup>57</sup> *Idem.*

<sup>58</sup> *Idem.* p. 45.

A primeira fase de um futuro bloco seria a criação de uma Área de Livre Comércio (ALC), onde os países mantêm suas autonomias nas formulações de política econômica e comercial, mas retiram as barreiras que impedem o livre comércio, como as tarifas e contingenciamentos protecionistas – físicos ou de quantidade.

Realizado o livre comércio, o passo seguinte será a expansão da integração ao remover os constrangimentos à circulação comercial por meio da União Alfandegária. Neste ponto, espera-se entre seus membros uma visão de mundo semelhante e que as diferenças internas tenham sido superadas para que ocorra a coordenação tarifária para fora do bloco, ou seja, o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) para terceiros países.

Ao ser superada a criação da TEC, a teoria explica que os Estados membros do bloco estariam negociando realmente como bloco com o exterior, prontos para um terceiro movimento. Uma vez ultrapassados os desequilíbrios tarifários e alfandegários, os países deixariam de restringir o próprio comércio intrarregional somado à exploração dos fatores de produção, no chamado Mercado Comum. Assim, qualquer nacional do bloco poderia circular entre os países para prestação de serviço e para servir de mão de obra de empresa localizada no outro país. Também o capital financeiro seria livre para circular, tal como os bens produzidos em cada localidade, sem sofrerem as taxações que nivelam as desigualdades de desenvolvimento nacional.

Em seguida os países concordariam, levando em conta a evolução positiva dos cenários anteriores, em formar uma União Econômica, somando ao acumulado a existência de uma moeda única, e, portanto, uma efetiva coordenação das políticas monetária e fiscal, além de consolidadas as políticas sociais.

Por fim, atingindo o último estágio com a Integração Econômica total, o bloco seria marcado pela existência de uma autoridade supranacional com decisões vinculativas aos membros, que conjugariam, inclusive, institucionalidades competentes, como conselhos de defesa, corpo legislativo e afins.

O trajeto da Europa pode ser percebido nas descrições desse cenário que compreende fases evolutivas, e tem sido essa a estruturação utilizada para o estudo das tentativas de integração dos países latino-americanos.

Essa formulação teórica corresponderia a uma terceira vertente da Teoria da Integração Econômica, cujo caráter liberal prevaleceria em face aos debates da economia do desenvolvimento associado aos ditames dos órgãos oficiais de ajuda econômica. É o próprio Balassa que explica, em sua carreira de 21 anos como consultor do Banco Mundial:



Meu conselho aos países em desenvolvimento era impregnado pela minha filosofia econômica liberal. Defendi a liberalização do comércio e a redução da intervenção do Estado na vida econômica. Isto veio em um momento em que uma filosofia dirigista ainda exercia influência. Aclamados escritores como Gunnar Myrdal, Raul Prebisch e Hans Singer invocavam a proteção das importações e a intervenção do Estado. [...] Eu estava praticamente sozinho com aquela filosofia entre os economistas da minha geração. No Banco Mundial também, a proteção e a intervenção do Estado estavam na ordem do dia.<sup>59</sup>

Continua seu depoimento constatando que a situação nas décadas de 1970 e 1980 mudou tanto entre os economistas quanto dentro do Banco Mundial, que passou a ser conhecido como um dos suportes principais da liberalização econômica para os países em desenvolvimento.<sup>60</sup> Essas fórmulas, assim como os ditames do Fundo Monetário Internacional, viriam a igualar as economias do mundo com preceitos para a reforma econômica e produtiva, além de definir uma inserção na nova ordem econômica internacional adequada à perspectiva norte-americana.

Sobre a utilização desses esquemas que preveem apenas a liberalização comercial, iniciados com uma área de livre comércio, Furtado aponta que eles podem ser relevantes em determinadas configurações regionais, como os países da América Central, que possuem um grau semelhante de desenvolvimento, diferente do Cone Sul.

Tratando-se de países que já avançaram muito na industrialização, como são os casos de Argentina e Brasil, e de países com grandes disparidades em seus graus de desenvolvimento, esses esquemas em si mesmos são de escassa valia. [...] Admite-se, presentemente, como mais ou menos evidente que [...] o verdadeiro problema consiste em promover a criação progressiva de um sistema econômico regional, o que não será tarefa pequena, em razão da orientação anterior do desenvolvimento, dos riscos de agravamento da concentração geográfica tanto das atividades econômicas como da apropriação dos frutos do desenvolvimento, da considerável autonomia com que atuam na região poderosos consórcios internacionais que controlam não somente atividades de exportação tradicionais, mas também grande parte do setor manufatureiro moderno, das divergências entre políticas nacionais no que respeita à exploração dos recursos naturais, da ineficácia dos Estados nacionais no controle e orientação dos processos econômicos e de outros fatores de não menor importância.<sup>61</sup>

As mudanças internacionais das décadas de 1980 e 1990, que incluíam novos modelos econômicos a serem seguidos pelos países em seus processos de aproximação, foram

---

<sup>59</sup> Tradução nossa. BALASSA, Bela. My life philosophy. In: SZENBERG, Michael; RAMRATTAN, Lall (Org.) *Reflection of eminent economists*. Reino Unido: MPG Books, 2004. p. 30-31.

<sup>60</sup> *Idem*, p. 31.

<sup>61</sup> FURTADO, Celso. [1969] *A economia latino-americana*. 4. ed. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2007. p. 370.

acompanhadas pelas mudanças na própria Cepal, que passou a enfatizar o que chamou de “regionalismo aberto”, que conciliava “a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e a que é basicamente impulsionada pelos sinais de mercado, resultante da liberalização comercial em geral”.<sup>62</sup>

A sofisticação do programa de ajuste estrutural, como explica Padula, foi manifestada posteriormente na concepção de “novo regionalismo” do BID, em 2002. Segundo o autor:

Nas perspectivas do regionalismo aberto e do novo regionalismo, a integração regional seria um processo de liberalização comercial intra-regional que trabalharia fundamentalmente como um alicerce (e um estágio) do processo de liberalização comercial internacional, iniciado na Rodada Uruguaí do GATT e retomado na Rodada de Doha lançada no âmbito da OMC (Organização Mundial do Comércio). Com base em sua proximidade geográfica, os blocos regionais serviriam como instrumentos nas negociações multilaterais de liberalização, sendo uma segunda melhor opção de política (“*second best policy*”) diante dos impasses vigentes (ou temporários) à liberalização internacional do comércio (que seria a melhor opção, “*first best*”).<sup>63</sup>

Algumas compreensões pontuais fora da perspectiva evolutiva demonstrada acima ainda são necessárias para a análise dos fenômenos da integração regional. Medeiros traça quatro comparativos onde pensa problemáticas distintas das questões da integração: o primeiro diferencia regionalização e regionalismo; o segundo, livre-comércio e o comércio estratégico; o terceiro, a convergência macroeconômica e o keynesianismo regional; e, por fim, o que chama de polarização e incorporação.<sup>64</sup>

O regionalismo, ainda que não necessariamente espontâneo, seria guiado pela força econômica dos mercados, com o exemplo asiático, e a regionalização, ainda que não amplamente intervencionista, pela vontade política e pela institucionalidade, como União Europeia, ou, como se imagina, o Mercosul. Entendendo, o autor, que a UE perseguiu um processo no qual os europeus cederam, em diversas áreas, em vista de objetivos maiores de paz e defesa, a partir dos entendimentos entre França e Alemanha, se constituindo como “uma forma de reconstrução dos Estados nacionais no contexto do pós-guerra caracterizado, de um lado, pelos limites impostos ao Estado alemão e, de outro, pela Guerra Fria e a política

---

<sup>62</sup> CEPAL. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade. in: BIELSCHOWSKY, Ricardo. (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. V.1. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 25.

<sup>63</sup> PADULA Raphael. Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica. 2010. *Op. Cit.* p. 38.

<sup>64</sup> MEDEIROS, Carlos. Os dilemas da integração sul-americana. *Cadernos do desenvolvimento*. Ano 3, nº 5. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2008. p. 214.

americana”.<sup>65</sup> Enquanto o Mercosul já se insere na formação de blocos para uma nova forma de inserção e diálogo do mundo pós-Guerra Fria, que contempla uma espécie de barganha pelo poder, e que incidiu, com o tempo, na ampliação para um vertente social e a consolidação de um visão de manutenção da paz.

O segundo quadro comparativo leva em conta o aumento dos tratados de livre-comércio baseados na estratégia norte-americana de acordos bilaterais levados a cabo em benefício das empresas multinacionais, que pela especialização produtiva reduz custos e aumenta o lucro. Prebisch, segundo Medeiros,<sup>66</sup> já havia diagnosticado que nas regiões com processos de desenvolvimento divergentes e realidades assimétricas, como o caso da América Latina, a especialização comercial voltada à exportação de produtos primários para fora da região não cria complementaridade na estrutura produtiva e, ainda levando em conta a reduzida fatia do comércio regional em consideração à economia mundial, limitam a percepção de vantagem na regionalização.

Do terceiro ponto, o comportamento macroeconômico convergente permanece na questão de estabilização de preços e do câmbio dentro da região, enquanto o que chama de keynesianismo regional articularia a necessidade de um desenvolvimento conjunto através do comércio estratégico dentro da região. O motor seria dado pelo próprio crescimento do país de maior economia no quadro regional, onde é característica a existência de uma âncora, ou seja, “um ou mais membros com potencial econômico significativamente mais expressivo que os demais parceiros”.<sup>67</sup> Ainda que o tema seja controverso, nota-se que o baixo grau de integração da região sul-americana desde meados dos anos 1990 até meados da primeira década do século XXI, guarda conexão com o baixo crescimento da economia brasileira, o que se coaduna com as expectativas de liderança brasileira dos analistas internacionais, com referência à formação atual da Unasul.

Por fim, os processos de regionalização encetam o debate social que leva em conta as diferenças em termos de distribuição de renda, forças do mercado de trabalho e as influências nos níveis de emprego. A regionalização polarizada levaria a um aumento na concorrência entre os trabalhadores e a mecanismos que tendem a flexibilizar os preços e salários, e a

---

<sup>65</sup> MEDEIROS, Carlos. Os dilemas da integração sul-americana. 2008. *Op. Cit.* p. 215.

<sup>66</sup> *Idem.* p. 220.

<sup>67</sup> BAUMANN, Renato. Integração da América do Sul: dois temas menos considerados. In: FUNAG. *Integração da América do Sul*. Seminário sobre a Integração da América do Sul (23/07/2009). Brasília: FUNAG/IPRI, 2010. Disponível em: [http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=472&Itemid=41](http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=472&Itemid=41) Acesso em: 23 Jul. 2013. p. 222.

incorporação da preocupação social geraria um crescimento conjunto por meio da melhoria dos padrões sociais com políticas de coesão e proteção.<sup>68</sup>

Portanto, a estratégia atual do jogo de poder deve compreender não somente as jogadas individuais, mas, sobretudo, aquelas realizadas nos esquemas regionais e multilaterais. A realização da política externa sul-americana, como veremos, não fugirá dos dilemas teóricos apresentados e a sua evolução histórica levará em conta a necessidade de uma inserção internacional conjunta, ainda que dessa percepção não faça parte a totalidade dos governos da região, é possível perceber que houve uma experimentação na última década que privilegiou o interesse nacional, entendido como o próprio desenvolvimento, seja ele dependente, associado ou autônomo.

### 1.3. A AMÉRICA DO SUL EM PERSPECTIVA HISTÓRICA: A INSERÇÃO REGIONAL E INTERNACIONAL

O relacionamento entre Estados sul-americanos sempre esteve na pauta das principais instâncias responsáveis pela construção das políticas externas, seja na região ou nos países que aqui exerciam predominância econômica, política e militar.

Ajuda a pensar que, em termos de processo decisório a construção dessa relação sempre ocorreu a partir da elite governante, cuja formação era externa e os anseios eram os de reproduzir as sociedades “avançadas”, ou seja, com pouco ou nenhum contato das influências do conjunto da sociedade. Centralizado o poder nas mãos dessa elite local, seu nexu expansionista possuiu dois cortes, cada qual com diversos matizes: no caso de algumas formações da América hispânica, assumiu um viés autonomista, atingindo a independência dos países por forma de rompimento e conflitos; e, no caso da América portuguesa, por meio de negociação de permanência e absorção de dívidas.

A questão da integração passou, assim, por momentos vacilantes, embora recorrentes, até que se formasse como opção estratégica, inserida em uma nova perspectiva de mundo e de interesses nacionais já no final do século XX. Conforme enfatiza Prazeres, “desde as independências no subcontinente, nunca se descartou a retórica da integração regional, jamais se deixou de evocar o vaticínio bolivariano e assim se foi conformando o legado da promessa

---

<sup>68</sup> MEDEIROS, Carlos. Os dilemas da integração sul-americana. 2008. *Op. Cit.* p. 226.

da integração regional”.<sup>69</sup> Ainda assim, a inserção internacional das economias latino-americanas foi feita a partir do comércio de produtos primários, o que levou a região a incorrer em um maior estado de concorrência do que de aproximação.

Os Estados latino-americanos [...] ocuparam um lugar *sui generis* dentro do sistema mundial, desde sua independência no século XIX. Dispunham de um estado territorial independente e de elites locais, mas a ação liberal-internacionalizante dos países centrais não gerou neles nenhum tipo de reação protecionista ou de expansionismo regional [...] De maneira que não participam da competição interestatal, como tampouco sua competição regional ocupa lugar de destaque na multiplicação das riquezas nacionais.<sup>70</sup>

No começo do século XX, quando a atuação da diplomacia brasileira seguia sua preocupação territorial, na gestão ministerial do Barão do Rio Branco (1902-1912), a maioria dos acordos entre as nações vizinhas não tinham como intenção o fomento de iniciativas de coordenação política ou econômica. Eram mais baseados na simples cooperação tática em momentos esparsos, como as previsões de não agressão, arbitragem e consulta do Pacto ABC, de 1910, entre Argentina, Brasil e Chile.

A atenção das repúblicas nos campos políticos e econômicos estava para além do Atlântico. Entre os vizinhos da região, convencionou-se dizer, por exemplo, que o Brasil mantinha uma cordialidade oficial.<sup>71</sup> De fato, é possível aceitar, segundo Fiori, que na região nunca houve uma disputa hegemônica e que os Estados e economias latino-americanas sempre foram periféricos e se mantiveram sob proteção do poder inglês e depois do norte-americano.<sup>72</sup>

Dois fatores concorriam, portanto, no cálculo da maioria dos Estados sul-americanos até o primeiro quarto do século XX: a dependência financeira da City londrina e os projetos de infraestrutura, sobretudo em áreas voltadas à exportação, que a Inglaterra capitaneava; e o relacionamento ou alinhamento aos Estados Unidos, que agia com o resto do continente baseado na doutrina Monroe, desde 1823, e que visava a manutenção de uma área de tratamento especial assegurada da projeção do poder europeu.

<sup>69</sup> PRAZERES, Tatiana Lacerda. A integração sul-americana: uma ideia ainda fora do lugar? In: FUNAG. *O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI*. Coleção América do Sul. Brasília: FUNAG/IPRI, 2006. p. 13.

<sup>70</sup> FIORI, José Luís. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. 2007. *Op. Cit.* p. 91.

<sup>71</sup> CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. 2008. *Op. Cit.*, p. 204.

<sup>72</sup> FIORI, José Luís. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. 2007. *Op. Cit.* p. 182.

O pan-americanismo, o ideal de integração regional nas Américas, sofreu, segundo Saraiva<sup>73</sup>, de uma dupla influência: de um lado, o bolivarianismo,<sup>74</sup> surgido de Simon Bolívar e conceituado como uma proposta de união dos países latino-americanos, e, do outro, o próprio monroeísmo, que teria prevalecido até 1950.

Nesse sentido, a ação externa dos países até o começo do século XX, principalmente nos problemas fronteiriços imediatos, como as tensões na região do Prata, ou entre as fronteiras de Peru e Equador, ou Bolívia e Paraguai, manteve-se dentro de uma ótica geopolítica. A questão comercial passava pela falta de complementaridade de suas economias, o que os distanciava.

Percebe-se assim, que a formulação da política externa na região seguia de forma semelhante o programa do governo de turno, mas com base nas figuras de seus ministros do exterior, e possuía um braço deliberativo também na ação das Forças Armadas, sobretudo nas temáticas relativas à defesa e consolidação do território nacional. Houve, com o tempo, o crescimento da importância de uma instância decisória única, que é o próprio estadista, que pode ou não corroborar os anseios das outras, dependendo de seu perfil político. Isso serve de compreensão da diferença de estrutura entre políticas de Estado e políticas de governo. Embora haja uma intercessão constante, foi próprio dos mandatários da região e seus programas de governo a atenção às questões regionais, mais que outros *loci*, salvaguardando o espaço da atenção militar.

No Brasil, era possível notar uma divisão do trato diplomático brasileiro na evolução da diplomacia nacional. Cheibub<sup>75</sup> considera que houve, com relação aos Estados Unidos e à Europa, um padrão de relacionamento diplomático bastante desenvolvido, enquanto no tocante à região platina, a diplomacia cumpria o papel de complementaridade à ação militar, e viria, pois, a ajudar na realização dos objetivos diplomático-militares de afirmação do Brasil enquanto líder regional.

A prática diplomática regional seria reforçada pelo recurso da força utilizada no momento em que a diplomacia não conseguisse realizar seus objetivos, isto porque, sendo

---

<sup>73</sup> SARAIVA, Miriam Gomes. A evolução dos processos de integração na América Latina. In: GONÇALVES, Williams; LESSA, Monica (Org.). *História das Relações Internacionais: teorias e processos*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007. p. 115.

<sup>74</sup> Veremos que a ALBA proposta pela Venezuela em 2001 e firmada em Cuba, em 2004, tenta resgatar esse entendimento para gerar uma opção ao avanço dos acordos bilaterais de alguns países com os Estados Unidos, resgatando a memória da Grande Pátria de Bolívar e dos heróis nacionais Martí, Sucre, O'Higgins, San Martín, Hidalgo, Petión, Morazán e Sandino e visando sobretudo a solidariedade dos povos americanos. Cf.: Portal ALBA-TCP. Disponível em: [www.alianzabolivariana.org](http://www.alianzabolivariana.org) Acesso em: 26 de março de 2013.

<sup>75</sup> CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: vol. 28, nº1, pp. 113-131, 1985. p. 116.

traçada pelos atores estatais, sem participação da sociedade civil, acabava por realizar os projetos típicos do pensamento conservador das elites monárquicas, segundo Cervo,<sup>76</sup> envolvendo a racionalidade e a sua continuidade no poder.

A característica de projeção e liderança do Brasil na região sul-americana tem sua origem nos estudos geopolíticos desde, pelo menos, a década de 1930. Quase nunca, entretanto, essa projeção foi desassociada de um projeto expansionista, o que ajudou a manter os Estados sul-americanos em alerta aos passos brasileiros e receosos da atuação em conjunto.

A geopolítica, considerada como “estratégia geográfica visando ao acréscimo de poder do Estado”,<sup>77</sup> no caso brasileiro não deve ser associada a uma estrutura específica de governo, antes disso, ela deve ser recolhida para o plano estratégico do pensamento dos militares. Assim, neste pensamento, “por detrás da comunhão dos interesses econômicos, políticos e militares [...] moldando os chamados interesses nacionais, revela-se solidamente instalada toda uma perspectiva geográfica, ou mais precisamente, geopolítica”. Indo ao encontro da análise de Decuadra quando explica que a geopolítica “cumprir o papel de fornecer elementos valorativos e ideológicos que visam fortalecer a construção do poder dos Estados-nações”.<sup>78</sup>

O projeto dos formuladores geopolíticos “era constituir uma poderosa unidade abrangendo a América do Sul, o Atlântico Sul e o Pacífico-Sul-Americano, sob a hegemonia brasileira”<sup>79</sup>. Assim, apesar da diplomacia invocar a tradição brasileira, o pensamento dos geopolíticos se baseava, conforme acreditavam os vizinhos, na perspectiva de dominação militar.

Dessa forma, sendo os interesses políticos e estratégicos, das análises geopolíticas regionais, focados na região da América do Sul, foi a partir deste espaço que a percepção de projeção brasileira se fez notar, como o país da região com maior capacidade de jogo no tabuleiro internacional, ainda que não haja consenso sobre essa atuação. Tais ideias foram associadas, primeiramente como uma espécie de subimperialismo e posteriormente como uma possível âncora regional, ambas as feições no qual a política externa brasileira pareceu pouco disposta.

---

<sup>76</sup> CERVO, Amado Luiz. A dimensão da segurança na política exterior do Brasil. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JUNIOR, Domicio (Org) *Brasil e o Mundo – Novas Visões*. Rio de Janeiro: F. Alves, pp. 319-361, 2002. p. 324.

<sup>77</sup> GONÇALVES, Williams. O pensamento estratégico brasileiro: O discurso de Golbery. Dissertação. Mestrado em Filosofia. Rio de Janeiro: PUC, 1984. p. 8.

<sup>78</sup> DECUADRA, Daniel. Geopolítica, política externa e pensamento militar brasileiro em relação ao Atlântico Sul (1964-1990). Dissertação. Mestrado em Relações Internacionais. Rio de Janeiro: PUC, 1991. p. 9.

<sup>79</sup> CAVAGNARI FILHO, Geraldo L. Estratégia e Defesa (1960-1990). *Caderno Premissas*. São Paulo: n.º.7, 1994.

Percebe-se que essas projeções brasileiras quando interpretadas a partir da ótica dos *police makers* das nações vizinhas, em especial da Argentina, acabaram por induzi-los a considerar o Brasil como fator de temor na região, sobretudo nos momentos de crescimento da economia brasileira. Tal situação levou os países fronteiriços a denunciarem os planos de extensão da dominação brasileira pelo continente e, por conseguinte, fizeram com que os planos de integração sempre estivessem entrelaçados com o sentimento da desconfiança.<sup>80</sup>

Esse sentimento vai marcar o desenrolar das negociações que ocorreram no pós-Primeira Guerra, quando as nações competiram pela atração de investimentos. O fomento da industrialização no Brasil com o fim da República Velha vai impulsionar os pensadores nacionais a refletirem a inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho não apenas no corte agrário-exportador, mas também com a produção manufaturada. Esse salto, acompanhado por alguns outros países, não será generalizado. A manutenção de estruturas primárias em diversos outros conseguirá acelerar e aprofundar a assimetria regional.

### **1.3.1 Um ímpeto pelo desenvolvimento e a ampliação da agenda regional**

A história da política externa sul-americana, e da brasileira em especial, pode ser compreendida pela amplitude de temas e dos interesses que a circundam. Suas premissas fundamentais, como estamos apontando, caracterizam o conjunto de opções que determinaram a forma de inserção internacional dos países. Se nossa primeira inserção no cenário global foi a partir da exportação dos produtos primários e importação de bens manufaturados e alimentos, sendo destino dos investimentos que financiaram as obras de infraestrutura<sup>81</sup>, a partir da Primeira Guerra e, sobretudo, depois da Crise de 1929, a discussão sobre o processo de industrialização conseguiu se intensificar.

Furtado<sup>82</sup> explica que a Crise de 1929 tem grande significação para os países latino-americanos, pois até então “o desenvolvimento do setor industrial fora um reflexo da expansão das exportações; a partir desse momento, a industrialização seria principalmente induzida pelas tensões estruturais provocadas pelo declínio, ou crescimento insuficiente, do setor exportador”. Os exemplos estão nos casos de Argentina, Brasil, Chile e Colômbia, cujos processos de industrialização, ainda incipiente, estavam em curso, mas que já apresentavam

---

<sup>80</sup> GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Militares, Diplomatas e Política Externa no Brasil pós-64. 1991. *Op. Cit.* p. 19.

<sup>81</sup> CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. 2008. *Op. Cit.* p. 202.

<sup>82</sup> FURTADO, Celso. [1969] *A economia latino-americana*. 2007. *Op. Cit.* p. 184.



sinais de esgotamento mesmo antes da crise; mas não no que tange à Venezuela e ao Peru, que tiveram crescimento em suas exportações. Também não seria o caso da Bolívia, que não deu passos significativos para a industrialização.

As reações das economias foram distintas. Ou seguiram para o momento anterior, no sentido do atrofamento da economia monetária, ou expandiram o ramo industrial se baseando no mercado interno. Este caminho foi fundamentado, desde cedo, pela substituição de importações, dada a contração do comércio internacional, que depois teve uma tendência a arrefecer, a partir do segundo pós-guerra, quando a demanda por matérias-primas teve um incremento. O fato é que os países não apresentaram uniformidade nos processos em curso, seja por circunstâncias internas, seja pelas diferentes fases que se encontravam em termos de industrialização.<sup>83</sup>

No Brasil, portanto, inicia-se um período de transformações da base econômica nacional, pela tentativa de superação do modelo agrário-exportador com a proteção da indústria nascente e ação do Estado. Apesar dessa estratégia marcar uma tentativa de inserção mais ativa na economia mundial, a partir do fortalecimento do desenvolvimento nacional, em termos de política externa, o presidente Getúlio Vargas (1930-1945 / 1951-1954) manteve-se alinhado ideologicamente com os Estados Unidos. Este, como vimos na parte anterior, delineava sua ascensão hegemônica, que contou com o declínio da Grã-Bretanha que foi marcado pelos custos materiais das guerras e abandono do padrão-ouro.

Essa transição foi sentida, sobretudo, na participação dessas potências no comércio exterior brasileiro. Segundo Cervo, “a sedução do prestígio contaminou o horizonte diplomático”,<sup>84</sup> e o Brasil passou a projetar externamente um papel bem acima dos meios práticos internos de exercê-lo efetivamente.

A percepção está relacionada com a estratégia para o desenvolvimento traçada por Vargas, que ressaltava a necessidade de se alcançar um *status* de relevo no cenário internacional. Logo, a devida inserção do Brasil no contexto de Estados autônomos, além da busca de segurança, seria realizada pelo crescimento da economia, cujo modelo fordista de produção capitalista se expandia na aliança entre os capitais do Estado e do mercado internacional.

Os mercados internos e estrutura socioeconômica da maioria dos países vizinhos ressaltavam as diferenças de tamanho com o Brasil e ajudaram a conservar, em termos de

---

<sup>83</sup> FURTADO, Celso. [1969] *A economia latino-americana*. 2007. *Op. Cit.* p. 191.

<sup>84</sup> CERVO, Amado Luiz. *A dimensão da segurança na política exterior do Brasil*. 2002. *Op. Cit.*, p. 329.

estratégias de desenvolvimento, um baixo perfil de aproximação, destituída da noção de integração.

A conjuntura internacional da Segunda Guerra viria a alterar os caminhos dos países da região. No Brasil, em 1939, Vargas tentou manter-se neutro quanto às expectativas de entrada no confronto bélico, pois também eram divergentes as posições internas. Utilizou-se do que foi chamado de “política de equidistância pragmática”,<sup>85</sup> que significava possuir relações com ambos os Eixos, tanto em questões comerciais, como políticas e militares. Por fim, não conseguiu sustentar a política de barganha e acabou por entrar no confronto a favor dos Aliados, ainda em 1942.

Moura explica que o presidente soube atentar para as próprias limitações e soube agir no momento certo, quando era realmente necessário. Soube usar com habilidade “sua neutralidade como trunfo para obtenção de benefícios econômicos e políticos”.<sup>86</sup> Uma das consequências de se voltar definitivamente para o lado norte-americano e romper as relações com as potências do Eixo foi a criação de comissões militares conjuntas para planejar a defesa do território brasileiro.

Com o desgaste do regime do Estado Novo e o clamor das eleições, a mudança do presidente brasileiro pouco alterou o teor da política externa. O presidente Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) manteve e aprofundou as expectativas quanto ao tratamento político diferenciado com a potência, devido à anterior cooperação de guerra, e ao aporte de divisas daquele país, adotando o liberalismo econômico como modelo. Enquanto Pinheiro designa-o pelo que chama de “americanismo ideológico”<sup>87</sup> nas formulações e decisões diplomáticas, Bueno e Cervo identificam o período com o paradigma do Estado desenvolvimentista.

Se o alinhamento aos EEUU condicionava as decisões nacionais aos ditames da política definida pela potência, esse posicionamento contrariava os ideais dos “nacionalistas” – que propunham um desenvolvimento autônomo e uma inserção distinta daquela ditada pelos parâmetros norte-americanos, conquanto assegurada a adesão aos preceitos ocidentais. O debate, pró ou contra o “irmão do Norte”, marcou de forma contundente a construção das teorias e das políticas nacionais. Ele emerge de forma mais concreta a todos os países do sistema internacional após a Segunda Guerra Mundial, marcada pelo crescimento das

---

<sup>85</sup> MOURA, Gerson. Neutralidade Dependente: o caso do Brasil, 1939-42. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: v. 6, n. 12, pp. 177-189, 1993. p. 179.

<sup>86</sup> *Idem*. p. 188.

<sup>87</sup> PINHEIRO, Leticia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: IRI/PUC, v. 22, n. 2, pp. 305-335, 2000. p. 309.

rivalidades político-ideológicas entre dois polos antagônicos de poder, os Estados Unidos, capitalista, e a União Soviética, socialista. Lima<sup>88</sup> explica que, dentre das características da ordem pós-45, as mais significativas foram a bipolaridade estratégico-militar, funcional na ótica das superpotências – cuja chave da estabilização do poder estava na dissuasão nuclear, e o construto econômico de Bretton Woods.

Essa percepção do reordenamento pós-1945 não escapou do exame de um Terceiro Mundo que se formava com os países fora dos eixos centrais. Na medida em que o antigo sistema colonial declinava, os novos Estados também buscavam o distanciamento dos tópicos debatidos pelas potências nos foros internacionais e propunham uma inserção ativa e autônoma na nova ordem.

No rol das organizações internacionais multilaterais, foi constituída, em 1948, a Organização dos Estados Americanos (OEA), que contemplava os preceitos de independência, democracia, boa vizinhança e solidariedade no nível hemisférico para alcançar um ordenamento pacífico, a justiça, a colaboração e a defesa da soberania e da integridade territorial.<sup>89</sup> Entretanto, a presença dos EEUU na organização balizou os termos de autonomia ao entendimento que ele se propunha, mantendo a região em sua proteção e dependência militar e econômica.

Destaca-se do período que a política internacional da potência hegemônica estava voltada, desde o final da guerra, para conter o avanço comunista e, para isso, reestruturar a Europa por meio do Plano Marshall. Em meados da década de 1950, entretanto, o Velho Continente já estava amplamente recuperado e retomava seu projeto de expansão, incluindo nele a integração da Europa Ocidental. Essa integração, que já caminhava a passos largos, se iniciou via entendimentos comerciais entre França e Alemanha e posteriormente englobou outros países e temas, como energia atômica e defesa.<sup>90</sup> A estratégia daquele momento viria a se tornar um paradigma nos formatos de integração. As conjunturas nacionais e internacionais que o propiciaram, entretanto, não conseguiram ser reproduzidas em outros momentos históricos.

---

<sup>88</sup> LIMA, Maria R.S. Teses equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós-Guerra Fria. 1996. *Op. Cit.*, p. 397-398.

<sup>89</sup> A Carta da OEA foi assinada por vinte e um países, incluindo os Estados Unidos, em Bogotá, em 1948 (reformada pelo Protocolo de Buenos Aires em 1967, pelo Protocolo de Cartagena de Indias em 1985, pelo Protocolo de Washington em 1992, e pelo Protocolo de Manágua em 1993). A Organização entrou em vigor em 1951. Cf.: OEA. *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. Bogotá, 1948. Disponível em: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_A-41\\_Carta\\_de\\_la\\_Organizacion\\_de\\_los\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm) Acesso em: 4 de julho de 2013.

<sup>90</sup> Em 1951 foi formada a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e em 1957 foram firmadas a Comunidade Econômica Europeia e a Comunidade Europeia da Energia Atômica. Para verificar toda a cronologia da integração europeia ver o site da atual União Europeia em [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

No mesmo sentido, sem um Plano Marshall para a América Latina, a Cepal gerou impulsos diversos, sobretudo à conformação de negociações para gestação de processos de integração que resultaram posteriormente na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) e depois na Associação Latino-Americana de Integração (Aladi).

A América do Sul manteve, ainda assim, a mesma esperança de aportes dos investimentos diretos norte-americanos. Durante a IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, o Brasil conseguiu avanços nas conversações bilaterais com os EEUU, o que gerou o entendimento da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para a promoção do desenvolvimento econômico e destinada a formular projetos a serem implementados na reestruturação econômica do país. De acordo com Lucas Lopes, ex-presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, criado em 1952, o relatório final da Comissão gerou uma ampla análise do

[...] desenvolvimento da economia nacional, dos seus problemas, das suas demandas. Ali está demonstrado, claramente, que o Brasil teria de entrar em um processo de capitalização maior do que o fazia naquele momento. Havia uma abertura pela frente e nós tínhamos de tentar obter novos tipos de financiamento e novos tipos de investimentos.<sup>91</sup>

Dentre os projetos estava exatamente a criação de um banco – o BNDE – para o financiamento nacional do desenvolvimento que captaria os financiamentos externos, sobretudo do Banco Mundial e do *Eximbank* (Banco de Exportações e Importações dos Estados Unidos) que já haviam assumido esse compromisso.

No Brasil, Juscelino Kubitschek, que assumiu a presidência em 1956, se propôs a colocar em prioridade o tópico do desenvolvimento nacional, ressaltadamente com referência à economia brasileira, explicitado em seu Plano de Metas com trinta objetivos bem traçados pelos Grupos de Trabalho do Conselho de Desenvolvimento Econômico, dentro do BNDE. Seu objetivo de campanha era fazer o país avançar 50 anos em 5. Segundo Lucas Lopes:

Das metas, com o apoio integral do próprio Banco, saíram programas que incentivaram os investimentos da indústria automobilística, da indústria de construção naval, da indústria de material elétrico pesado, dentre outros. Todos esses programas – que, naquela época, foram fruto [...] de um processo de industrialização mais ativo – tiveram origem no Programa de Metas e no BNDE.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> O BNDE viria a completar seu acrônimo com o S de social em 1982. Entrevista de Lucas Lopes, publicada pelo Centro Celso Furtado no periódico *Memórias do Desenvolvimento*. Cf. LOPES, Lucas. Entrevistas. Presidentes do BNDE. *Memórias do Desenvolvimento*. Ano 3, nº 3. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009. p. 14.

<sup>92</sup> Lucas Lopes explica que as trinta metas se somaria a mais uma, a construção de Brasília, efetivada em 1960. LOPES, Lucas. Entrevistas. 2009. *Op. Cit.* p. 17.

No que tange à política externa, foi reafirmada a solidariedade política hemisférica e, sobretudo aos EEUU e ao Ocidente. Apesar disso, Juscelino adotou um discurso diplomático mais nacionalista depois de 1958, ano do lançamento da Operação Pan-Americana – OPA, que partia do pressuposto que ajudar o continente americano era fortalecer a democracia e enfraquecer as tendências ou efeitos de possíveis revoluções comunistas. Na prática, a iniciativa não logrou resultados efetivos, mas, como Vizontini<sup>93</sup> explica, nesse momento se restabelece um processo de barganha com relação aos EEUU, transformando assim uma inserção predominantemente hemisférica em outra na qual serão afirmadas as dimensões mundial e multilateral.

A necessidade de diversificação ficou demonstrada na insuficiência de crescimento que as economias vinham evidenciando, a despeito das transformações estruturais que estavam em curso com o avanço da industrialização. As condições desfavoráveis no mercado de produtos primários entre 1950 e 1960 renovou a percepção de que o desenvolvimento se faria pela indústria, mesmo que esse processo tenha se engendrado em diferentes formas nos países da região. Na Argentina, o crescimento horizontal da indústria, associado ao desestímulo das exportações aumentaram sua instabilidade. No Brasil, houve uma ampliação da base industrial e a consciência do comando do processo pelo Estado. Furtado cita que no início da década de 1960 a demanda brasileira de produtos industrializados era abastecida em 90% pela produção interna.<sup>94</sup>

No Brasil, as propostas da Política Externa Independente (PEI), de Jânio Quadros (31 de janeiro de 1961 e 25 de agosto de 1961), fizeram o Brasil conhecer a forma mais autônoma das experiências nacionais, até então. Baseada no nacionalismo, a PEI reivindicava a autodeterminação dos povos, ressaltava o diálogo Norte-Sul e uma perspectiva universal, sem deixar a temática regional, mas sem efetiva vinculação ideológica e alinhamento aos Estados Unidos. Aproveitando-se da conjuntura internacional favorável com a crise cubana e mesmo os processos de descolonização, buscou reivindicar os interesses econômicos nacionais com liberdade de movimentos no cenário mundial.<sup>95</sup>

Depois de décadas de dependência básica dos Estados Unidos como principal mercado para suas matérias-primas, o novo governo procurou restabelecer relações diplomáticas e comerciais com todos os países onde

---

<sup>93</sup> VIZENTINI, Paulo Fagundes. A política externa do governo JK (1956-61). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (Org.) *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990. Crescimento, modernização e política externa*. v. 2. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. p. 231.

<sup>94</sup> FURTADO, Celso. [1969] *A economia latino-americana*. 2007, *Op. Cit.*, p. 276.

<sup>95</sup> CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. 2008. *Op. Cit.* p. 310.

novos mercados fossem capazes de absorver os produtos brasileiros, especialmente no bloco socialista e no Terceiro Mundo.<sup>96</sup>

Do ponto de vista ideológico a política foi fundamentada na neutralidade e buscava retirar dela as vantagens para a realização dos interesses nacionais, descritos como desenvolvimento e autonomia. Jânio, entretanto, renunciou à presidência sete meses depois de empossado e apesar das tramas políticas traçadas tão logo houve a renúncia, João Goulart conseguiu assumir seu posto em 7 de setembro de 1961, prosseguindo com a ideia do antecessor até 1964.

A PEI se situou numa época em que o pensamento rígido quanto à bipolaridade mundial era efetivo. Assim, se em um primeiro instante, “a atuação multilateral assume características própria do neutralismo, de mediação entre as superpotências”, após outubro de 1962 esse discurso é abandonado. Com a crise dos Mísseis em Cuba vai ser estabelecida, no plano internacional, uma modificação efetiva com a formação de uma *entente cordiale* entre as superpotências, com o progressivo abrandamento das tensões a partir de outubro de 1962.<sup>97</sup>

De todo esse período destaca-se no plano externo as novas iniciativas de contestação da ordem internacional tal como era ditada pela potência, a começar com a reunião da Conferência de Bandung e a criação do Movimento dos Não-Alinhados, em 1955; com a série de independências dos países africanos; e a Revolução Cubana, em 1959, quando Fidel Castro toma o poder em Cuba, reforçando a tese da virada comunista que orientou a formação da OPA.<sup>98</sup>

As concepções sul-americanas sobre política e economia também sofreram influência das orientações mais críticas quanto à vinculação automática aos norte-americanos, frutos, no Brasil, dos debates do ISEB - Instituto Superior de Estudos Brasileiros, e no conjunto da região às percepções do pensamento da Cepal, com a tese da desvantagem do sistema econômico tradicional das hegemonias como propagador das diferenças entre o centro avançado e à periferia atrasada, mantendo o círculo do subdesenvolvimento.

Para Pinheiro a situação se explica com a compreensão de um novo paradigma, o globalismo,

[...] concebido como uma alternativa ao anterior (paradigma americanista) esse paradigma contrapunha à tese de que a maior aproximação de

<sup>96</sup> WROBEL, Paulo S. Aspectos da Política Externa Independente. A questão do desarmamento e o caso de Cuba. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: v. 6, n. 12, p. 191-209, 1993. p. 195.

<sup>97</sup> CRUZ, José Humberto Brito. Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da política externa independente (1961-1964). *Cadernos do IPRI*. Brasília: IPRI. n. 2, p. 65-78, 1989. p. 72.

<sup>98</sup> PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. 2004. *Op. Cit.* p. 33.

Washington elevaria os recursos de poder do país, aquela que elegia a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para o aumento do seu poder de barganha do mundo, inclusive junto aos Estados Unidos.<sup>99</sup>

Para Cervo, há uma divisão do paradigma desenvolvimentista que explica uma dupla estratégia, uma relacionada ao desenvolvimento nacional autônomo, incluída uma feição multilateral, e outra a um desenvolvimento associado às forças do capitalismo internacional, com ligação especial ao relacionamento com os EEUU.<sup>100</sup>

Transpassando a temática exclusiva de manutenção da paz e da ordem e dando prioridade para os problemas do desenvolvimento, a maioria dos discursos diplomáticos, ressaltadamente o brasileiro, deixava explícito o objetivo de superação do abismo entre o Norte e o Sul, colocando essa temática como mais urgente do que o próprio desarmamento, tema caro às nações desenvolvidas.<sup>101</sup>

Tal perspectiva pode ser amplamente encontrada, por exemplo, nos Três D's do chanceler Araújo Castro, que incluía desenvolvimento, desarmamento e descolonização, indo ao encontro do movimento de caráter econômico, que vivia um forte momento nos debates das Nações Unidas.<sup>102</sup>

No que se refere aos projetos de integração regional na América do Sul deste período, não era a determinação política que os impulsionava, mas foram imbuídos do um espírito comercial, como consolidado na Alalc, ainda que sem frutos efetivos. O amadurecimento dos projetos de desenvolvimento nacional e das capacidades industriais da região foi seguidamente esvaziado pelos obstáculos estruturais das próprias economias, a falta de complementaridade entre os mercados, o endividamento crescente, já na década de 1970, e as próprias discordâncias em torno do projeto de integração, entre as visões que defendiam o livre comércio e as que almejavam uma integração mais profunda, com bases políticas.

Nota-se que a condução das relações internacionais sul-americanas refletia fortemente a conjuntura mundial de ampliação de um discurso multilateralista. Afastou-se do discurso

---

<sup>99</sup> PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. 2004. *Op. Cit.*, p. 34-35.

<sup>100</sup> CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. 2008, *Op. Cit.*, p. 45-46.

<sup>101</sup> CRUZ, José Humberto Brito. Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da política externa independente (1961-1964). 1989. *Op. Cit.*, p. 73.

<sup>102</sup> Em novembro de 1963, Araújo Castro como Ministro das Relações Exteriores, chefiou a delegação do Brasil à XVIII Sessão da Assembleia Geral da ONU, em Nova Iorque, defendendo na oportunidade sua política dos "Três D's - Desenvolvimento, Desarmamento e Descolonização. Cf. CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. *Araújo Castro*. Biografias. A trajetória política de João Goulart. Disponível em: [http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/araujo\\_castro](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/araujo_castro) Acesso em: 27 fev. 2010.

pró-hegemônico e promoveu outro no qual enfatizou a necessidade do desenvolvimento nacional a partir da ampliação das capacidades internas e concatenação da agenda política e do comércio entre os países do Sul, e mesmo destes com o resto do mundo.

### **1.3.2 Segurança e desenvolvimento: uma geopolítica diferenciada em uma região militarizada**

A dimensão cooperativa hemisférica que será impressa na troca do regime democrático para o ditatorial, no Brasil, com o golpe de abril de 1964 teve um acompanhamento *pari passo* com golpes em outros países latino-americanos, que passaram a imprimir nas diplomacias grande peso estratégico na reorientação das transformações em curso.

Houve, assim, um marco nas políticas externas sul-americanas de mudanças na condução das políticas internas e de revisão do relacionamento externo. Dentre os motivos para tomada do poder, no Brasil, estava a desconfiança da julgada “esquerdização” do governo de Goulart, assim como da perda de controle da vida política do país, tanto pelo trato nacional quanto pela feição das alianças e vias que aquele governo estava traçando. Gonçalves e Miyamoto ainda distinguem este golpe de outras revoluções armadas pelo seu caráter de cálculo prévio. Na palavra dos autores “as elites militares contavam com um programa de ação concebido e amadurecido com antecedência”.<sup>103</sup>

Essa correção de rumos implementada pelo primeiro presidente militar partia do ataque aos princípios da anterior Política Externa Independente e do globalismo de Jânio e Jango. O presidente Castelo Branco fez da bipolaridade a realidade que determinaria a trajetória internacional do Brasil, além de ter associado o desenvolvimento nacional ao capital transnacional, realizando um alinhamento direto aos EEUU, enquanto potência mundial, e, logo, com a própria civilização ocidental.<sup>104</sup>

Oriundo dos quadros de formação da Escola Superior de Guerra, fazia vez ao “[...] desejo de implementar na prática o projeto de nação maturado na ESG”<sup>105</sup>. Promoveu em sua política externa o pensamento daquela escola onde as formulações geopolíticas do

---

<sup>103</sup> CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. Araújo Castro. Biografias. *Op. Cit.*

<sup>104</sup> CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2008. *Op. Cit.*, p. 369.

<sup>105</sup> GARCIA, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: vol. 40, nº1, p. 18-40. 1997. p. 23.



general Golbery do Couto e Silva tiveram sua maior força. Seu pensamento passou a ser considerado como dominante, sobretudo, a partir das noções de planejamento estratégico, através do qual deveria ser efetivado o fortalecimento do poder nacional.<sup>106</sup>

As propostas de Golbery, que são marcadas exatamente pela bipolaridade das fronteiras ideológicas da Guerra Fria e pela necessidade de buscar aos Estados Unidos como aliado natural já eram partilhadas pela elite conservadora brasileira, seja militar, seja civil. Nesse sentido, o que Golbery realmente acrescentou foi o

[...] fato de procurar demonstrar junto aos Estados Unidos a grande serventia estratégica que o Brasil poderia ter, desde que bem apetrechado militarmente e inserido num programa desenvolvimentista de co-responsabilidade norte-americana. Para melhor dizer, tratava-se de evidenciar o imprescindível ganho estratégico que os Estados Unidos poderiam obter, ao reforçar as potencialidades geopolíticas do Brasil.<sup>107</sup>

Pode-se considerar que os impactos das formulações geopolíticas foram sentidos mais no exterior do que dentro do Brasil. As teorias de Golbery foram disseminadas aos autores latino-americanos como enraizadas na prática brasileira, até mais do que era na realidade, e acabaram por caracterizar nossa política externa como expansionista e hegemônica no plano regional, além de contribuir para o afastamento e manutenção das desconfianças históricas com os vizinhos.<sup>108</sup>

De fato a história política da região está repleta de rupturas democráticas, ainda que nem todas tenham gerado uma involução das relações internacionais.<sup>109</sup> Na Venezuela, entre 1945 e 1948 dois golpes ocorreram. No último, o governo do general Pérez Jimenez durou até 1958 quando outro golpe o retirou do poder, em 1958, e depois disso, houve eleições com normalidade.

---

<sup>106</sup> Em seu livro *Planejamento Estratégico*, Golbery explica que um Estado deve possuir um Poder Nacional que possa fazer frente às responsabilidades assumidas tanto na guerra (suas elucubrações se dão a partir da hipótese de guerra), quanto no tempo de paz. Segundo o autor “tratar-se-á, imperativamente, de fortalecer esse Poder, desenvolvê-lo no tempo devido e por todos os processos”, devendo-se considerar, para esse fim, que a Segurança Nacional, ao desgastar a economia, acaba por contradizer a proposta de maximização de poder. Logo, “a segurança estrutura-se [...] sobre uma base irreduzível de bem-estar econômico e social, nível abaixo do qual se ofenderá a própria capacidade de luta e de resistência da Nação”. Ver: COUTO e SILVA, Golbery. *Planejamento Estratégico*. 2ª ed. Brasília: UNB, 1981. p. 369-370.

<sup>107</sup> GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na Política Externa Brasileira 1964-1984. 1993. *Op. Cit.* p. 214.

<sup>108</sup> GARCIA, Eugênio Vargas. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). 1997. *Op. Cit.* p. 25.

<sup>109</sup> Uma ampla biografia dos líderes políticos está disponível pela fundação *Barcelona Center for International Affairs* (CIDOB), ressaltados nos textos as opiniões da própria instituição. Ver: [http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos) Acesso em: 13 de julho de 2013.

Ainda antes do Brasil, o general Alfredo Stroessner subiu ao poder no Paraguai em 1954 e lá ficou até 1989. Na Argentina há uma constância de golpes, em 1955, Perón é destituído em ação associada da Marinha e do Exército. Em 1966, o General Juan Carlos Onganía retira do poder o presidente Arturo Illia. Depois há novas eleições em 1973, da qual sai vitorioso o peronismo para em 1976 receber outro golpe, sobre Evita Perón, então presidenta, desta vez pelas Forças Armadas que, em junta, decidiram a troca presidencial até 1983, quando o país retornou à democracia.

Em 1968, Fernando Belaunde, presidente do Peru, foi deposto pelo exército liderado pelo general Juan Velasco Alvarado. O regime durou até 1980, quando depois de eleições o próprio Belaunde foi retornado ao poder.

No Equador, em 1972, um golpe militar derrubou o regime de José María Velasco Ibarra passando a utilizar a riqueza do petróleo e empréstimos estrangeiros para custear um programa de industrialização, reforma agrária, e mesmo subsídios para o consumo nacional.

Na Bolívia o golpe retirou o general Juan José Torres em 1971, com o poder assumido pelo general Hugo Banzer Suárez (1971-78 / 1997-2001), o mesmo que proporia em 1999 uma concatenação do continente. O país passou por muita instabilidade política e econômica depois de 1978, com nove trocas presidenciais até 1985.

No Uruguai, em junho de 1973, a transformação em ditadura, apesar de imposta pelas Forças Armadas, foi praticada por um civil, o já presidente Juan Maria Bordaberry. No Chile, o presidente Salvador Allende foi assassinado em 11 de setembro de 1973 e o poder foi assumido pelo general Augusto Pinochet. Nestes três países, Bolívia, Uruguai e Chile, segundo Bandeira, o Brasil colaborou com os golpes, visando seus interesses e objetivos que eram ascender ao *status* de grande potência, e isso passava pelo estabelecimento da hegemonia na região, em coincidência com as linhas traçadas desde Washington.

Isso significava que as novas configurações dos países sul-americanos e a “gravitação” em torno do Brasil, serviram de manobra estratégica, que teve como resultado um certo isolamento político da Argentina, de fato, realizado com a abertura de corredores de escoamento da produção desses países para portos brasileiros, retirando poder de Buenos Aires. Para o autor, o Brasil visava fundamentalmente o próprio desenvolvimento, a despeito disso, sua estratégia econômica e diplomática “foi uma verdadeira guerra, restabelecendo, um

século depois, a hegemonia que mantivera na Bacia do Prata, até pelo menos 1876”, ao final da Guerra do Paraguai.<sup>110</sup>

O binômio ‘segurança e desenvolvimento’ marcou a ideologia dos governos militares. O discurso passou a priorizar a segurança como fator indissociável de qualquer modelo de desenvolvimento.<sup>111</sup> Enquanto as ditaduras sul-americanas insistiam na rigidez do sistema bipolar, não percebiam que a situação do cenário internacional começava a se transformar. As duas superpotências já haviam encerrado a crise instaurada por ocasião da instalação de mísseis soviéticos em Cuba, que havia desencadeado a invasão da Baía dos Porcos, em 1962, e tinham aberto as iniciativas de conversação. O período da *détente* entre os Estados Unidos e União Soviética avançou assim no campo militar, político e econômico, inclusive com o aumento do comércio bilateral.<sup>112</sup>

Já no segundo governo militar brasileiro, com a posse do marechal Costa e Silva, em 1967, houve o que Cervo e Bueno chamam de uma nova correção de rumos na política brasileira, momento em que foi realocada a política externa para novamente “suprir a sociedade e o Estado de condições e meios adequados para impulsionar o desenvolvimento de forma autônoma, na medida do possível”.<sup>113</sup> A nova diplomacia, conhecida como “diplomacia para a prosperidade”, indicava uma disposição para enfrentar os obstáculos do desenvolvimento e na ação externa visava,

[...] em todos os planos bilaterais, ou multilaterais, à ampliação dos mercados externos, à obtenção de preços justos e estáveis para nossos produtos, à atração de capitais e de ajuda técnica, e – de particular importância – à cooperação necessária à rápida nuclearização pacífica do país.<sup>114</sup>

Abandonando algumas orientações do governo anterior, como a bipolaridade rígida, a segurança coletiva e mesmo um ocidentalismo extremamente engajado, o segundo governo militar soube aproveitar o momento histórico e gerir uma nova política externa, atenta ao interesse nacional construído pela ótica brasileira.

<sup>110</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. 3ª ed. ver e ampl. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. p. 414-416.

<sup>111</sup> GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na Política Externa Brasileira 1964-1984. 1993. *Op. Cit.* p. 216.

<sup>112</sup> CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2008. *Op. Cit.* p. 371.

<sup>113</sup> *Idem.* p. 380.

<sup>114</sup> Discurso de Costa e Silva no Palácio do Itamaraty, em Brasília, em 5 de abril de 1967, *apud* GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na Política Externa Brasileira 1964-1984. 1993. *Op. Cit.*, p. 222.

Sua rápida morte, entretanto, fez do general Emílio Garrastazu Médici o terceiro presidente militar (1969-1974). Designou-se sua diplomacia como a “do interesse nacional” e passou a priorizar as relações bilaterais como as mais eficientes “para se alcançar os fins da política externa do governo anterior – ou seja – resistir e superar os obstáculos que os países desenvolvidos colocavam aos que se propunham desenvolver”.<sup>115</sup>

Conforme Pinheiro<sup>116</sup>, o governo Médici pode ser caracterizado pelo autoritarismo e pela descentralização da administração em diferentes áreas decisórias – militar, política e econômica, sendo que as questões econômicas tiveram prioridade, dado o momento histórico favorável.

Em linhas gerais, é característico que perseguia, assim como seus antecessores, o desenvolvimento nacional, porém em um contexto nacional modificado pelos registros de 11,2% de crescimento do PIB, registrados em 1968, que se manteriam como padrão do crescimento econômico, associando ainda os interesses da burocracia estatal ao desejo de transformar o Brasil numa grande potência mundial.<sup>117</sup>

No período que se segue aos três primeiros governos do golpe de 1964 tornou-se visível uma inflexão na condução e decisão das políticas nacionais, principalmente na política externa brasileira. O General Ernesto Geisel, que assumiu em 1974, encontrou o Brasil em circunstâncias “bem distintas das que cercaram a de seu antecessor, as dificuldades internas e externas que encerravam o milagre brasileiro contribuíram decisivamente para a moldagem do projeto governamental do novo presidente”.<sup>118</sup>

Assim, como não pode ser mantida a continuidade que vinha sustentando a política nacional de 1964-1974, o próprio processo de mudança do sistema internacional vai ser responsável pela incompatibilização com as linhas fixadas de alguns assuntos estratégicos. O governo Geisel procede, então, uma revisão do *modus operandi* político e diplomático.

De fato, foram as condições políticas e econômicas herdadas por Geisel de seu predecessor, associadas à situação internacional que levaram às consideráveis inovações das políticas doméstica e externa.<sup>119</sup>

<sup>115</sup> GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na Política Externa Brasileira 1964-1984. 1993. *Op. Cit.* p. 225.

<sup>116</sup> PINHEIRO, Letícia. Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa durante Regime Militar. 1996. *Op. Cit.* p. 462.

<sup>117</sup> GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na Política Externa Brasileira 1964-1984. 1993. *Op. Cit.* p. 226.

<sup>118</sup> *Idem.* p. 230.

<sup>119</sup> Tradução nossa. PINHEIRO, Letícia. Foreign Policy decision making under the Geisel government: The President, the Military and the Foreign Ministry. Tese. Doutorado em Relações Internacionais. Londres, London School of Economics, 1994. p. 28.

A política externa do “pragmatismo responsável” de Geisel pode ser compreendida pela busca intensa do interesse nacional, englobando a convergência com os interesses de outros povos, na tentativa de se aproximar do Terceiro Mundo e substituindo o individualismo do período Médici. Por isso mesmo, a política externa do período busca a autonomia em meio a um distanciamento qualificado no que diz respeito aos principais debates e tópicos de negociação da Guerra Fria. A ação externa do Brasil ocorria a partir da visão do país como uma potência emergente, capaz de interagir ativamente no cenário internacional a partir de suas próprias escolhas.<sup>120</sup>

A ascendência dos debates sobre a problemática que as economias do Sul enfrentavam, e que o Terceiro Mundo quis revitalizar, levou a política externa brasileira a aumentar a importância do diálogo Sul-Sul.

De 1974 à 1978, embora a política brasileira se pautasse por um comportamento independente e pragmático nas relações fora do hemisfério, no caso da América Latina as posições de Brasília eram guiadas por uma interação mais complexa entre os objetivos pragmáticos do Itamaraty e as definições de segurança do estabelecimento militar.<sup>121</sup>

Embora seja prudente relativizar a utilização dos preceitos da geopolítica de Golbery nos governos militares, a observação de Pinheiro merece ser destacada:

Nesse sentido, os rigorosos aspectos da geopolítica e os princípios da DSN [Doutrina de Segurança Nacional] que caracterizaram o pensamento militar durante os anos 50 e 60, foram substituídos por princípios mais flexíveis que iam ao encontro da nova demanda do Estado brasileiro na igualmente nova configuração do sistema internacional. Assim, nós temos que admitir a existência de um pensamento pragmático geopolítico.<sup>122</sup>

Como sucessor de Geisel, em 1979, o então chefe do Serviço Nacional de Informação, General João Baptista Figueiredo deu início à abertura política interna e com isso “reforça a confiança e credibilidade internacional do país”.<sup>123</sup> Vizontini explica que o último governo militar não colocou em prática uma efetiva mudança na diplomacia, foi antes uma conformação aos acontecimentos internos e externos, sobretudo com a crise da dívida latino-americana e a retomada das tensões bipolares em uma nova Guerra Fria. Ressalta o autor que

<sup>120</sup> PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. 2000. *Op. Cit.* p. 313.

<sup>121</sup> LIMA, Maria Regina Soares de; MOURA, Gerson. A Trajetória do Pragmatismo – uma análise da política externa brasileira. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: vol. 25, nº3, pp. 349-363, 1982. p. 359.

<sup>122</sup> Tradução nossa. PINHEIRO, Letícia. Foreign Policy decision making under the Geisel government: The President, the Military and the Foreign Ministry. 1994. *Op. Cit.* p. 70.

<sup>123</sup> LIMA, Maria R.S.; MOURA, Gerson. A Trajetória do Pragmatismo – uma análise da política externa brasileira. 1982. *Op. Cit.* p. 362.

parte desse conjunto de fatores leva à proposição de uma diplomacia mais transparente e a ampliação do diálogo com o Congresso Nacional.<sup>124</sup> A definição da linha política do chanceler Saraiva Guerreiro como “o universalismo, complementado pela dignidade e pela boa convivência”<sup>125</sup> derivava da percepção da expansão da globalização além dos ditames da tradição da própria diplomacia brasileira.

No Brasil, este período, em que pese a onda de recessão econômica, que atingiu também os outros países sul-americanos, a introspecção do Itamaraty voltado deliberadamente para as questões comerciais e ao baixo perfil em política externa de Figueiredo, será o momento de gestação da aproximação da política externa brasileira com a Argentina, fato que marcará toda a década de 80. Um dos tópicos que sempre permearam os cálculos estratégicos brasileiros era a utilização dos recursos hídricos da Bacia do Prata, e que ainda figuravam como importantes na falta de consenso e de estabilidade na região até o final dos anos 70.

Pode-se ter como marco inicial das políticas regionais no Cone Sul, que posteriormente vai articular os outros países em torno do eixo de integração, o Acordo Tripartite Itaipu-Corpus, em 1979, quando Brasil, Argentina e Paraguai harmonizaram o aproveitamento das represas de Itaipu e de Corpus, no rio Paraná. Segundo Oliveira este acordo “representou um forte liame de aproximação e de rompimento de um perfil hegemônico e disfuncional que dominou, por mais de um século, as relações internacionais desses dois países vizinhos e rivais”.<sup>126</sup>

As relações bilaterais Brasil-Argentina foram tidas como prioridade no universalismo de Figueiredo, quando também merece distinção, como fomentador do processo integracionista, a cooperação na área energética nuclear. Efetuado em 1980, o Acordo sobre Desenvolvimento e Aplicação dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, dá início a uma real concatenação institucional e técnica para a modernização do campo nuclear, além de tratar do intercâmbio e segurança da matéria físsil e do estudo das reservas de urânio.<sup>127</sup> Deve-se ressaltar que este foi o primeiro acordo deste tipo entre dois países em desenvolvimento, ainda que para potencialização energética, com projetos nucleares ativos e não signatários do

---

<sup>124</sup> VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do Regime Militar Brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS, 1998. p. 277

<sup>125</sup> GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na Política Externa Brasileira 1964-1984. 1993. *Op. Cit.* p. 239.

<sup>126</sup> OLIVEIRA, Odete Maria de. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: v. 41, nº1, pp. 5-23, 1998. p. 13.

<sup>127</sup> FLORES NETO, Francisco Thompson. Integração e cooperação Brasil-Argentina. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (Org.) *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990. O desafio geoestratégico*. vol. 3. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. p. 182.

Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, fato esse que não agradou nem os alemães e nem os norte-americanos.<sup>128</sup>

Também já avançava a aproximação Brasil e Argentina quando os países membros da Alalc resolveram renovar o Tratado de Montevideú, em 1980 e abriram o processo da Aladi para congregar acordos bi e multilaterais de forma a harmonizar as iniciativas e expandi-las.

Da conjuntura regional que poderia ter enfraquecido o processo de consolidação da integração, o fato marcante foi a eclosão da Guerra das Malvinas, em 1982, uma disputa de soberania e domínio entre a Argentina e o Reino Unido sobre as Ilhas Malvinas. Conta Bandeira que o general Galtieri foi induzido pelos EEUU, de quem acreditou que teria apoio, a reivindicar a ilha e optou pela invasão, prontamente enfrentada pelo Reino Unido. A América Latina e a URSS foram os que teceram solidariedade à Argentina, embora retórica em sua maior parte, enquanto o Brasil buscou intervir com ambos os lados para conseguir uma solução pacífica, mantendo uma “neutralidade imperfeita”, pois ao defender o direito sobre as Malvinas, acabou por reforçar os laços com o país vizinho, que voltou ao regime democrático no ano seguinte.<sup>129</sup>

Houve em toda a região um retrocesso na industrialização que foi acentuado pelas crises econômicas e sociais recorrentes. A esse debilitamento induzido foi dada a solução militar como instrumentos de reajuste e que favoreceram o capital estrangeiro e a formação oligopolista. O incremento das importações, as reduções das tarifas aduaneiras, os ajustes neoliberais da era Reagan-Tatcher já tinham se iniciado no Chile e no Uruguai e mais tarde nos outros países sul-americanos.<sup>130</sup>

No cenário da redemocratização no Brasil, ocorrida em 1985, Tancredo Neves agiu como negociador de uma transição sem grandes constrangimentos e, ainda que indiretamente, foi eleito primeiro presidente civil desde 1964. Seu falecimento instantes antes da posse levou José Sarney, seu vice, a assumir o cargo e o compromisso de manter as bases da política programada, tendo que lidar principalmente com a instabilidade econômica e o crescimento

---

<sup>128</sup> Os Estados Unidos e a Alemanha haviam disputado a área nuclear brasileira por meio de suas empresas. A Westinghouse, norte-americana, celebrou um acordo de instalação de usinas em 1971 e, após o choque do petróleo de 1973 e mudança presidencial brasileira, em 1974, foi celebrado outro acordo, com o grupo alemão Siemens. O Acordo Nuclear Brasil-Alemanha previu a construção de oito usinas term nucleares e transferência tecnológica. Das usinas projetadas apenas duas foram construídas e não funcionam em sua totalidade. O acordo foi declarado obsoleto e cancelado em 2004. Ver: CARVALHO, Glauber Cardoso. *A Política Nuclear Brasileira e o pensamento dos militares: continuidade na adversidade*. Monografia. Graduação em Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Universidade Estácio de Sá, 2005.

<sup>129</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. 2010. *Op. Cit.* p. 443.

<sup>130</sup> *Idem.* p. 436.

vertiginoso da inflação que se configurou como um dos mais relevantes problemas do fim da década de 1980 e começo da década de 1990.

Com efeito, Lima revela que essa transição militar-civil não significou o rompimento paradigmático da política externa, análise que é possível ser estendida para o resto da América do Sul. Assim, conquanto se possa identificar inalterado os cursos das linhas gerais das políticas externas, três cenários podem ser destacados como características desse novo período: i) o aprofundamento da cooperação econômica e política do eixo Brasil-Argentina, sepultando as ambivalências prévias dos respectivos regimes militares ii) a ampliação das relações internacionais dos países, a partir da incorporação de novos atores, ressaltadamente a Comunidade Econômica Europeia e o contínuo crescimento do leste asiático; iii) a atuação mais viável e incisiva nos foros políticos multilaterais, como a ONU e OEA.<sup>131</sup>

Destaca-se do período subsequente que a diplomacia do executivo nacional tomou forte destaque e cresceu no final da década de 80 com a intensificação das viagens oficiais, sobretudo entre Brasil e Argentina.<sup>132</sup>

Em 1985, pela Declaração de Itaipu, os presidentes Sarney e Alfonsín, em texto, revelam a coincidência das análises internacionais dos problemas em comum, além de estabelecerem uma Comissão de Alto Nível para pensarem nos esforços para a integração. Para Flores Neto<sup>133</sup>, dada a sensibilidade da área nuclear, os fortes laços de cooperação estabelecidos entre o Brasil e a Argentina (também com a Declaração sobre Política Nuclear) vêm exaltar o salto qualitativo das relações entre ambos.

Dessa forma, a Ata de Integração Brasil-Argentina, assinada em 1986, que estabeleceu o Programa de Integração e Cooperação Econômica, além de outras declarações e realizações nos anos seguintes, aprofundaram não só a integração política como a econômica, social, cultural e tecnológica. Essa série de medidas foi importante diante da percepção de um impulso renovado para a integração em toda a América Latina.

É lícito enfatizar que o processo de aproximação entre os vizinhos do Cone Sul, seja na esfera econômica, seja no campo tecnológico, obedeceu e permanece obedecendo alguns princípios presentes nos textos normativos regionais, tais como:

[...] o gradualismo, ou seja, a adoção de medidas progressivas que garantam aos agentes econômicos o tempo necessário para ajustarem-se às novas situações criadas pela integração; em segundo lugar, a flexibilidade, para

---

<sup>131</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. Eixos analíticos e conflitos de paradigmas na política exterior brasileira. *Caderno do IPRI*. Brasília: FUNAG/IPRI-OEA, n. 11, p. 63-71, 1994. *Op. Cit.* p. 68.

<sup>132</sup> PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. 2004. *Op. Cit.* p. 53.

<sup>133</sup> FLORES NETO, Francisco Thompson. *Integração e cooperação Brasil-Argentina*. 1996. *Op. Cit.* p. 182.



deixar aberta a possibilidade de revisão do alcance, do ritmo e dos objetivos do processo, e por fim o equilíbrio, a busca de benefícios e vantagens mútuas para ambos os parceiros, não induzindo a especialização das economias em setores específicos.<sup>134</sup>

Em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que ainda guardava a filosofia política de desenvolvimento nacional, precedeu o Tratado de Assunção. Este, firmado em 1991, criou o Mercosul - Mercado Comum do Sul, associando Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai nos termos do regionalismo aberto, uma das novas conceituações da Cepal.<sup>135</sup>

Assim, a fórmula da integração utilizada na segunda metade da década de 1980, que experimentava a proposta desenvolvimentista incluindo a complementação macroeconômica em longo prazo, será transformada pela abertura comercial dos anos 1990 e a absorção do neoliberalismo pelos governos de Carlos Menem, na Argentina e de Fernando Collor, no Brasil.

### **1.3.3. A região e o mundo pós-Guerra Fria: uma estratégia de cima para baixo**

Na arena internacional a queda do Muro de Berlim, em 1989, que separava a cidade de Berlim em duas desde 1962, e também marcava a divisão mundial entre capitalistas e socialistas, gerou um processo de revisão das relações internacionais. Não houve um inimigo a quem se contrapor de imediato e os EEUU assumiram de forma inequívoca o comando da ordem internacional.

O fim da Guerra Fria foi tido como marco histórico e de profundo alcance que desafiou os paradigmas explicativos da realidade em mutação e levou aos condutores de política externa a uma readequação devido à falta de projeções concretas frente aos acontecimentos. Como explica Lima, “as transformações espetaculares da ordem geoestratégica induziram a corporação diplomática a repensar o quadro de referência da política externa, particularmente, Norte-Sul”.<sup>136</sup>

Nesse sentido, as premissas de uma nova configuração internacional foram acompanhadas pelo processo de mudanças internas que se encaminhavam no Brasil e nos vizinhos. Marcada para o ano de 1989 a primeira eleição presidencial direta após 1964, trazia

---

<sup>134</sup> FLORES NETO, Francisco Thompson. Integração e cooperação Brasil-Argentina. 1996. *Op. Cit.* p. 180.

<sup>135</sup> CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. 2008. *Op. Cit.* p. 161.

<sup>136</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. Eixos analíticos e conflitos de paradigmas na política exterior brasileira. 1994. *Op. Cit.* p. 70.

consigo a esperança de renovação ao findar uma década de crise econômica. Foi, de fato, com o jovem Fernando Collor de Mello (1990-1992), eleito para caçar os marajás nacionais, que a “política externa viu ambos paradigmas diplomáticos entrarem em crise”.<sup>137</sup> Na Argentina, em 1989, assumiu Carlos Menem.

No eixo do Cone Sul as políticas nacionais buscaram atualizar as agendas e agir de forma a atender ao novo cenário internacional, ascender ao rol dos desenvolvidos e eliminar o seu caráter de Terceiro Mundo. A estratégia de inserção internacional passava pelo aumento credibilidade econômica, renegociando a dívida externa, repensando a adesão aos regimes multilaterais, especialmente os de controle de tecnologia sensível, de direitos humanos, comércio e meio-ambiente, consolidando o processo democrático.<sup>138</sup>

No eixo andino, os países que já haviam buscado a integração a partir do Grupo Andino, de 1969, continuavam na dependência das exportações de *commodities* às economias desenvolvidas. Assim também ocorreu com a Venezuela e o petróleo no processo de utilização da farta entrada de divisas dessa *commodity* como indutora de um desenvolvimento, o que ao mesmo tempo dificultou a diversificação produtiva e facilitou a concentração de renda no setor.<sup>139</sup>

As políticas externas sul-americanas priorizaram a gestão de um relacionamento mais estreito com os EEUU, absorvendo o conhecido Consenso de Washington<sup>140</sup> e as

<sup>137</sup> PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. 2004. *Op. Cit.* p. 55.

<sup>138</sup> HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: v. 38, n. 1, pp. 5-23, 1995. p. 5.

<sup>139</sup> MEDEIROS, Carlos. Celso Furtado na Venezuela. Introdução. In: FURTADO, Celso. *Ensaio sobre a Venezuela. Subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Celso Furtado, 2008.

<sup>140</sup> O termo “Consenso de Washinton” foi lançado em artigo do economista John Williamson, em 1989, com a finalidade, segundo o próprio autor, de “examinar a extensão em que as velhas ideias de desenvolvimento econômico que haviam governado a política econômica da América Latina desde a década de 1950 foram sendo varridas pelo conjunto de ideias que há muito tinham sido aceitas como apropriadas dentro da OCDE”. Eram dez as proposições: 1- disciplina fiscal; 2- reordenamento das prioridades no gasto público; 3- reforma tributária; 4- liberalização das taxas de juros; 5- taxas de câmbio competitivas; 6- liberalização do comércio; 7- fim das restrições aos investimentos estrangeiros diretos; 8- privatização; 9- desregulamentação da economia; 10 – garantia dos direitos de propriedade. Para Bandeira, “o receituário, celebrado como o *Washington Consensus*, resumia-se na recomendação de que o Estado se retirasse da economia, quer como empresário quer como regulador das transações domésticas e internacionais, a fim de que toda a América Latina se submetesse às forças do mercado, o que viabilizaria ulteriormente a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), do Canadá à Terra do Fogo, tal como proposta pelo Presidente George Bush, com o lançamento em 1990 de *The Enterprise for the Americas Initiative*.”. Ver: WILLIAMSON, John. A Short History of the Washington Consensus. Fundación CIDOB. Conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance,” Barcelona, September 24–25, 2004. Disponível em: <http://www.ii.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf> Acesso em: 20 de julho de 2013; e, BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.45 n.2 Brasília: Julho-Dezembro, 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292002000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 de julho de 2013.

determinações das organizações comandadas pela potência. Ou seja, garantiriam o acesso ao desenvolvimento ao seguir os passos que os países centrais diziam ter seguido para alcançarem os seus patamares atuais, dentre eles a liberalização do comércio e a redução da esfera do Estado nacional.<sup>141</sup>

Esclarece Pinheiro que ao mesmo tempo a política externa brasileira reforçava os laços com a potência e assumia aspectos de uma atuação global, sobretudo quanto à utilização de negociações multilaterais, atuando já no quadro fragmentado das coalizões do Sul para alcançar os objetivos da política nacional.<sup>142</sup>

Utilizando-se da retórica da busca do desenvolvimento econômico, ainda que em corte neoliberal, Collor realizou a abertura do mercado brasileiro inaugurou aquilo que Pinheiro chamou de “autonomia pela participação”<sup>143</sup>, que combinava o desejo de autonomia com a constante intervenção no sistema por meio das instituições. A atenção para a América do Sul foi integrada ao rol de preocupações e a assinatura do Tratado de Assunção ocorreu em 1991.

Dessa forma, as implicações do fim da Guerra Fria somadas ao esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista brasileiro, Collor acabou por adotar e fracassar no seu projeto neoliberal.<sup>144</sup> O desmoronamento do seu governo ocorreu com o maior ruído na esfera econômica, dados os diversos planos de reajuste, e na esfera política, com a utilização da máquina pública para benefício direto e indireto, seu e de terceiros. Essa situação culminou no seu afastamento por *impeachment*, arranhou a imagem internacional que o Brasil vinha consolidando e “politizou” os assuntos diplomáticos, sobretudo aumentando a influência direta do Congresso Nacional. O final de seu governo acenava para um futuro incerto, pela necessidade de estabilização econômica e crescimento sustentável com políticas macroeconômicas que retirassem do Brasil o emaranhado das dívidas públicas.

Em que se pese a figura do presidente Itamar Franco, que contemplava em sua assessoria internacional inicial o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, o aprofundamento da abertura foi de fato definitivo. No campo internacional, buscou imprimir uma imagem positiva de um Brasil renovado e expurgado dos problemas políticos. Vizentini explica que Itamar colocou como prioridade a agenda regional e, por consequência, o Mercosul passou

---

<sup>141</sup> A análise da comparação entre as formas reais de desenvolvimento econômico dos países centrais e os modelos desenvolvidos pelo discurso hegemônico para os países periféricos pode ser encontrada em CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

<sup>142</sup> PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. 2004. *Op. Cit.* p. 57.

<sup>143</sup> *Idem.* p. 56.

<sup>144</sup> HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. *A política externa do Brasil em dois tempos*. 1995. *Op. Cit.* p. 8.

para uma dimensão estratégica. Nesse contexto, ainda que os ganhos tenham sido reduzidos pela adoção do receituário ortodoxo neoliberal, o crescimento experimentado foi efetivo.<sup>145</sup>

Na medida em que os reveses econômicos continuavam o presidente alçou o então chanceler a ministro da Fazenda e para a pasta do exterior nomeou o embaixador Celso Amorim. Nesse período foram lançadas diversas iniciativas como a criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). O engajamento nas organizações multilaterais foi bastante contundente e no plano hemisférico teve forte preocupação com a formação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e sua possível extensão para o sul. Da mesma forma, manteve uma política norte-americana ativa no que diz respeito às negociações militares, ressaltando-se a cooperação com a NASA para a utilização da Base Aeroespacial de Alcântara, no Maranhão, e os projetos de vigilância e proteção da Amazônia, SIVAM e SIPAM.

No campo monetário a medida encontrada para quebrar o ciclo da inflação foi definir um gatilho que começou com a indexação do cruzeiro real a um termo fictício, a unidade real de valor (URV) deflacionando seu valor real e terminou, em julho de 1994, com a transformação em real, cuja unidade valia 2.750 cruzeiros reais. O Plano Real, eficiente no que se propôs em termos de estabilizar os preços e a galopante inflação, também auxiliou sobremaneira a campanha do sociólogo feito Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (1994-1997 / 1998-2002), à presidência.

Para designar o paradigma da política exterior do final do século XX, Cervo utiliza a expressão “Estado normal” caracterizado pela colocação em prática dos modelos neoliberais, não somente como viés econômico, mas também como crença absoluta em uma ideologia.

Ironicamente, as experiências neoliberais do Brasil e de outros países vizinhos, em vez de trazer soluções para o déficit das contas nacionais com se propunha, agravaram-no. Sem projeto de desenvolvimento e sem recursos, a era Cardoso, era dos normais, provocou a estagnação da economia brasileira e interrompeu um ciclo de sessenta anos de desenvolvimento caracterizado pelas mais elevadas taxas de crescimento entre os países do mundo capitalista.<sup>146</sup>

Na questão decisória da política externa, o presidente tomou para si diversas funções, no que foi chamado de diplomacia presidencial, ao mesmo tempo em que tratou de reduzir o Itamaraty, então um núcleo voltado ao projeto desenvolvimentista, para questões burocráticas.

---

<sup>145</sup> VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. 2. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005. p. 86

<sup>146</sup> CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. 2008. *Op. Cit.* p. 81.

Na América do Sul, os países andinos avançaram em termos de estruturação da Comunidade Andina de Nações, em 1997. Na Argentina, Menem que governou de 1989 a 99, tentou, por sua vez, realizar as “relações carnavais” com os EEUU, na mesma esperança vã de que tivesse apoio em seus intentos, que a despeito dos processos de integração, se traduziam, nesse momento, em se opor ao Brasil em termos de representação da região. Seu governo foi conduzido pela política neoliberal que imperava nas relações econômicas com as instituições de crédito e ainda culminou com o Plano Cavallo, de 1991, no qual dolarizou a economia argentina, perdendo, sobretudo, a autonomia na condução da política econômica. Nota-se que foi projeto norte-americano induzir a dolarização de outros países da América do Sul, como Peru e Bolívia e mesmo para o Brasil.<sup>147</sup>

A expectativa argentina de aceder ao clube norte-americano era tal que solicitou a entrada, como membro associado, à OTAN, o que fazia notar seu desconhecimento de sua posição geográfica. No trato do desenvolvimento de uma política de prestígio internacional, interessava tanto a relação especial como os Estados Unidos quanto a relação cooperativa com os vizinhos, de forma que se estancasse o isolamento que o país vivera anteriormente.<sup>148</sup>

Naquele meado da década de 1990, os ajustamentos da estrutura de poder mundial e a intensificação dos processos técnico-científicos, sobretudo os associados à comunicação e à produção industrial, produziram dois fenômenos amplamente analisados: de um lado a globalização econômica contida na transnacionalização dos movimentos de capital e, do outro, o surgimento de novos espaços geoeconômicos fortalecidos advindos dos processos de regionalização, que, embora não inéditos, tomaram novo fôlego a partir de então.

No Brasil, o pensamento dos formuladores estava na necessidade de se enquadrar no processo de globalização, tido como irreversível, sem questionamentos ou formulações estratégicas. Assim, ainda que percebessem o quadro regional como importante e que tenha ocorrido um crescimento real do Mercosul, mantido como uma zona de livre comércio, mesmo com diversas restrições tarifárias, durante o primeiro mandato de FHC, foi de fato a agenda com os Estados Unidos e com a Europa um dos definidores principais dos rumos das negociações políticas.

---

<sup>147</sup> Duas versões: BATISTA JR. Paulo Nogueira. Dolarização: significado e conseqüências. *Econômica*. UFF v.II, nº 3, Junho, pp-37-62. Disponível em: [www.uff.br/revistaeconomica/v2n1/3-pnbjr.pdf](http://www.uff.br/revistaeconomica/v2n1/3-pnbjr.pdf) Acesso em: 14 de julho de 2013; e, FRANCO, Gustavo. Dolarização, Conversibilidade e Estabilização: Padrões e Possibilidades. *Revista FEE*. 1991. Disponível em: [revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/download/473/711](http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/download/473/711) Acesso em: 14 de julho de 2013.

<sup>148</sup> CERVO, Amado. *Relações Internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001. p. 290.

Com os norte-americanos o eixo do Cone Sul tratou de executar uma “limpeza” na agenda, ao aderir ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) e ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis, e no caso da Argentina, também ao Tratado de Tlatelolco e a outras convenções de segurança e defesa.

Estenderam as negociações sobre a formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), ainda que reticentes quanto aos ganhos reais. Com alguma pressão do Brasil, Paraguai e Uruguai também aceitaram que a negociação fosse realizada a partir do bloco do Mercosul, e não de forma bilateral como os EEUU estavam começando a agir.

A necessidade implícita no atendimento das muitas demandas da potência hegemônica pode ser registrada nos aportes posteriores do FMI solicitados pelos países, como a redução do Estado, com as privatizações e as políticas monetária e fiscal implementadas.

Com os europeus iniciou-se a aproximação para a liberalização do comércio entre o Mercosul e a União Europeia, percebendo estes o desvio que ocorreria com a possível formação de um bloco hemisférico.<sup>149</sup>

Cabe constatar que por toda a América Latina o pensamento neoliberal foi transformador e se associou a uma nova formulação teórica da Cepal sobre os processos de regionalismo (agora considerado “aberto”) e fortaleceu o arraso dos projetos desenvolvimentistas.

No período inicial de evolução do Mercosul manteve-se a controvérsia acerca da capacidade do Brasil em assumir as responsabilidades perante o processo que foi desencadeado, muito embora, com explica Vizentini, seja nesse mesmo período que “o Brasil passa a ter uma posição mais assertiva na região, conseguindo instrumentalizar seu papel de liderança regional”.<sup>150</sup>

Foi diante desta conjuntura que os formuladores do acordo do Mercosul levaram em conta que a integração comercial e produtiva seria o pilar capaz de gerar o desenvolvimento econômico, dentro da percepção de que a evolução do cenário leva em direção à formação de grandes blocos econômicos. A importância desse projeto está na capacidade renovada de inserção a partir de uma nova configuração, ao mesmo tempo em que foram refletidos os velhos desejos de integração de toda a América Latina.

---

<sup>149</sup> VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. 2005. *Op. Cit.* p. 96.

<sup>150</sup> VIZENTINI, Paulo Fagundes. O Brasil e a integração sul-americana: força e fragilidade de um gigante periférico. In: VIZENTINI, Paulo; WIESEBRON, Marianne (Org.) *Neohegemonia americana ou multipolaridade? Pólos de poder e sistema internacional*. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 218.

## 1.4 AS INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO NO CONTINENTE

A fragmentação de acordos e propostas se bem coincida com nossa evolução enquanto continente díspar representa menos nosso afastamento do que nossa intenção de estarmos juntos. A base comum dos modelos de aproximação que veremos a seguir é seu governamentalismo. Guiados por governos de turno, as políticas externas dos países sul-americanos guardam a memória de um objetivo que parece distante, invocando os libertadores a partir da Pátria Grande, e agem em prol dos interesses imediatos de sua coligação, dos setores que exercem influência, tidos como o interesse nacional naquele momento.

Se assim não fosse, o sistema político careceria do que hoje se propala como governabilidade, dando razão para a cessão de pastas ministeriais e agências do executivo entre siglas partidárias, para o atraso na avaliação e implementação de leis por parte do legislativo, para a morosidade nos julgamentos e sua efetivação, a cargo do judiciário.

Acima dos problemas políticos gira uma pauta de princípios que acarretam, ao sabor da conjuntura, mais ou menos envolvimento em determinado governo. O desenvolvimento, a autonomia e a integração regional são exemplos desses princípios. Buscamos ver como eles interagiram na história das aproximações no continente, aproximações essas que guardam em si as características de seu momento histórico.

Assim, a formação da OEA, da Sela, da Alalc e depois da Aladi, do Mercosul, do Pacto Andino e depois da CAN, da Casa, da Alcsa e da Alca, da Celac, do MCCA, da Alba-TCP e da Aliança do Pacífico, respondem cada qual por um modelo e uma intenção. Nessa pequena lista figuram mensagens diferentes e instituições com diferentes objetivos, desde o estudo da integração até o Mercado Comum. Veremos agora a formação de algumas das iniciativas regionais com o objetivo de, no próximo capítulo, depois de apresentarmos a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), sejamos capazes de avaliar sua nova proposta.

### 1.4.1 OEA – Organização dos Estados Americanos

Durante a Segunda Guerra Mundial se delineou a projeção de poder que os EEUU exerceriam a partir de então. O declínio da Inglaterra, mais propriamente sua não recuperação depois da crise de 29 aos marcos de crescimento de antes da Primeira Guerra, foi condição necessária para que, do continente americano, sua ex-colônia seguisse o caminho que estava construindo. Explica Cerro e Bueno, que:

[...] o plano norte-americano, todavia, tinha objetivos mais amplos, que não se circunscriviam à conjuntura da guerra. Tratava-se da conquista de mercados e do fortalecimento das relações econômicas visando ao crescimento da economia à consolidação de sistema de poder dos Estados Unidos.<sup>151</sup>

Se já havia um sistema de segurança hemisférico, que vinha das Conferências Internacionais Americanas, encabeçadas pela potência, este foi fortalecido com as guerras, com a confrontação político-ideológica da Guerra Fria, dando-lhe conteúdo, e oficializado nos acordos e instituições que surgiram desde então.

Um desses marcos foi o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), de 1947, prevendo mecanismos de manutenção da paz e da segurança. Em 1948, pela Carta de Bogotá, foi fundada a OEA – Organização dos Estados Americanos, com sede em Washington, para “conseguir uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial e sua independência”, conforme o artigo 1º de sua carta fundadora.<sup>152</sup>

Seus princípios se baseiam na garantia da paz e segurança em primeiro lugar, mas avança em termos de uma boa-vizinhança para manutenção das democracias, busca de soluções pacíficas para controvérsias entre os membros, até a promoção de desenvolvimento econômico, social e cultural e a erradicação da pobreza crítica, vista como obstacularizadora do “desenvolvimento democrático”. Implícita na Carta fundadora está uma menção à cooperação para o progresso, que tempos depois seria trazida a tona como mote integrador do Alasca à Terra do Fogo. Atualmente, possui 35 países membros dos quais Cuba foi suspensa em 1962.

Revela-nos Bandeira que a Argentina de Perón, reticente mais com a política de poder norte-americana do que com a brasileira, “somente aderiu àqueles dois instrumentos do pan-americanismo [TIAR e OEA], que se contrapunham aos seus objetivos de formar o Bloco Austral com base na união aduaneira dos países do Cone Sul, a fim de não se isolar no continente”.<sup>153</sup>

A atuação da OEA, entretanto, sempre teve a marca e a marcha que lhe proporcionava os EEUU. Imbuídos da solidariedade e em prol dos direitos humanos, conviveu de forma normal com os golpes militares que ocorreram na maioria dos países latino-americanos e

<sup>151</sup> CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2008 *Op. Cit.* p. 269.

<sup>152</sup> OEA. *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. *Op. Cit.*

<sup>153</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. 2010. *Op. Cit.* p. 243.



caribenhos. Não pode conviver, porém, com o fato da Cuba de Fidel Castro e Che Guevara ter aderido à ideologia leninista-marxista. Consideraram, nesse momento, que estava ocorrendo uma intensa atividade subversiva na América por parte dos países do bloco chino-soviético, prejudicial e incompatível com o Sistema Interamericano, conforme ata da 8º reunião de Ministros das Relações Exteriores do continente. Deixaram claro, também, que a adesão de qualquer membro da OEA ao marxismo-leninismo e alinhamento com o bloco comunista quebraria a unidade e solidariedade do Hemisfério.

Com o fim da Guerra Fria, porém, muitos dos dogmas acalentados pela OEA caíram em desuso. Apesar disso, Cuba permaneceria como o símbolo de uma era. Depois, entretanto, das transformações políticas do continente, no início do século XXI houve pressão para a revogação da suspensão da ilha, que ocorreu em 2009, a despeito da própria política dos Castro ignorar o organismo. Ainda assim, resta o caso como marca da renovada capacidade da atuação dos governos latino-americanos determinados em alterar uma vontade norte-americana.

Essa revogação foi tida por analistas como uma inversão da situação das décadas de 1960 e 1970. Se assim não fosse, 47 anos não teriam se passado. Os críticos a essa medida ainda ficaram mais “surpreendidos” ao “constatar o quão subserviente tornou-se a OEA ante um dos governos mais problemáticos de todo o hemisfério americano em termos de direitos humanos e de democracia”.<sup>154</sup>

A concepção da crítica parte ainda do fato dos movimentos sul-americanos buscarem autonomia no que tange às suas decisões em outros foros que não no organismo hemisférico. O caminho, ou o “desafio bolivariano”, segundo Almeida, “atinge diretamente vários dos instrumentos administrados pela OEA, penosamente consolidados ao longo das últimas décadas”.<sup>155</sup>

#### **1.4.2 ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio**

O Tratado de Montevideu, assinado em 18 de fevereiro de 1960, estabeleceu a Alalc e foi então pioneiro em termos de integração comercial regional, englobando Argentina, Brasil, Chile, Uruguai, Peru e Paraguai, mais o México. Para Furtado, ele estava inserido duplamente

---

<sup>154</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. A OEA e a Nova Geografia Política Latino-americana. *Revista Interesse Nacional*. Julho/2009. Disponível em: <http://interessenacional.uol.com.br/2009/07/a-oea-e-a-nova-geografia-politica-latino-americana/> Acesso em: 04 de julho de 2013.

<sup>155</sup> *Idem*.

nos ditames do GATT, pela questão da liberalização do comércio e do modo de operação, por meio de negociações bilaterais de produtos. Para o autor,

[...] o referido tratado constitui muito mais uma resposta a problemas limitados surgidos em torno do comércio dos países meridionais do que propriamente uma abertura no sentido de estruturar em bases novas as relações econômicas entre os países da região.<sup>156</sup>

O processo, tido hoje como um falido, foi também a primeira tentativa de estabelecimento de um acordo continental de liberalização do comércio. Ainda que não tenha base comparativa com o processo europeu então em curso, que aprovava a criação da Comunidade Econômica Europeia<sup>157</sup> três anos antes, uma vez que não era objetivo do Tratado de Montevideu 1960 o estabelecimento de um Mercado Comum Latino-Americano, foi de fato um primeiro passo na harmonização de interesses da região com vistas a uma possível formação do tipo, conforme seu artigo 54, que incentiva os membros a criarem condições favoráveis para o estabelecimento de um.

Segundo Rigirozzi<sup>158</sup>, a associação inspirada nos estudos da Cepal defendia a noção de Estados soberanos que se acreditavam capazes de proteger seus produtores nacionais da concorrência externa. Além disso, estava em curso a partir de proposta brasileira, a OPA de Juscelino Kubitschek. Também no ano anterior além da revolução cubana, Brasil e Argentina acenaram para o início de um relacionamento em termos comuns, a partir da assinatura de acordos de comércio e consultas prévias. Conforme esclarece Peña<sup>159</sup>, deve-se também creditar à visão política do presidente argentino Arturo Fondizi, junto a outros líderes da região, em estender o processo ao contexto latino-americano, não somente sul-americano, talvez como o contraponto que o México faria frente ao Brasil. De fato, o caminho percorrido pela integração sul-americana, guardou forte relação com seus condutores, chefes de Estado.

Mais do que a inspiração, o fato é que o Tratado de Montevideu 1960 possuía um caráter basicamente comercial para o aperfeiçoamento da zona de livre comércio, ainda que reconhecesse um estatuto especial para as nações de menor desenvolvimento econômico.

<sup>156</sup> FURTADO, Celso. [1969] *A economia latino-americana*. 2007. *Op. Cit.* p. 362.

<sup>157</sup> No site EUR-Lex é possível encontrar os textos fundamentais da atual União Europeia. Ver: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index-old.htm>

<sup>158</sup> RIGGIROZZI, Pía. Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: Cries, 2012. pp. 129-152. p.135

<sup>159</sup> PEÑA, Félix. La integración del espacio sudamericano ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? *Nueva Sociedad*, Nº 219, enero-febrero de 2009. Disponível em: [www.nuso.org](http://www.nuso.org) Acesso em: 7 de julho de 2013. p. 48.

Concretamente, estabelecia um período não superior a 12 anos para que a zona de livre comércio fosse estabelecida. Foi baseado na eliminação gradual de gravames e restrições de toda ordem sobre os produtos com origem nos membros da Zona, com a formação de duas listas, uma de caráter nacional, onde a parte especificava as reduções e os itens anualmente; e uma de caráter comum, cuja decisão seria realizada coletivamente com vigência para todo o comércio intrazonal.

Ademais, como já era patente um possível descumprimento por parte dos membros, uma vez que as instabilidades econômicas eram registros recorrentes na região, independente das razões estruturais ou conjunturais, ficou determinada a possibilidade de revogação de alguma disposição das listas, com vista a correção do desequilíbrio do balanço de pagamentos.

Sua falta de perspectiva ou de importância diante da evolução do cenário internacional, sobretudo da década de 1970, associado ao surgimento de outros mecanismos de integração (nas palavras de Furtado<sup>160</sup>, seus resultados “modestos”), levou ao desgaste de sua transformação, em 1980, na Aladi.

### 1.4.3 MCCA – Mercado Comum Centro-Americano

A assinatura do tratado para constituição do MCCA ocorreu também em 1960. O congêneres centro-americano avançava na perspectiva de criação de um mercado comum e uma união aduaneira em um prazo de cinco anos. Apesar de um início confortável, os problemas que se seguiram para aquela parte do continente foram aos poucos minando os progressos alcançados “*las muestras de agotamiento del modelo ISI y la devaluación unilateral de la moneda como respuesta a la crisis petrolera provocaron el reestablecimiento de restricciones comerciales entre los miembros.*”<sup>161</sup> Dessa forma, os problemas de dívida e as guerras civis que ocorreram na região contraíram o comércio inter-regional em mais de 50%.

Sua reativação na década de noventa obedeceu aos desígnios do regionalismo aberto, com eliminação de barreiras comerciais pela região e abertura ao resto do mundo. Nesse momento se decide por firmar um novo marco jurídico, em 1991, o Sistema de Integração

---

<sup>160</sup> FURTADO, Celso. [1969] *A economia latino-americana*. 2007. *Op. Cit.* p. 365.

<sup>161</sup> OEA. Mercado Comum Centroamericano. Disponível em: [http://www.sice.oas.org/sica/bkgrd\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/sica/bkgrd_s.asp) Acesso em: 7 de julho de 2013.

Centro-Americano (Sica), com objetivos expandidos de paz, liberdade, democracia e desenvolvimento.

#### 1.4.4 Grupo Andino / CAN – Comunidade Andina de Nações

O Grupo Andino ou Pacto Andino, como o nome diz, reúne os países que são cortados pela Cordilheira dos Andes, no Noroeste da América do Sul. Formado, em 1969, por Bolívia, Chile, Peru, Colômbia, Equador, teve a adesão posterior de Venezuela (1973), a saída do Chile (1976) e da própria Venezuela (2006).

Essa nova tentativa de integração dos países médios do continente, teve relação com precários resultados da Alalc e compreensão que a causa principal eram as fortes assimetrias com o resto do continente.<sup>162</sup> Seu objetivo era a promoção de um:

*[...] desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.*<sup>163</sup>

Para isso, as matérias tratadas pelo acordo inicial ultrapassavam a harmonização de políticas econômicas, a tarifa externa comum, a liberação do intercâmbio comercial e a integração física e atingiam a questão agropecuária, a ciência e tecnologia, a integração fronteiriça, o desenvolvimento do turismo, o aproveitamento e conservação dos recursos naturais, os programas de desenvolvimento e a comunicação social.

O grupo também foi atingido pelos processos de desestabilização da década de oitenta e pelo regionalismo aberto dos noventa. Chegaram, porém a concretizar, em 1993, uma zona de livre comércio, com eliminação de direitos alfandegários. Em 1997 alterou a designação para Comunidade Andina de Nações (CAN) e com o passar do tempo a conformação estrutural foi sendo modificado até a atual que incorpora um Conselho Presidencial, um Conselho de Ministros das Relações Exteriores e uma Comissão de delegados. Toda essa composição é parte do chamado Sistema Andino de Integração (SAI) que possui ainda o Parlamento Andino, com 20 parlamentares eleitos 5 em cada país membro, instância realizada para induzir a efetiva participação cidadã. Além dela, outros foros são capazes de fomentar a

<sup>162</sup> FURTADO, Celso. [1969] *A economia latino-americana*. 2007. *Op. Cit.* p. 366.

<sup>163</sup> CAN. *Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)*. Cartagena de Indias, 26 mayo 1969. Disponível em: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DBasicos/DBasico1.doc> Acesso em: 7 de julho de 2013.

atuação da sociedade civil, eles são: Conselhos dos Povos Indígenas, dos Trabalhadores, dos Empresários, dos Direitos do Consumidor. Tem também a Universidade Andina Simon Bolívar, como instância educativa, o Organismo Andino de Saúde, um Tribunal de Justiça, uma Secretaria Geral, e como organismos financeiros: a Corporação Andina de Fomento – Banco de Desenvolvimento da América Latina – e o Fundo Latino-Americano de Reservas (Flar).<sup>164</sup>

#### 1.4.5 SELA – Sistema Econômico Latino-Americano

Realizado como um organismo regional, de caráter intergovernamental, através do Convênio do Panamá, em 17 de outubro de 1975, o SELA pretendeu ser um foro de consulta, coordenação, cooperação e promoção econômica e social. Seus objetivos principais são a aceleração do desenvolvimento econômico e social dos membros e a adoção de posições e estratégias comuns sobre os temas em questão frente a outros organismos e foros internacionais.<sup>165</sup>

Segundo Estenssoro, a criação da SELA ocorreu em meio a um ambiente no qual se afirmava um entendimento defensivo frente a conturbada conjuntura de meados da década de 1970. Entendia-se, assim, que se tratava de um esforço de longo prazo baseado na “busca por uma maior capacidade de ação autônoma frente à necessidade de transformação da ordem vigente”.<sup>166</sup>

Sua criação foi discutida no contexto do Terceiro Mundo e do Movimento dos Não-Alinhados, muito embora diversos membros do SELA não fizessem parte deste. O grande debate inicial foi a participação de Cuba, que estava desde 1962 suspensa da OEA e a não participação dos EEUU, explicando-se como fora da área geográfica da organização.

De fato, quatro temores pairaram naquele momento, um foi a preocupação de que outros países pudessem não se incorporar ao sistema proposto, com a participação de Cuba,

---

<sup>164</sup> Ver: Comunidade Andina: <http://www.comunidadandina.org/Quienes.aspx>

<sup>165</sup> Atualmente, o SELA é integrado por: Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Chile, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. SELA. *Convênio de Panamá constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)*. 17 de Outubro de 1975. Panamá. Disponível em: [http://www.sela.org/attach/258/default/T02360000397-0-Convênio de Panama \(enero 2006\).pdf](http://www.sela.org/attach/258/default/T02360000397-0-Convênio de Panama (enero 2006).pdf) Acesso em: 7 de julho de 2013.

<sup>166</sup> ESTENSSORO, Luis Enrique Rambalducci. O sistema Econômico Latino-Americano (SELA): integração e relações internacionais (1975-1991). Dissertação. Mestrado em Integração da América Latina. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1994. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-16082011-100208/> Acesso em: 7 de julho de 2013. p. 66.

mas ficou patente que deveria ser exaltada a pluralidade ideológica. O segundo foi uma possível confrontação com os EEUU, pela insistência em uma relação econômica mais satisfatória e, sobretudo, multilateral. Ficou ressaltada, entretanto, pelas diversas instâncias que o que se buscava era uma correção de desequilíbrios e não uma relação especial nem uma quebra de relações. Também foi parte dos temores: uma possível evolução para supranacionalidade e uma suplantação da OEA, estagnada em seus intuitos principais. Ambas as posições foram descartadas pela sua própria constituição, que direcionava aos Estados as deliberações e decisões sobre estrutura, e pelo recorrente reconhecimento de que o SELA captaria as experiências de outros organismos para trabalhar em conjunto com eles.<sup>167</sup>

Sua evolução passou por várias fases das relações internacionais globais que afetaram a América Latina, entre elas a crise da dívida, que se tornou ponto forte de discussão nas instâncias do organismo, o final da Guerra Fria, as redemocratizações, a nova inserção neoliberal e os novos acordos regionais. Para Ferreira de Souza e Kinoshita, o SELA pareceu renovar-se a cada momento “[...] em sintonia com os avanços e interesses da região latino-americana e caribenha derivados dos efeitos da globalização”.<sup>168</sup>

Concentra seu trabalho em três esferas que são as relações extrarregionais, intrarregionais e a cooperação econômica e técnica: compreende a diversificação das relações econômicas no que tange às negociações com países de outras regiões ou grupos. Está relacionado ao apoio necessário no planejamento, análise e concretização dos acordos. Parte do reconhecimento das diferenças de desenvolvimento entre seus membros para realização de instrumentos de cooperação que contribuam para o bem-estar e redução da pobreza. Apoiar, assim, processos de convergência que se realizem como integrações sub-regionais, dando assistência, sobretudo às nações menores. Possui um novo foco em desenvolvimento e crescimento sustentável, se adaptando aos esforços contemporâneos na área. Propõe-se a manter e atualizar uma base de dados econômicos da região que facilite na elaboração de estudos e análises para pesquisadores e para os próprios países.

Em termos da cooperação econômica e técnica, se baseia na ajuda técnica aos países de economias com menor desenvolvimento econômico, na criação de projetos que facilitem a

---

<sup>167</sup> ESTENSSORO, Luis Enrique Rambalducci. O sistema Econômico Latino-Americano (SELA): integração e relações internacionais (1975-1991). 1994. *Op. Cit. Passim*.

<sup>168</sup> FERREIRA DE SOUSA, Josemiro; KINOSHITA, Fernando. O que é o sistema econômico Latino Americano hoje. *Revista Âmbito Jurídico*, Rio Grande, III, n. 8, fev 2002. Disponível em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5588](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5588). Acesso em: 7 de julho de 2013.

complementaridade entre estes e os mais desenvolvidos. Também incorporou o foco na cooperação para o desenvolvimento de Pequenas e Médias Empresas.<sup>169</sup>

#### 1.4.6 Aladi – Associação Latino-Americana de Integração

Sucessora da Alalc, a Aladi teve o Tratado de Montevideú (TM80) tratado assinado em 12 de agosto de 1980, depois dos países do organismo anterior já terem estendido o prazo inicial para a formação de um zona de livre comércio.<sup>170</sup>

Ainda que seu objetivo em longo prazo tenha sido o “estabelecimento, em forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano”, seu mecanismo para atingir esse objetivo passou pela cobertura de processos bi ou plurilaterais de instrumentos comerciais, e não por um grande acordo de consenso. Quer dizer, mantiveram a ampliação do mercado como foco prioritário, baseados em uma tentativa de recuperação do comércio “recíproco”, ao formarem uma área de preferências econômicas por meio de acordos parciais.

Apesar de um tratado ter sucedido o outro, o TM80 alterou significativamente o processo. Essa mudança de foco, de curto e médio prazo, tende a abrir opções operacionais mais facilitadas cuja convergência permite o efetivo avançar na integração regional. Além disso, o caráter de livre-comércio foi transformado com a inclusão de funções como a regulamentação do próprio comércio, a complementação econômica e a cooperação. A Aladi reconheceu também, de forma definitiva, a existência de países em situação de “desenvolvimento econômico relativo”.<sup>171</sup>

No que tange aos países menores, há um objetivo maior de incluí-los de forma diferenciada ao determinar a não reciprocidade e a cooperação comunitária, apesar de não indicar meios de efetivá-las. A despeito disso, o único mecanismo para atingir tais fins foi a própria formação de uma área de preferências econômicas.

Hoje, a Aladi congrega treze membros, que inclui dez da América do Sul (excluindo, portanto, Guiana e Suriname) mais Cuba, México e Panamá (com o processo de adesão da Nicarágua). Esse marco de flexibilidade que foi a Aladi, ou mesmo um acordo guarda-chuva, tal como foi a instituição do SELA, viu nascer, no seu devido momento, dois subgrupos entre

---

<sup>169</sup> SELA. *Documentos*. Disponível em: <http://www.sela.org/view/index.asp?pageMs=26236> Acesso em: 7 de julho de 2013.

<sup>170</sup> ALADI. *Tratado de Montevideú*. 12 de agosto de 1980. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/tratado-de-montevideu-1980/> Acesso em: 10 de julho de 2013.

<sup>171</sup> MRE. *Brasil e América do Sul: Aladi*. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/brasil-no-exterior/brasil-e-america-do-sul-1> Acesso em: 10 de julho de 2013.

seus membros, frutos de uma conjuntura diferente, que englobou a crise estendida da década de 80 e a implementação de alterações liberais nas políticas externas dos países da região na década de 90 a partir do Consenso de Washington e do regionalismo aberto: a CAN foi remodelada do Pacto Andino, a partir do Acordo de Cartagena, com Bolívia, a Colômbia, o Equador e o Peru; e o Mercosul, cujo Tratado de Assunção foi assinado entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.

Conclui-se que os acordos sub-regionais foram realizados apesar da organização e não por sua motivação. Contudo, os países se utilizam do amplo ambiente disponível na Aladi para gerir novas aproximações, por exemplo, quando os membros do Tratado de Assunção decidiram fazer naquela instituição, em 1991, um Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica, registrado com o nº 18, com vistas a “facilitar a criação de condições necessárias” para sua implementação.<sup>172</sup>

#### **1.4.7 Mercosul - Mercado Comum do Sul**

O Mercado Comum do Sul derivou, como vimos, de uma aproximação política do eixo Brasil-Argentina. As medidas de confianças que se fortaleceram com as retomadas democráticas da região, culminaram na aproximação também de Paraguai e Uruguai, e foi considerado pelos mandatários, um novo avanço na própria integração da América Latina.

O Tratado de Assunção<sup>173</sup>, que criou a organização, foi assinado em 26 de março de 1991, com expectativa de estabelecimento em 31 de dezembro de 1994. Conforme seu texto, os países consideravam que a ampliação da dimensão dos mercados nacionais seria condição para a aceleração do desenvolvimento econômico com justiça social. A integração tanto ajudava nessa ampliação, quanto era instrumento para a busca por uma inserção internacional mais adequada, além de ser resposta à evolução dos acontecimentos internacionais, mais precisamente a formação de espaços econômicos.

Apesar de não criar de imediato o mercado comum, o acordo entre os países busca definir a forma e os objetivos do processo de integração, prevendo um cronograma de liberalização comercial e reduções tarifárias, que atingisse a livre circulação de bens, serviços

---

<sup>172</sup> Nota-se que o Paraguai nunca aderiu ao acordo. ALADI. AAP-CE Nº 18. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/textadocs.nsf/4d5c18e55622e1040325749000756112/49efa678bc0690cb03257742004a7d81?OpenDocument> Acesso em 10 de julho de 2013.

<sup>173</sup> MERCOSUL. *Tratado para a constituição de um Mercado Comum - MERCOSUL*. Assunção, 26 de março de 1991. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/106/1/tratado\\_asuncion\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/106/1/tratado_asuncion_pt.pdf) Acesso em: 14 de maio de 2013.



e fatores produtivos; a efetivação de uma tarifa externa comum, e a adoção de uma política comercial comum e posicionamentos únicos frente a terceiros e em foros econômicos e comerciais, chegando à harmonização das políticas macroeconômicas e setoriais e das legislações nas áreas de interesse.

Sua criação, imbuída do espírito comercialista, não guarda relação com o processo europeu de cessão de soberania a nenhum órgão supranacional, mantendo-se o intergovernamentalismo marcado pelos processos de “regionalismo aberto” incentivados pela Cepal. Apesar dessa visão o bloco logrou avanços em muitas outras áreas além da comercial, como analisa Briceño Ruiz, para quem desde o início ele foi um modelo híbrido, careceu de uma agenda de integração profunda e despertou para o estabelecimento de uma sólida dimensão social e redistributiva.<sup>174</sup>

As definições institucionais do bloco tem como base normativa o Protocolo de Ouro Preto<sup>175</sup>, de 17 de dezembro de 1994. A composição do Mercosul é a que segue:

- **Conselho do Mercado Comum (CMC):** órgão superior incumbido da condução política do processo de integração e a tomada de decisões. Integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministros da Economia e com presidência exercida por rotação dos Estados Partes, em ordem alfabética, pelo período de seis meses. Suas decisões, tomadas por unanimidade, possuem caráter obrigatório para os Estados-Partes.
- **Grupo Mercado Comum (GMC):** órgão executivo que se propõe a elaborar medidas concretas na integração e levá-la ao CMC, além de cuidar de futuros acordos e criar órgãos. Suas resoluções, também possuem caráter obrigatório.
- **Comissão de Comércio do Mercosul (CCM):** subordinado ao GMC, se encarrega pela vigilância da aplicação dos instrumentos de política comercial comum e pelo acompanhamento e revisão dos temas e matérias relacionados com ela. Suas diretrizes são obrigatórias para os Estados-Partes.

O bloco também possui órgãos com caráter consultivo, a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), antecessora do Parlamento do Mercosul; e o Foro Consultivo Econômico

---

<sup>174</sup> BRICEÑO RUIZ, José. La Iniciativa Del Arco Del Pacífico: un nuevo actor en el escenario de integración regional. *Nueva Sociedad*, Nº 228, julio-agosto de 2010. Disponível em: [www.nuso.org](http://www.nuso.org) Acesso em: 7 de junho de 2013.

<sup>175</sup> MERCOSUL. Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul - Protocolo de Ouro Preto. 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm) Acesso em: 24 de maio de 2013.

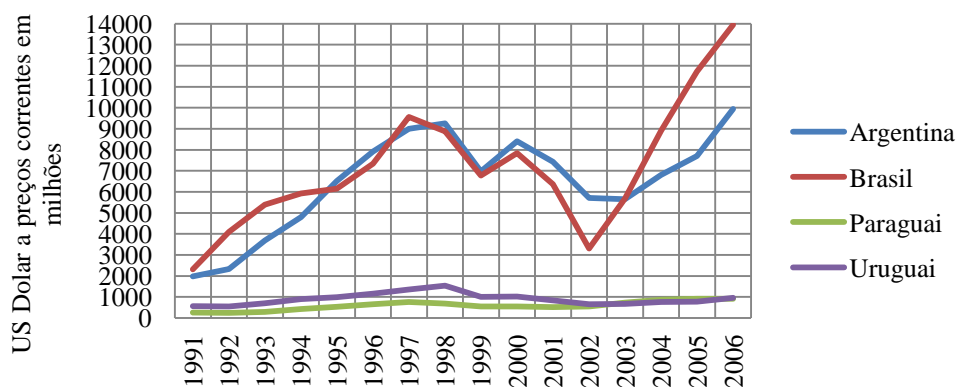
Social (FCES), que é um órgão consultivo que representa os setores da economia e da sociedade e que se manifesta por recomendações ao GMC. Conta ainda com uma Secretaria Administrativa como órgão de apoio operacional que é responsável pela prestação de serviços aos demais órgãos do Mercosul.

A evolução do bloco do Cone Sul passou muitas outras rodadas de negociação, quando foram assinados protocolos adicionais como o de Ushuaia, sobre o compromisso democrático, em 1998, ou o de Olivos, para solução de Controvérsias, em 2002, que renovou o de Brasília feito em dezembro de 1991. Foi também atingida a concretização da Tarifa Externa Comum, em 1995, – ainda que imperfeita no que tange as muitas possibilidades de exceção apresentadas.

Salientamos que o Mercosul logrou alcançar um profundo processo de troca de informações e de consultas que se consubstanciam nas subdivisões e foros não decisórios, que conseguiram sustentar o processo integracionista dentro do Cone Sul. Acontecem reuniões de 15 pastas ministeriais; 17 grupos de trabalhos fixos; reuniões de especialistas em 14 temas que vão de agricultura familiar a turismo; 11 grupos de trabalho *ad hoc* e outros foros de consulta e cooperação.<sup>176</sup>

Dentre outros avanços, pode-se destacar o aumento imediato do fluxo de comércio intrabloco (Gráfico 1 – variável exportação), com ritmo mais acentuado para o Brasil e Argentina, após a assinatura dos acordos iniciais em 1991, que durou até a chegada da crise econômica que se instaurou na região ao final do século XX. Percebemos ainda a profunda assimetria no que tange ao volume de exportações ao bloco, entre os dois países eixo, Brasil e Argentina, e o Paraguai e o Uruguai.

**Gráfico 1: Exportações para o Mercosul**

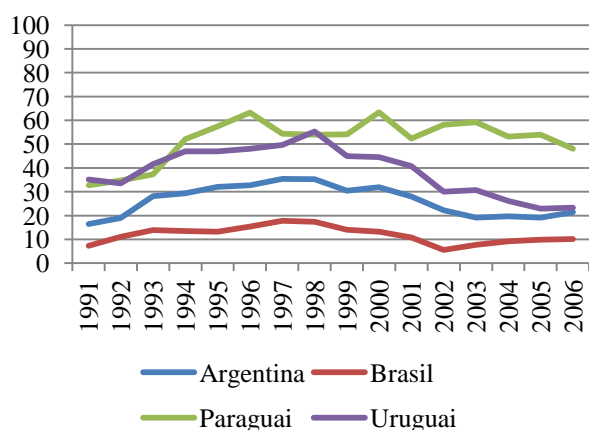


Fonte: Elaboração do autor. UNCTAD *Statistic*.

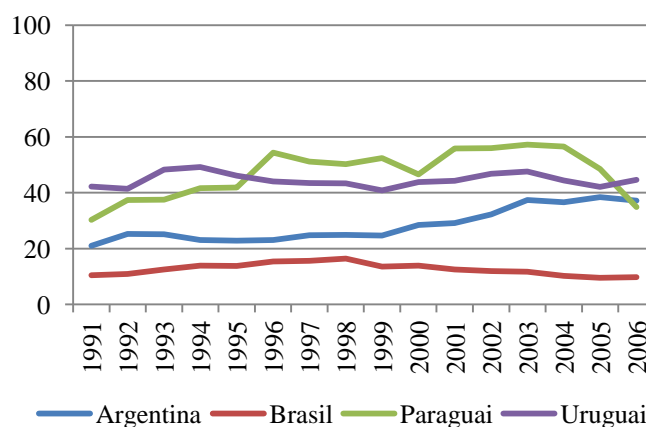
<sup>176</sup> A estrutura completa do Mercosul pode ser consultada em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/v/273/1/secretaria/estructura\\_institucional\\_del\\_mercosur](http://www.mercosur.int/innovaportal/v/273/1/secretaria/estructura_institucional_del_mercosur)

Os gráficos 2 e 3, apresentam a participação das exportações e importações de cada país para o bloco, no montante do comércio total com o mundo. Percebemos que para o Paraguai e Uruguai o comércio com o Mercosul representa relevante fatia do seu comércio total, enquanto para o Brasil e Argentina a porcentagem de participação ainda é bem menor.

**Gráfico 2: Participação das exportações dentro do Mercosul no montante das exportações para mundo. (%)**



**Gráfico 3: Participação das importações dentro do Mercosul no montante das importações para mundo. (%)**



Fonte: Elaboração do autor. UNCTAD *Statistic*.

Pode-se destacar ainda a adesão de Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia como Estados associados; o processo de entrada da Venezuela no bloco como membro pleno; a manutenção de uma estrutura eficaz em resposta ao projeto da ALCA; a formação de uma Zona de Paz e Segurança; os acordos na ALADI que geraram uma aproximação com os membros da CAN.

Guimarães<sup>177</sup> destaca que, a despeito do fomento político e econômico da integração do Cone Sul, o Mercosul tem na fraqueza de seus membros o seu próprio motivo de fraqueza. Nas relações comerciais, fatores internos, como o dinamismo econômico e custos de produção, e fatores externos, como próprio dinamismo do comércio com o resto do mundo se refletem nos aumentos e nas quedas dos resultados.

A crítica ao profundo intergovernamentalismo serve para destacarmos um dos problemas da dificuldade de aplicação de um projeto de Estado, que transcenda o limite de um período presidencial e se configure como planejamento estratégico. De acordo com Amorim, as figuras das burocracias tiveram uma enorme capacidade de levar adiante os

<sup>177</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Mudança na estratégia de inserção do Brasil. *Cadernos do Desenvolvimento*. Ano 1, nº 2, p. 61-118. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006. p.78.

projetos regionais na nossa experiência de integração. Deve-se a elas a tentativa de transição capaz de amenizar problemas nesses períodos. O avanço, porém, é dado pelos interesses e disposições dos executivos, mais especificamente das presidências do momento.

Nota-se que o sistema de tomada de decisões por consenso tem a capacidade de bloquear avanços no que diz respeito ao processo de negociações, como foi visto com o pleito da Venezuela, cuja solicitação ficou parada no Paraguai. A crítica segue ainda no que tange à aplicação interna das normas emanadas dos órgãos do Mercosul, que necessitam serem aprovadas pelos processos internos de cada país, de acordo com seus princípios de incorporação de normas externas. No caso do Brasil esse processo requer um longo tempo dado a letargia dos parlamentares em qualquer discussão e as múltiplas aprovações de que são necessárias para a posterior assinatura presidencial.

#### **1.4.8 ALCSA / Alca – Área de Livre Comércio das Américas**

O projeto brasileiro da ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana, foi apresentado pelo presidente Itamar Franco, em 1993, como uma rede de acordos de livre comércio cujo núcleo central era o Mercosul em formação. Como explica Bandeira, o projeto teve origem na Iniciativa Amazônica, de 1992, e buscava construir um contrapeso ao NAFTA, assinado naquele ano.

O Mercosul e a ALCSA complementavam-se e não eram apenas compatíveis, mas convergentes, uma vez que o avanço do Mercosul viabilizaria a ALCSA e vice-versa. E a determinação de realizar esse projeto, em conformidade com as regras do GATT e o Tratado de Montevideu de 1980, que criou a ALADI, acompanhava a tendência da época, pois o processo de internacionalização, ou globalização, do sistema capitalista estava a tomar extraordinário impulso.<sup>178</sup>

A iniciativa brasileira da Alcsa teria, portanto, concorrido, entre outros fatores, para a reanimação da “Iniciativa para as Américas”, proposta do presidente Bush (pai), em 1990. Assim, em 1994, o presidente Clinton apresentou em cúpula dos países do Hemisfério as bases para as negociações de formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), um grande acordo inspirado em uma proposição que uniria o extremo Norte ao extremo Sul do continente, ou do Alasca à Terra do Fogo.

---

<sup>178</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. 2010. *Op. Cit.* p. 487. Em 2001 Guimarães foi penalizado por suas críticas com seu afastamento do cargo que ocupava. Seu retorno à cena política com o Presidente Lula coincide, junto ao pensamento de outros assessores, com a retomada das preocupações reais com a América do Sul.

A Alca foi, então, associada ao processo de globalização que estaria acabando aos poucos com as barreiras entre os países, aos preceitos do regionalismo aberto e do livre comércio como parte do progresso econômico. Apesar de não ter se constituído de fato, tomou um bom tempo dos mandatários, diplomatas, especialistas e da comunidade acadêmica na análise desse fenômeno que na década de 90 também parecia irresistível.

Em 1999, decretava o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães que a Alca era o fim do Mercosul, para ele a nova instituição era “parte de uma operação estratégica americana de amplo alcance, com objetivos políticos, econômicos e militares de longo prazo”<sup>179</sup>. Assim, no campo político, a influência seria exercida em busca do apoio regional global em outros foros e sobre temas específicos tidos como novas ameaças, como o terrorismo, por exemplo.

A capacidade de ditar as regras econômicas, também fazia parte da estratégia, de forma a garantir estabilidade nos agitados países latinos, para não ameaçar a atuação das grandes multinacionais americanas e a liberdade do capital. No campo militar, ainda que o acordo não passasse pelo tema, a manutenção de um protetorado era buscada a partir da contínua dificuldade de transferências tecnológicas ou do desenvolvimento de tecnologia avançada, além do progressivo desmantelamento das Forças Armadas, com o incentivo de transformações ou criações de Ministérios de Defesa, que alterava o conceito potencial de estratégia militar. De forma geral, aprofundaria a dependência às políticas ditadas desde o Norte, à moeda da potência e ainda reduziria a função estatal, desregulamentando o Estado e a economia de uma forma geral e alterando os marcos jurídicos. Para o autor, o combate à Alca se daria de forma maior com o aprofundamento e ampliação do Mercosul.<sup>180</sup>

Dentro do governo de FHC, o projeto norte-americano foi sendo levado de forma a não obstacularizar a inserção como *global player*, nem tampouco constranger seu trânsito internacional, sobretudo frente às instituições financeiras às quais o Brasil recorria, mantendo-se a submissão, sobretudo ideológica, sempre que possível. Certamente o enfrentamento com a potência não também estava nos planos de seus colaboradores, como José Serra, Ministro do Planejamento, que defendia a formação da Alca por causa da constatação de que o mercado norte-americano era mais importante para nós, latino-americanos, do que ao contrário.<sup>181</sup>

---

<sup>179</sup> A primeira edição de seu livro é de 1999. GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. 2002. *Op. Cit.* p. 119.

<sup>180</sup> *Idem. Passim.*

<sup>181</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. 2010. *Op. Cit.* p. 492.

O parceiro argentino, ao contrário, era entusiasta, não descartava um encontro bilateral com os EUA. Bernal-Meza explica que após a eleição de De la Rúa, em 1999, é que foi alterada a preponderância da potência em favor do Mercosul, mas que essa nova proposta duraria apenas até as crises que trouxeram de volta de Domingo Cavallo, o ministro do ex-presidente Menem, em 2001.<sup>182</sup>

Essa conjuntura representou ademais, a despeito da manutenção também nas negociações do Mercosul, uma severa estagnação em termos de aprofundamento institucional, apesar do processo comercial em curso ter seguido no automático, pelo menos até as primeiras crises. Percebe-se que não se converteu em união aduaneira completa e só muito recentemente conseguiu incorporar a Venezuela.

A indicação da importância do bloco do Cone Sul na obstaculização do projeto norte-americano, contrasta com a opinião de outros autores que acreditam que a Alca seria complementar ao Mercosul ou a outros arranjos e mesmo estimularia novas vertentes integrativas. Almeida afirma que a construção de um código de conduta permitiria “superar situações de bloqueio ‘psicológico’ que vêm contribuindo para contaminar o ambiente negociador da Alca”. Segundo o autor:

[...] os perigos são mais aparentes do que reais, na medida em que o próprio setor privado encontrará soluções pragmáticas a tais assimetrias, que representam outras tantas oportunidades para ganhos temporários antes que a liberalização regional se converta em verdadeiro processo de globalização. Neste caso, o excesso, ou a tentativa, de regulação governamental pode dificultar, mais do que facilitar, o processo de superação das assimetrias existentes.<sup>183</sup>

Nota-se mais que o processo parecia mesmo ser definitivo e que analistas acreditavam que a Alca sairia do papel “independentemente da vontade brasileira” sob pena de ficar isolado.<sup>184</sup> Para estes, a rejeição à Alca era uma vertente do terceiro-mundismo revigorado das

---

<sup>182</sup> BERNAL-MEZA, Raúl; QUINTANAR, Silvia. Argentina: entre o Mercosul e a Alca. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 44, n. 2, Dez. 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292001000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292001000200008&lng=en&nrm=iso) Acesso em 12 de julho de 2013.

<sup>183</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. Mercosul e Alca na perspectiva do Brasil: uma avaliação política sobre possíveis estratégias de atuação. In: CINTRA, Marcos; CARDIM, Carlos Henrique (Orgs.) *O Brasil e a Alca: seminário*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações: IPRI, 2002. pp. 97-110 Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/798MSulAlca.html> Acesso em: 12 de julho de 2013.

<sup>184</sup> INSTITUTO MILLENIUM. Isolacionismo continental? 21 de novembro de 2008. Disponível em: <http://www.imil.org.br/artigos/isolacionismo-continental/> Acesso em: 12 de julho de 2013.

relações internacionais sul-americanas, parte da “passividade da diplomacia comercial brasileira, presa a um Mercosul em processo de chavinização”.<sup>185</sup>

De qualquer forma, o processo da Alca não conseguiu prosseguir. As alterações políticas, sobretudo na América do Sul, com a renovada ênfase na cooperação Sul-Sul, somado ao incremento das exportações extrarregionais, com a crescente importância do comércio chinês, dão uma parte da explicação do “engavetamento” do projeto, sobretudo a partir da Cúpula Americana de Mar del Plata.<sup>186</sup>

É importante perceber que a distensão entre os mandatários americanos se fez reconhecer nesta cúpula a partir da proeminência das políticas de desenvolvimento econômico e social acima da operação de abertura, liberação e desregulamentação proposta, cujas experiências nacionais na década anterior já não haviam atingido, mas sim regredido o fortalecimento dos Estados em frente ao capital. Dessa forma, ao se dividirem, “alguns membros” não definidos pela Declaração dos Presidentes, expressaram que,

[...] não existem as condições necessárias para conseguir um acordo de livre comércio equilibrado e equitativo, com acesso efetivo dos mercados, livre de subsídios e práticas de comércio distorcidas e que leve em conta as necessidades e sensibilidades de todos os parceiros, bem como as diferenças nos níveis de desenvolvimento e tamanho das economias.<sup>187</sup>

#### **1.4.9 Alba-TCP – Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos**

A Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos – Alba-TCP<sup>188</sup> – nasceu como um projeto inovador, baseado no discurso do anti-imperialismo norte-americano. A proposta do presidente da Venezuela, Hugo Chávez, foi colocada em pauta pela primeira vez em 2001, na III Reunião da Associação dos Estados Caribenhos, mas seu corpo foi constituído apenas em 2004, entre Cuba e Venezuela. Com a

<sup>185</sup> INSTITUTO MILLENIUM. O autismo da política de comércio exterior. Disponível em: <http://www.imil.org.br/divulgacao/editoriais/o-autismo-da-politica-de-comrcio-exterior/> Acesso em: 12 de julho de 2013.

<sup>186</sup> CALIXTRE, André; BARROS, Pedro. O Banco do Sul e o Brasil na Agenda da Nova Arquitetura Financeira Regional. *Boletim de Economia e Política Internacional*. IPEA. Nº 3 Julho de 2010. pp. 19-25.

<sup>187</sup> ALCA. *Declaração de Mar Del Plata*. Argentina. 5 de novembro de 2005. Disponível em: [http://www.ftaa-alca.org/alca\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/alca_p.asp) Acesso em: 12 de julho 2013. É interessante a constatação de que seu site teve a última atualização em 21 de junho de 2006, mas é mantido funcionando.

<sup>188</sup> O acordo nasceu Alternativa Bolivariana para os Povos de Nossa América, em 2004, adquiriu o TCP – Tratado de Comércio dos Povos em 2006, e em 2009 passou a ser denominada Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América - Tratado de Comércio dos Povos (Alba-TCP).

entrada da Bolívia, em 2006, foi concretizada a proposta de um Tratado de Comércio dos Povos, o que foi incorporado ao acrônimo como Alba-TCP.

A proposta busca atualizar as doutrinas e desejos dos libertadores e outros heróis nacionais latino-americanos que descreveram, em diversas oportunidades, o objetivo de construir uma Pátria Grande, ao que se arvoram executores de suas promessas.<sup>189</sup> Segundo sua comunicação, “*es el proyecto histórico de Simón Bolívar de unidad de la Patria Grande, para garantizar al pueblo ‘la mayor suma de felicidad posible, la mayor suma de seguridad social y la mayor suma de estabilidad política’*”.<sup>190</sup>

Da série de princípios seguidos, destaca-se a solidariedade, a cooperação genuína e a complementaridade, base do encontro entre Cuba e Venezuela, ao qual foram incorporados Bolívia, Nicarágua, Dominica, Equador, San Vicente e Granadinas e Antigua e Barbuda, e é motivada para o desenvolvimento comunitário integral, soberano e justo. Arveláiz assim explica a relação na Alba-TCP:

Esse tipo de relação, que rompe com esquemas economicistas e privilegia acordos políticos e sociais necessários para promoção do bem-estar, faz que o comércio e o investimento, combinados com as estratégias de luta contra a pobreza, se tornem instrumentos para alcançar um desenvolvimento justo e sustentável.<sup>191</sup>

A aliança tem uma especificidade, que é liderança da Venezuela, sua sustentação e impulso. Mais do que isso, a figura de Chávez foi primordial no processo de enfrentamento aos EEUU e implementação de um projeto de caráter geopolítico, com autonomia e, sobretudo, com Cuba.<sup>192</sup> Dessa forma, como pode ser entendido como um projeto governamental e baseado no presidente, seu futuro é incerto no momento, ainda que as forças vitoriosas após a morte do presidente sejam de continuidade e não de ruptura. O financiamento dos projetos *grannacionais*, como são chamadas as iniciativas estratégicas, depende, pois, da vontade e operacionalidade do presidente venezuelano, neste momento, Nicolás Maduro.

<sup>189</sup> ALBA-TCP. Disponível em: <http://www.alba-tcp.org/en/contenido/history-alba-tcp> Acesso em: 13 de junho de 2013.

<sup>190</sup> ALBA-TCP. Disponível em: <http://www.alianzabolivariana.org> Acesso em: 13 de junho de 2013.

<sup>191</sup> ARVELAIZ, Maximilien. Um novo modelo de integração para os novos tempos. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Ano 5, nº 60. Julho, 2012. pp. 4-5.

<sup>192</sup> LORENZO, Tania García. El Alba visto desde el Caribe: Entre la realidad y los sueños. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: Cries, 2012. pp. 207-232. p.135.



Nesse sentido, a Alba-TCP está baseada, também, na soberania monetária da divisa internacional, evoluída na criação do Sistema Unitário de Compensação Regional de Pagamentos (Sucre), que é:

*[...] un mecanismo que sirve para la canalización de pagos internacionales resultantes de las operaciones de comercio recíproco entre sus países miembros. Este Sistema se basa en la utilización de una moneda virtual “sucre”, para el registro de las operaciones exclusivamente entre los bancos centrales, en tanto que la liquidación local (pagos a exportadores y cobros a importadores) se efectúa con las respectivas monedas locales de los países miembros (en el Ecuador se realizará en dólares).<sup>193</sup>*

Segundo Severo, a potencialidade do Sucre é de estimular o comércio entre os países membros da Alba, já que não é tão grande. Além disso, sua utilidade só pode se comprovar, realmente, diante do aumento dos valores e do equilíbrio comercial. Para o autor, ao “esforçar-se para aumentar suas importações e ao aceitar o pagamento de suas exportações com Sucre (através da compensação e não através de dólares), a Venezuela está na verdade financiando os demais países”.<sup>194</sup>

Analistas concordam em classificar a posição do mercado de petróleo venezuelano como sustentáculo para a Alba-TCP e também para o próprio país. O acordo da Petrocaribe fez parte dessa redefinição da política energética, com projeção da Venezuela em assistência aos Estados caribenhos, que são dependentes e importadores de energia, e busca a solidariedade na relação pagamentos *versus* investimento social. Segundo Lorenzo, a Petrocaribe foi especificada por diversas autoridades caribenhas como “*una línea de la vida que, al margen del compromiso que entraña a futuro en sus balanzas de pagos, permitió que los impactos de la crisis mundial no fueran aún más agudos para sus sociedades*”.<sup>195</sup>

A despeito dos que criticam foi alcançado um acordo para a criação de um espaço econômico na Alba, em fevereiro de 2012, chamado de ECOALBA-TCP, com o objetivo de consolidar um espaço de desenvolvimento conjunto, interdependente, uma zona econômica soberana e solidária, para consolidar o modelo de desenvolvimento que a Alba tem se proposto, com a diversificação do aparelho produtivo e do comércio.<sup>196</sup>

<sup>193</sup> ALBA-TCP. *Sucre – Sistema Unitário de Compensación Regional de Pagos*. Disponível em: <http://www.sucrealba.org> Acesso em: 13 de junho de 2013.

<sup>194</sup> SEVERO, Luciano. Mecanismos regionais de financiamento para a integração da América do Sul. In: COSTA, Darc (org.) *América do Sul: integração e infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011. pp. 301-364. p. 332.

<sup>195</sup> *Idem*. p. 224.

<sup>196</sup> ALBA-TCP. *Agreement for the creation of the economic space of ALBA-TCP (ECOALBA-TCP)*. XI Summit. Caracas, Venezuela. 5 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www.alba-tcp.org/en/contenido/agreement-creation-economic-space-alba-tcp-ecoalba-tcp> Acesso em: 13 de julho de 2013.

#### 1.4.10 Grupo do Rio / CALC / Celac - Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos

Parte do que se convencionou chamar de diplomacia das cúpulas, o Grupo do Rio foi um mecanismo permanente de consulta entre a América Latina e Caribe, criado em 1986. Assim também, a Cúpulas da América Latina e Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC) surgiu a partir de uma convocação brasileira, em 2008, no contexto de uma integração ampliada para a América Latina. Os diversos grupos então formados levados por diferentes motivações decidiram sistematizar o processo de aproximação e fortalecer os temas de interesse comum.

Foi a partir dos esforços do Grupo do Rio e das CALC, que se formou a Celac – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos, em fevereiro de 2010, na reunião que se chamou Cúpula da Unidade, na Riviera Maya, no México, como um espaço comum para debate e consulta, para “*consolidar y proyectar, a nivel global, mediante la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños la identidad latinoamericana y caribeña*”.<sup>197</sup>

Incorporando os avanços de ambos os grupos, a Celac, a despeito da originalidade da congregação dos estados latino-americanos sem a presença de EEUU e Canadá, se formou como um foro de reafirmação política. Não possui uma intenção de integração de fato, mas pretende ser uma voz unida em torno de temas importantes, parte da crescente percepção de interdependência da região.

Possui um esquema decisório semelhante à Unasul, mas inclui a figura de uma Troika, com representação dos presidentes *pro tempore* atual, anterior e posterior, ao que foi incluído, durante a I Cúpula, em 2013, o presidente *pro tempore* do Caricom, no que se tornou, então, a Troika ampliada.<sup>198</sup>

Segundo Aravena<sup>199</sup>, o organismo faz parte de uma dupla proposição de Brasil e de México. Este último, afastado por seu crescente enlace com o vizinho do Norte, teria se encaminhado ao Sul para resgatar ou defender, no campo político, um projeto soberano. Ao

<sup>197</sup> GRUPO DO RIO. *Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe*. XXI Cumbre del Grupo de Río y la II CALC. Riviera Maya. 23 de febrero de 2010. Disponível em: [http://www.sela.org/attach/258/default/Declaracion delaCumbre de la Unidad de America Latina 23 02 20 10.pdf](http://www.sela.org/attach/258/default/Declaracion%20de%20la%20Cumbre%20de%20la%20Unidad%20de%20America%20Latina%2023%2002%2010.pdf) Acesso em: 13 de julho de 2013.

<sup>198</sup> CELAC. *Declaración de Santiago*. I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Santiago, Chile. 28 de enero de 2013. Disponível em: <http://www.gob.cl/media/2013/01/Declaraci%C3%B3n-de-Santiago.pdf> Acesso em: 13 de julho de 2013.

<sup>199</sup> ARAVENA, Francisco Rojas. La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña: Principales claves y desafíos. *Nueva Sociedad*, Nº 240, julio-agosto de 2012. Disponível em: [www.nuso.org](http://www.nuso.org) Acesso em: 10 de maio de 2013.

Brasil interessaria a projeção de uma liderança ampliada da sub-região, da qual a Unasul e o Mercosul se complementariam. O autor parte da concepção de que há um desenvolvimento acelerado do multilateralismo cooperativo, no qual se estimula um forte componente político associado a uma indicação mais clara de formação identitária entre os povos.

No entendimento de Figueroa, a Celac passa pela conjugação dos esforços para “enfrentar los efectos recesivos y otras restricciones externas, em médio de mayores complejidades e incertidumbres, derivadas de la actual crisis sistémica global”.<sup>200</sup> Concordam os analistas que o novo órgão regional não substitui, por exemplo, a OEA, dado o aspecto hemisférico desta, e tampouco abafa os processos sub-regionais como a Alba ou a Unasul, que se desenvolveriam em seus projetos específicos no sentido a fortalecerem o organismo ampliado. Dentre os desafios apontados estão à percepção sobre a eficiência do processo decisório, a determinação de uma agenda real de trabalho – determinada pelas diferentes reuniões de grupos de trabalho – e a consolidação da visão de unidade para com países ou grupos externos.

Há uma discordância em termos de perspectiva temporal para sua consolidação. Enquanto Figueroa não percebe a probabilidade de no curto prazo se formarem consensos em torno de ações estratégicas, sobretudo no que tange a mobilização de recursos e aproximação cidadã, Aravena acredita que já nas próximas cúpulas agendadas os países serão capazes de impulsionar esse esquema cooperativo de forma a efetivar seu fortalecimento.

#### 1.4.11 Aliança do Pacífico

A nova iniciativa na região é a Aliança do Pacífico, que reúne México, Chile, Colômbia e Peru. Formada em 28 de abril de 2011, pela Declaração de Lima,<sup>201</sup> pretende se transformar em um área de livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, além de fortalecer as economias a partir do amadurecimento de seus vínculos com a Ásia-Pacífico, com base em acordos bilaterais, retomando as premissas do regionalismo aberto.

<sup>200</sup> FIGUEROA, Oneida Álvarez. La CELAC: nuevo actor regional en America Latina y el Caribe. Afales y obstáculos para lograr su consolidación. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: Cries, 2012. pp. 207-232. p. 135.

<sup>201</sup> ALIANZA DEL PACÍFICO. *Declaración presidencial sobre la Alianza del Pacífico*. Lima, 28 de abril de 2011. Disponível em: [http://alianzapacifico.net/documents/AP\\_Declaracion\\_Lima\\_I\\_Cumbre.pdf](http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Lima_I_Cumbre.pdf) Acesso em: 7 de junho de 2013.

Foi uma proposta do presidente peruano Alan Garcia, em 2010, que a projetou como um processo de articulação política que projetasse uma imagem de maior competitividade dos quatro países, que são as economias mais abertas da região. Já realizou sete cúpulas presidenciais e possui Costa Rica e Panamá como observadores.<sup>202</sup>

Pode ser definida como um fórum de consenso e coordenação regional que busca ter mais efetividade do que sua formação ampliada, que foi formada em 2007, conhecida com Fórum do Arco do Pacífico, integrado por onze países da bacia do Pacífico, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Peru, dos quais, 4 fazem parte da Unasul. Segundo Briceño Ruiz, o Arco teria uma tripla função: defender as políticas econômicas neoliberais; responder ao processo de contestação da Alba; e, institucionalizar o espaço regional para negociar com a Ásia Pacífico.<sup>203</sup>

Esses espaços surgem da constatação do crescimento do comércio asiático, especialmente o chinês e pretendem, portanto, tirar o proveito de uma atuação já concreta daquela região na América Latina.

Um estudo da Cepal sobre a complementação e integração do Arco do Pacífico com a Ásia concluiu, em 2010, que para que fosse possível ao fórum se aproximar da contraparte asiática, seria conveniente avançar no processo de institucionalização.<sup>204</sup> Isso, porém, não ocorreu até que a Aliança do Pacífico se destacou daquele fórum e formou uma estrutura institucional com Cúpulas Presidenciais, Conselho de Ministros, Grupo de Alto Nível e cinco grupos técnicos.

\*\*\*

O caminho da pesquisa traçado até aqui, que envolve a compreensão histórica dos movimentos regionais em torno da integração e dos mecanismos cooperativos que resultaram deles, nos faz avançar para a análise do ponto que consideramos chave nessa interpretação, qual seja: a constituição da Unasul como reflexo do aprofundamento da integração regional

---

<sup>202</sup> MÉXICO. *Memorias Documentales*. Unidad de Coordinación de Negociaciones Internacionales – Alianza del pacífico. Disponível em: [http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/informe\\_APF/memorias/6\\_md\\_alianza\\_pacifico\\_sce.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/informe_APF/memorias/6_md_alianza_pacifico_sce.pdf) Acesso em: 7 de junho de 2013.

<sup>203</sup> BRICEÑO RUIZ, José. *La Iniciativa Del Arco Del Pacífico: un nuevo actor en el escenario de integración regional*. 2010. *Op. Cit.*, p. 55.

<sup>204</sup> CEPAL. *El Arco Del Pacífico Latinoamericano: construyendo caminos de complementación e integración con Asia*. Cusco. Peru. 15 de outubro de 2010. Disponível em: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/3/41283/P41283.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/comercio/tpl/t-op-bottom.xsl> Acesso em: 7 de junho de 2013.

sul-americana em termos de estratégia de desenvolvimento ancorada nas práticas das políticas externas que emergiram de um processo de transformações.

Veremos, assim, que a Unasul encontrou outro ambiente em seu nascimento, marcado pela conjuntura de mudanças, que foi percebida como uma virada à esquerda do caminho que se seguia.<sup>205</sup>

Além de conhecer um pouco da história e das outras iniciativas de integração do continente, também será necessário verificar a estrutura da organização que ora nos propomos analisar, perceber pontos inerentes ao processo de formação, multiplicação de temas e consolidação política, que abrangem a questão das lideranças regionais, dos discursos contrários às tendências distributivas e inovadoras que apontou o novo século, as questões econômicas e os alcances dessa nova organização, e, também, a sua comparação com outras institucionalidades da região, com a finalidade de constatar as possíveis convergências e a originalidade do novo caminho.

---

<sup>205</sup> Ver: FIORI, José Luis; PADULA, Raphael; VATER, Maria Claudia. A projeção do Brasil na América do Sul e na África Subsaariana, e o controle da bacia do Atlântico Sul. 2012. *Op. Cit.*; e, LIMA, Maria Regina Soares de. A primavera sul-americana. Editorial. *Boletim OPSA*, nº 1, jan/mar, 2013.

## 2 A UNASUL NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

*“Está em curso a construção de uma nova geografia política, econômica e comercial no mundo. No passado, os navegantes miravam a estrela polar para "encontrar o Norte", como se dizia. Hoje estamos procurando as soluções de nossos problemas contemplando as múltiplas dimensões de nosso Planeta. Nosso "norte" às vezes está no Sul. Em meu continente, a Unasul, criada em maio deste ano, é o primeiro tratado - em 200 anos de vida independente - que congrega todos os países sul-americanos. Com essa nova união política vamos articular os países da região em termos de infra-estrutura, energia, políticas sociais, complementaridade produtiva, finanças e defesa.”*

*Luiz Inácio Lula da Silva, 2008.*

O Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas<sup>206</sup> (Tratado de Brasília – ANEXO I) assinado em 23 de maio de 2008, em Brasília, reuniu os doze países da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

Naquele ano, o presidente Lula no discurso<sup>207</sup> de abertura da Assembleia Geral da ONU explicou, citado na epígrafe, a importância do momento a partir da mudança de concepção e reorientação geográfica e do caráter de novidade do organismo, ressaltando a forma autônoma e as preocupações ampliadas que estavam em debate.

O amadurecimento das propostas em curso que culminaram na Unasul, o contexto de seu surgimento, a sua estrutura, sua atuação e atividade desde a criação são os pontos que abordaremos neste capítulo. Também buscaremos aprofundar na percepção da região em torno das mudanças que o começo do século trouxe para a região, percebendo como a nova instituição dialoga com os modelos anteriores de aproximação regional.

A evolução dos processos de integração com base nos modelos comercialistas, neoliberais, arrefeceu no começo do século diante do fracasso em mudanças estruturais dos países da região e da conturbada situação conjuntural que o próprio desenvolvimento associado ao capital internacional gerou.

---

<sup>206</sup> UNASUL. *Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americanas-Unasul*. Brasília: 23 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/americado-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul> Acesso em: 21 de agosto de 2011.

<sup>207</sup> LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discurso do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva na abertura do debate geral da 63ª Assembleia Geral das Nações Unidas*. Nova Iorque-EUA, 23 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/0744638582379-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio> Acesso em 21 de setembro de 2011.

Se houve um destaque em termos de processo de integração a partir dos moldes do regionalismo aberto, que evoluíram desde o despertar da década de 1990, esse certamente foi o Mercosul. A última década do século XX, marcada pelo final da disputa ideológica de poder da Guerra Fria e possível unipolaridade norte-americana, também reforçou a percepção da necessidade de associação para enfrentamento das questões prementes do desenvolvimento e das crises que rondavam os países, que continuavam periféricos daquela Nova Ordem Mundial, nas palavras do primeiro presidente Bush.

De fato, as crises foram sequenciais e vinham reafirmar a fraqueza das economias do sul frente às oscilações em qualquer parte do mundo. Resumindo o que vimos no capítulo anterior, o caminho da integração pareceu ser a via correta e concreta para o fortalecimento do conjunto dos países da nossa região. Associados às demandas sociais por mudanças, houve na região uma renovação de governos que tendiam, em suas plataformas a relacionarem a falta de autonomia da região com sua fragmentação e enfraquecimento.

## 2.1 UMA POLÍTICA PARA A AMÉRICA DO SUL

A constatação de que o projeto integracionista faz parte do acervo histórico consolidado das relações internacionais sul-americanas não deve ocultar as características e graus distintos que distinguem a longa travessia composta de diferentes concepções de desenvolvimento e de autonomia nas estratégias de política internacional do continente.

Como esclarece Sarti, especialmente porque a noção de integração tem implicações teóricas e sentidos muito diversos e só compreensíveis quando contextualizados historicamente.

*En términos generales, se observa que en el campo político de las relaciones internacionales la integración interpela la relación tradicional entre soberanía, territorio, nacionalidad y función del Estado [...] y, como marca de origen que remonta a la geopolítica del siglo XIX [...], se presenta como contra punto al poder de las potencias hegemónicas. De ahí es fácil postular que la comprensión de la integración en el continente suramericano requiere una mirada analítica hacia las transformaciones más o menos profundas en el interior de los Estados que la promueven, bien como hacia el lugar que ocupan y el potencial que se vislumbra como actor autónomo in dependiente en el orden mundial.<sup>208</sup>*

---

<sup>208</sup> SARTI, Ingrid. Integración regional y participación social: logros y desafíos en la institucionalidad de un Mercosur ampliado. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo – Relet*, Segunda Época, año 15, n. 23-24, 2010. Disponível em: [http://relet.iesp.uerj.br/Relet\\_23-24/art1.pdf](http://relet.iesp.uerj.br/Relet_23-24/art1.pdf) Acesso em: 20 de abril de 2012. p. 8.

O quadro começou a se transformar diante da conjuntura das retomadas democráticas na América do Sul, quando, a despeito da manutenção da importância da abertura comercial, os governos conferiram prioridade à formação de grandes blocos econômicos no projeto de integração. A formação do Mercosul, com a aproximação entre Argentina e Brasil se enquadra nesse momento no qual se privilegiou a aproximação comercial, embora, no caso do Cone Sul, as definições geopolíticas em torno da Bacia do Prata e a cooperação em matéria nuclear também exerceram forte influência no que tange à nova inserção internacional da região. Contudo, o modelo de regionalismo aberto escolhido manteve-se nos marcos da redução do Estado e de sua soberania, promovendo a integração comercial capitaneada pela liberalização crescente de tarifas, mercadorias e do capital, tal como recomendava a cartilha neoliberal dos noventa.<sup>209</sup>

À crise e à falência do modelo neoliberal, Silva adiciona “o esgotamento de formas de organização estatal, dominação social, baixa inclusão político-social e monopólio partidário”, e conclui por uma crise de hegemonia, em termos gramscianos. O autor que analisou a trajetória das esquerdas latino-americanas finaliza, portanto, indicando a preferência pelo uso do termo progressista e não “de esquerda” para designar os governos que chegaram ao poder ante essas alterações políticas que se processaram na região. Assim, a despeito de terem resgatado o papel do Estado e se utilizado de elementos heterodoxos, não lograram superar como um todo a experiência neoliberal.<sup>210</sup>

Sader nos fala igualmente da crise hegemônica e no despontar de governos pós-neoliberais. Para ele, esse termo designa um formato de negação do modelo anterior, mas não um novo modelo. Assim como Silva, percebe pontos de dificuldade no avanço de projetos alternativos, que passa pelo que chama de consenso conservador e pelo “conjunto híbrido de forças que compõem as alianças sobre as quais se baseiam os novos projetos”.<sup>211</sup>

Se o período neoliberal foi gestado pelo centro do sistema internacional e instrumentalizado pelas suas organizações internacionais, nesse modelo que serviu às elites do capital para se aprofundarem na máquina do Estado, por sua vez, a demanda crescente de recuperação social e política foi manifestada pelos movimentos sociais nas eleições

---

<sup>209</sup> PRADO, Luiz Carlos Delorme. Mercosul como opção estratégica de integração: notas sobre a teoria da integração e estratégias de desenvolvimento. 1997. *Op. Cit.* p. 290.

<sup>210</sup> SILVA, Fabrício Pereira da. *Vitórias na crise: trajetória das esquerdas latino-americanas contemporâneas*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011. p. 265.

<sup>211</sup> SADER, Emir. *A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana*. São Paulo: Boitempo, 2009. p. 64.



presidenciais do novo milênio e se traduziu no amplo estímulo às políticas de inclusão social que passaram a nortear os projetos nacionais de integração regional.<sup>212</sup>

Vale destacar não somente o empenho dos movimentos sociais, com as reivindicações de direitos, como também a conotação da representação política, conferida por meio das eleições emblemáticas como a de Evo Morales, indígena da etnia uru-aymara, e líder sindical dos plantadores de coca, na Bolívia, e, no Brasil, com a eleição de Lula, ex-metalúrgico e sindicalista. Eles marcaram a esperança na retomada de um desenvolvimento inclusivo nas políticas nacionais e regionais com a incorporação da “justiça social às propostas de desenvolvimento econômico e construção de uma ordem internacional mais estável e segura”, como afirma o ex-Chanceler brasileiro e atual Ministro da Defesa, Celso Amorim.<sup>213</sup>

### **2.1.1 A América do Sul como contraponto ou como destino manifesto**

No que tange à formação institucional, apesar de inúmeras terem sido as buscas de soluções no campo econômico, de fato os 12 países das América do Sul ainda não haviam se reunido para discutirem autonomamente o subcontinente antes de agosto de 2000, quando se encontraram em Brasília a convite do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Na virada do século, antes dessa I Reunião de Presidentes da América do Sul, já estava acontecendo um amplo debate sobre integração do continente. Longe de tentar fazer uma cronologia, o objetivo dos parágrafos a seguir é demonstrar um encadeamento de fatos que levam ao nascedouro da Unasul, ou da concepção de uma integração com mais ênfase no fortalecimento político do que em acordos econômicos-comerciais no subcontinente.

A Alca já vinha sendo delineada desde 1994, apesar da contestação de alguns componentes, sobretudo do governo brasileiro. Na Venezuela Hugo Chávez havia sido eleito em 1999. Neste ano, também se concluiu na Aladi o Acordo de Complementação Econômica - ACE-39 entre Brasil e Comunidade Andina. O Presidente da Bolívia, Gal. Hugo Banzer havia proposto a criação de uma Instância de Diálogo e Concertação Política para a Integração Sul-americana (integração entre a CAN e o Mercosul).<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> SARTI, Ingrid. A projeção do Brasil como ator global e a integração sul-americana: implicações políticas. In: CAETANO, Gerardo (Org.) *Mercosur 20 años*. Montevideu: CEFIR, 2011.

<sup>213</sup> AMORIM, Celso. Política externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. Análises da Conjuntura. *Observatório Político Sul-Americano*. Rio de Janeiro: IUPERJ, n. 4, Mar. 2005. Disponível em: [http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5\\_analises\\_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5_analises_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf) Acesso em 10 de março de 2010.

<sup>214</sup> Interessante notar que a Unasul divulgou depois de sua inauguração uma cronologia que incluía a proposição do presidente da Bolívia. Em seguida, esse primeiro item foi apagado, assumindo seu lugar o segundo item que

De fato, FHC tomou a iniciativa e convidou os mandatários da região e entre 31 de agosto e 1 de setembro de 2000 eles debateram a integração e o desenvolvimento baseados na concepção da infraestrutura e do comércio, esclarecendo que aquela reunião se daria em complemento a outros foros regionais e internacionais, conforme o Comunicado de Brasília<sup>215</sup>.

Nessa reunião, foram delineados os temas que poderiam ser tratados em cooperação: a democracia, drogas ilícitas e delitos conexos, o tratamento da informação do conhecimento e da tecnologia. O grande objetivo da coesão da América do Sul era, portanto, a sua inserção mais favorável na economia mundial a partir da concepção de uma globalização que apresenta desafios, mas que ao serem vencidos se alcança a sonhada inclusão. Consta do comunicado:

Os Presidentes da América do Sul coincidiram em que o processo de globalização, conduzido com base em uma perspectiva de equilíbrio e equidade em seu desenvolvimento e em seus resultados, pode gerar para os países da região benefícios como a ampliação do comércio, a expansão dos fluxos de investimento e a maior difusão do conhecimento e da tecnologia. Ao mesmo tempo, esse processo também gera desafios que devem ser enfrentados igualmente através de compromissos políticos e ações concertadas dos países da América do Sul, de modo que a globalização se converta em meio eficaz para ampliar as oportunidades de crescimento e desenvolvimento da região e melhorar de forma sustentada e equitativa os seus padrões de bem-estar social.

Não por acaso, nessa I Reunião os Chefes de Estado decidem iniciar as negociações entre CAN e Mercosul, enfatizando a importância da liberalização de mercados e que a formação de um espaço econômico na região obedeceria os princípios do “regionalismo aberto”. O ponto mais lembrado é que na ocasião foi lançada a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) com a definição de pontos estratégicos nos campos de energia, transporte e comunicação.

O contexto nacional, regional e internacional da sequência alterou um pouco as intenções previstas. Ainda no final de 2000, George Bush (filho) foi eleito para a presidência dos Estados Unidos. No começo do ano seguinte, Celso Lafer foi nomeado Ministro das Relações Exteriores, enquanto o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães é afastado do cargo de diretor do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais do Itamaraty (IPRI), por tecer críticas, como já citamos, contrárias à Alca. Hugo Chávez propõe a entrada da Venezuela no

---

foi o convite de FHC aos presidentes sul-americanos. Essa primeira cronologia não está mais disponível na internet.

<sup>215</sup> BRASIL. *Comunicado de Brasília*. 1º de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/comunicado-de-brasilia> Acesso em: 27 de junho de 2013.

Mercosul. Na III Cúpula das Américas, os EEUU sofreram resistência na inclusão de novos temas sem negociarem de fato o acesso ao seu mercado ou subsídios agrícolas.

Na região, a crise econômica argentina cresceu e atingiu outros países. Os Estados Unidos sofreram os atentados às torres gêmeas do *World Trade Center*, em 11 de setembro de 2001, e iniciam uma política externa incisiva com invasões e guerras buscando as organizações ou células terroristas, na gestação de operações militares americanas que diretamente romperam com os conceitos de soberania e não intervenção.

Em 2002 se reuniu a II Cúpula dos Presidentes Sul-americanos, onde se discutiu, sobretudo, o financiamento à integração, mais especificamente aos projetos da IIRSA. Debate-se em torno das atuações do BNDES, do BID, da CAF e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata).

No Brasil, em 2002, das propostas apresentadas pelos candidatos, a que se coadunava a essa realidade nacional e internacional foi expressa por Luiz Inácio Lula da Silva, que obteve a vitória nas eleições presidenciais e seu mandato teve início em 1º de janeiro de 2003. Para a efetivação das políticas propostas nomeou como Ministro das Relações Exteriores o Embaixador Celso Amorim. Dia 9 de janeiro o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães assume como Secretário Geral das Relações Exteriores. A impressão dada à política externa e internacional do Brasil se transformou, incluindo a atuação do Itamaraty e da Assessoria de Relações Internacionais a cargo de Marco Aurélio Garcia. Foi necessário levar em conta, nesse sentido, que eram prioridades a situação econômica brasileira e a necessidade de uma real reconfiguração da ordem como estabelecida nos foros internacionais, sobretudo nos âmbitos comerciais, econômicos e políticos. Demonstrou, com a formação do G-20 na OMC, a existência de uma geografia nova que deveria levar em conta, mesmo no contexto de globalização, a efetiva cooperação entre os grandes mercados.

Na Argentina, Néstor Kirchner assumiu a presidência em 25 de março de 2003 e o eixo da integração do Cone Sul, formado por Brasil e Argentina, passou a ter um incremento adicional com os dois novos mandatários, cujas campanhas retomavam tópicos de desenvolvimento autônomo. Naquele ano os dois assinaram o Consenso de Buenos Aires, que indicava um rumo comum de análise e perspectivas para ambos os países, sobressaindo a coincidência em termos de objetivos e metas.

Aos contrários à nova política o documento foi:

[...] um conjunto de intenções meritórias, mas deixa sem resposta satisfatória a panóplia de ações concretas e de instrumentos que permitiria, de maneira concreta, alcançar aqueles objetivos [...] apresenta forte ênfase política [...]

muito pouco conteúdo econômico [...] alto grau de generalidade [...] tende a transformá-lo numa lista de boas intenções.<sup>216</sup>

A despeito dos opositores, o Consenso se mostrou como um fator de coesão que logrou rapidamente aproximar ainda mais os países sul-americanos em um projeto regional autônomo. No campo econômico, em 2004, também foi concluída a formação de uma área de livre comércio entre Mercosul e Colômbia, Equador e Venezuela.<sup>217</sup>

É esse o contexto que encontrou eco favorável para uma proposta de alavancar a integração na região, com a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), na III Reunião de Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos, em 8 dezembro de 2004, pela Declaração de Cuzco, como parte dessa intensa articulação diplomática em plena conjuntura da transformação que se operava na América do Sul.

O desejo de fortalecimento do diálogo político se combinou com as análises que davam conta da necessidade do fomento de uma integração real na esfera produtiva e na infraestrutura. Sua evolução foi gradual e em 2005, durante a I Reunião de Chefes de Estado da Casa, foi destacada a convergência dos processos de integração vigentes e apontada a infraestrutura como ponto chave, apoiada nas iniciativas que já existiam. Foi formulada também uma agenda prioritária e um plano de ação em 7 áreas: (1) diálogo político (2) integração física (3) meio ambiente (4) integração energética (5) mecanismos financeiros (6) promoção da coesão social, da inclusão social e da justiça social (7) telecomunicações.<sup>218</sup>

No ano seguinte, em dezembro de 2006, em Cochabamba, na Bolívia, durante a II Cúpula da Casa, os Chefes de Estado, seguindo o relatório da comissão de reflexão, criada no ano anterior, estabeleceram um modelo de integração condizente com o aperfeiçoamento institucional. Esse modelo apresenta os seguintes pontos de inflexão:<sup>219</sup>

- Solidariedade e cooperação para uma maior equidade regional;
- Soberania e respeito a integridade territorial e autodeterminação dos povos;
- Paz e resolução pacífica de controvérsias;

<sup>216</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto. ‘Uma sombra pronto será...’: Idealpolitik e o Consenso de Buenos Aires. 20 de outubro de 2003. Disponível em: [www.pralmeida.org/05DocsPRA/1135ConsBAires.html](http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1135ConsBAires.html). Acesso em: 28 de junho de 2013.

<sup>217</sup> Referências às datas são encontradas em GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. 2.ed. ver. ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Contraponto/Brasília: Funag, 2005; e, FUNAG. *Cronologia da política externa do governo Lula (2003-2006)*. Brasília: Funag, 2007.

<sup>218</sup> CASA. *Declaración presidencial y agenda prioritaria*. Brasília, 30 de setembro 2005. Disponível em: <http://unasurg.org/uploads/c4/45/c4459534ce22e5d8b46aadab2064f1a5/Declaracion-presidencial-y-agenda-prioritaria-Brasilia-30-sep-2005.pdf> Acesso em 20 de maio de 2013.

<sup>219</sup> CASA. *Declaración de Cochabamba: Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana*. Cochabamba, 9 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://unasurg.org/uploads/f6/45/f64548f8fa8dd13ab5b474fb60c416bf/declaracion-de-cochabamba.pdf> Acesso em: 20 de maio de 2013.

- Democracia e pluralismo;
- A universalidade, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos;
- Desenvolvimento sustentável.

É nesse contexto de reconhecimento da necessidade de aprofundamento do processo regional, que, em abril de 2007, na reunião extraordinária na Ilha Margarita, na Venezuela, os Chefes de Estado decidem mudar o nome da Comunidade para União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

## 2.2 A UNASUL EM SUA ESTRUTURA: FORMAÇÃO E EVOLUÇÃO

### 2.2.1 O Tratado Constitutivo: esperança em meio à crise

Seu tratado de criação, antes mesmo de indicar os objetivos da nova organização, define, em seu preâmbulo, os itens relevantes e norteadores. Mereceram destaque as figuras dos que “lutaram pela emancipação e unidade sul-americanas, honrando o pensamento daqueles que forjaram a nossa independência e liberdade em favor dessa união e da construção de um futuro comum”. Aqui se ressalta que a história das lutas dos povos da região é parte inerente ao projeto que se dava início.

As Chefas e Chefes de Estado e Governo, como são chamados, estavam seguros ainda de que o desenvolvimento sustentável e o bem-estar de seus povos adviriam da integração, tanto quanto a contribuição para os problemas nacionais da pobreza, exclusão e desigualdades. No campo das relações internacionais da região, ressaltaram o multilateralismo assim como a vontade de consolidar um mundo multipolar, equilibrado e justo, permeado da igualdade soberana e paz.

A Unasul foi fundada sobre os seguintes princípios:

- Irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados;
- Autodeterminação dos povos;
- Solidariedade;
- Cooperação;
- Paz;
- Democracia,
- Participação cidadã e pluralismo;
- Direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes;
- Redução das assimetrias;
- Harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável;

Seu caminho segue os avanços já alcançados em torno do processo regional, com menção ao Mercosul e à CAN, e tal como estes, estabelece que a implementação da Unasul deverá ser flexível e gradual, ou seja, que cada membro deve agir de acordo com sua realidade na consecução dos objetivos do tratado.

A organização concebida e dotada desde o início com personalidade jurídica internacional, que dá a possibilidade de gerar acordos e contrair obrigações, celebrar tratados com outras organizações ou Estados. Apesar disso, sua entrada em vigor ocorreu apenas em 11 de março de 2011, conforme ficou estabelecido no artigo 26, que só ocorreria trinta dias após a data de recepção do nono instrumento de ratificação pelo Governo do Equador, incumbido de recebê-los.

O objetivo geral da Unasul está descrito em poucas linhas no artigo 2, onde foi usado o termo *construção*, o que revela a ausência de pressuposição de arranjos prévios na implementação de um espaço de integração:

A União de Nações Sul-Americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.<sup>220</sup>

No artigo 3 são apresentados os objetivos específicos, com um número de itens maior. Foram estabelecidos 21 pontos que abrangem quase todas as esferas da integração e se apresentam como um plano, ainda que ambicioso, para o aprofundamento contínuo. Citam-se o fortalecimento do diálogo político; o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região; a erradicação do analfabetismo, o acesso universal a uma educação de qualidade; a integração energética; a infraestrutura para a interconexão da região; a integração financeira; a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas; mecanismos para a superação das assimetrias; a consolidação de uma identidade sul-americana; o acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde; cooperação em matéria de migração; a cooperação econômica e comercial; a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza; a integração industrial e produtiva; a pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica; a promoção da diversidade cultural; a participação cidadã; a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de

---

<sup>220</sup> UNASUL. *Tratado constitutivo*. 2008. *Op. Cit.*

armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional; a promoção da cooperação entre as autoridades judiciais; o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa; a cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã; e, a cooperação setorial.

### **2.2.2 O organograma institucional**

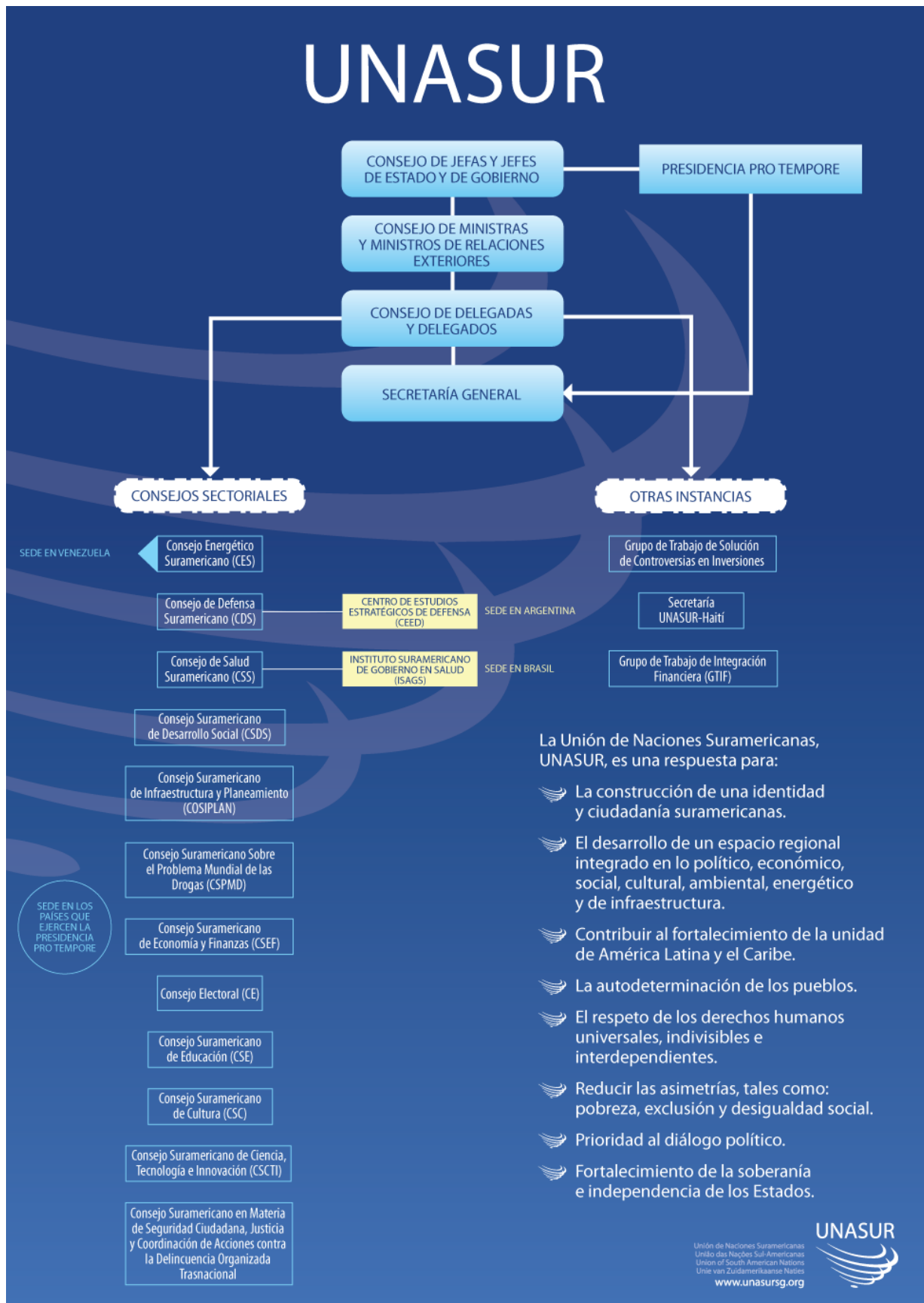
Sua estrutura orgânica é dada pelo artigo 4 e se define em quatro instâncias: o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; o Conselho de Delegadas e Delegados; a Secretaria Geral, conforme figura 1.

A configuração da estrutura decisória da Unasul é dada pelas atribuições de seus órgãos. O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é o órgão máximo, cabe a ele estabelecer as diretrizes políticas, os planos de ação, os programas e os projetos do processo de integração sul-americana, além de decidir as prioridades para sua implementação; adotar as diretrizes políticas para as relações com terceiros.

Ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, cabe coordenar posicionamentos em temas centrais da integração sul-americana; desenvolver e promover o diálogo político e a concertação sobre temas de interesse regional e internacional; realizar o seguimento e a avaliação do processo de integração em seu conjunto. Já o Conselho de Delegado executa todas as decisões tomadas pelos dois outros órgãos, prepara as propostas para as reuniões ministeriais e coordena os grupos de trabalho.

A definição da Secretaria Geral como órgão de apoio aos Conselhos e Grupos teve como característica o forte traço do diálogo político. O Secretário-Geral possui mandato de dois anos, com apenas uma possibilidade de renovação, os debates que levaram à escolha do primeiro Secretário-Geral foi acertada em 4 de maio de 2010, quando tomou posse o ex-presidente da Argentina, Nestor Kirchner. Entretanto, com seu falecimento, em 27 de outubro daquele ano houve uma vacância que foi resolvida em 11 de março de 2011, com a divisão do mandato entre a Ex-Chanceler da Colômbia, María Emma Mejía, e o Ministro de Energia Elétrica da Venezuela, Alí Rodríguez, este assumiu em 11 de junho de 2012 para complementar o mandato até 2013. Interessante notar que a seleção de funcionários para a

Figura 1: Organograma da Unasul



Fonte: Site da Secretaria Geral da Unasul.



Secretaria-Geral deve seguir critérios de representação equitativa dos Estados Membros, incluindo, entre outros, critérios de gênero, étnicos e de idioma.<sup>221</sup>

Além dessas instâncias, existe uma Presidência *pro tempore*, de rotatividade anual, baseada na ordem alfabética dos Estados, responsável por preparar, convocar e presidir as reuniões. A Colômbia rejeitou a presidência em 2008, quando o Chile assumiu. Depois disso já ocuparam a presidência do bloco o Equador (2009-2010), a Guiana (2010-2011), Paraguai (2011-2012), Peru (2012-2013). O Suriname assumirá a presidência em 30 de agosto de 2013.

O Paraguai, que assumiu em 2011 teve seu mandato concluído pelos Chefes de Estado reunidos em Mendoza, na Argentina, em 28 de junho de 2012, uma vez que o julgamento político sumário do presidente eleito Fernando Lugo foi considerado uma ruptura da ordem democrática. Além da designação da Presidência *pro tempore* ao Peru, também a participação do Paraguai nos órgãos e instâncias da Unasul foi suspensa até decisão contrária.<sup>222</sup>

### 2.2.3 Sede

Os artigos 10 e 22 do Tratado constitutivo tratam da sede da Secretaria Geral e estabelecem que a Unasul realizaria acordo com a República do Equador. Em 16 de junho de 2011 foi assinado o Acordo de Sede e foi aprovado, desde então, o projeto e o início das obras.

Localizada no complexo *Ciudad Mitad del Mundo* (por onde passa a imaginária linha do Equador), a 14km de Quito, a sede da Unasul deve ser entregue até o final de maio de 2014, sendo que até 2012, estava com apenas 23,39% concluída. Já recebeu seu nome, o do primeiro Secretário Geral, o falecido Presidente da Argentina, Néstor Kirchner.

Segundo Rafael Correa, presidente do Equador, “*El Centro del Mundo UNASUR, latitud Cero UNASUR, Quito va a ser la capital de UNASUR, de la Patria Grande, somos el continente de la esperanza*”<sup>223</sup>. O arquiteto Diego Guayasamín explicou que o projeto prevê um espaço total de 20.000 m<sup>2</sup>, com mais de 14.000 m<sup>2</sup> de área livre. O edifício terá um tronco

<sup>221</sup> MRE. Unasul. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/americado-sul-e-integracao-regional/unasul/> Acesso em: 20 de maio de 2012.

<sup>222</sup> UNASUL. Decisión N.26-2012. Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado. Mendoza. 29 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.unasursg.org/uploads/70/fe/70fea87ad0fe40706c704ef46b06e797/Decisio%CC%81n-N26-2012-Reunion-Extraordinaria-Mendoza-Junio-29-2012.pdf> Acesso em: 20 de maio de 2013.

<sup>223</sup> UNASUL. *Somos el continente de la esperanza*. In: Prensa Unasur. Quito, 14 de mayo de 2013. Disponível em: <http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/somos-el-continente-de-la-esperanza2> Acesso em: 14 de junho de 2013.

principal de 1.500 m<sup>2</sup> com dois braços laterais, o que será um desafio tecnológico e arquitetônico, com mais de 50 m<sup>2</sup> sem apoios.<sup>224</sup>

Além disso, em consonância com o projeto de integração proposto pela Unasul, o ambiente terá como prioritários os aspectos ecológicos, a eficiência no consumo da água, de energia, na reciclagem.<sup>225</sup>

#### **2.2.4 Fontes jurídicas e tomada de decisão**

No âmbito do estabelecimento do ordenamento jurídico, o Tratado de Brasília estabelece como fontes jurídicas da Unasul, no artigo 11, além de seu próprio texto, também os instrumentos que venham a se adicionar a ele; os acordos celebrados pelos Estados Membros da organização; 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. Sua normativa, conforme disposto no artigo 12, ao mesmo tempo em que é tomada por consenso e é obrigatória, não é vinculante, ficando cada Estado incumbido de providenciar a incorporação da norma internacional de acordo com cada procedimento interno.<sup>226</sup>

Nota-se que o diálogo político é importante para o cumprimento dos objetivos da instituição. Sua recorrente citação e sua menção no artigo 14 deixam clara a necessidade de harmonia e respeito para que haja estabilidade regional. A preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos, também permanecem no horizonte do tratado, mas não se demonstra a aplicação prática para o desrespeito aos itens acima levantados. O tratado ainda ressalta que os membros: “reforçarão a prática de construção de consensos no que se refere aos temas centrais da agenda internacional e promoverão iniciativas que afirmem a identidade da região como um fator dinâmico nas relações internacionais”.

Ainda três pontos se destacam no que tange à sua carta de constituição: o primeiro é sobre a adesão de novos membros, no artigo 20, que poderá ocorrer a partir do quinto ano da

---

<sup>224</sup> VELA, Caridad. Quito, Capital de Naciones, Suramericanas. Proyecto UNASUR. *Clave*. fev-mar, 2011. Disponível em: <http://www.clave.com.ec/index.php?idSeccion=359> Acesso em: 14 de junho de 2013.

<sup>225</sup> HOY. Sede permanente de la Unasur en Quito estará lista en mayo de 2014. In: Hoy. 15 de Maio de 2013. Disponível em: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/sede-permanente-de-la-unasur-en-quito-estara-lista-en-mayo-de-2014-581232.html> Acesso em: 08 de maio de 2013.

<sup>226</sup> O Brasil, por exemplo, apenas ratificou o tratado constitutivo em 15 de julho de 2011, e apenas em 11 de janeiro de 2012 a Presidenta Dilma Rousseff promulgou o tratado a partir do Decreto 7.667.

entrada em vigor, e deve ocorrer entre os que solicitarem sua incorporação como ‘Estado associado’ e tenham mantido esse status por quatro anos, dentre os Estados da América Latina e do Caribe.<sup>227</sup> O segundo trata de como será a solução de controvérsias sobre a interpretação e aplicação do tratado, tendo sido escolhida a negociação direta. Como segunda instância está o Conselho de Delegadas e Delegados, que no caso de não solução alcançará no máximo o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores. O terceiro ponto, como ressalta Amorim, é o fato do neerlandês ser uma das línguas oficiais em reconhecimento à presença do Suriname.<sup>228</sup>

### 2.3 O DESENVOLVIMENTO DOS CONSELHOS

A formatação institucional tem ocorrido em um processo gradual, como enuncia o tratado de constituição, junto com o amadurecimento da Unasul como foro de diálogo e concertação política.

Como destaque, a nova instituição buscou desenvolver a prática da aproximação e do autoconhecimento da região como um fator inédito. O encontro permanente de ministros e especialistas em diversas áreas, consideradas prioritárias demonstra que o processo de cooperação tende a ser mais duradouro que iniciativas passadas.

A organização possui atualmente doze conselhos<sup>229</sup>, abaixo relacionados e que veremos em mais detalhes separadamente com o objetivo de compreender melhor seu funcionamento, seus objetivos, seus avanços e dificuldades.

- Conselho Energético Sul-americano;
- Conselho de Defesa Sul-americano;
- Conselho de Saúde Sul-americano;
- Conselho Sul-americano de Desenvolvimento Social;
- Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento;
- Conselho Sul-americano sobre o Problema Mundial das Drogas;
- Conselho Sul-americano de Economia e Finanças;
- Conselho Sul-americano de Ciência, Tecnologia e Inovação;

---

<sup>227</sup> Até o momento o México e o Panamá solicitaram a adesão como Estado Associado.

<sup>228</sup> AMORIM, Celso. A Integração Sul-americana. *Revista Diplomacia, Estratégia e Política*, nº 10. Out/Dez, 2009. p. 19.

<sup>229</sup> Criados inicialmente dez conselhos, houve o desmembramento de um em três.

- Conselho Sul-americano de Educação;
- Conselho Sul-americano de Cultura;
- Conselho Sul-americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional.
- Conselho Eleitoral da Unasul;

### 2.3.1 Conselho Energético Sul-americano

O primeiro Conselho foi o Conselho Energético, criado na mesma reunião em que se alterou o nome da Casa para Unasul, de acordo com a Declaração de Margarita, em 17 de abril de 2007, representado pelos Ministros de Energia, com o objetivo de criar um futuro Tratado Energético Sul-Americano.<sup>230</sup>

Cabe notar que houve preocupação em dar sequência aos encontros anteriores sobre a matérias, destacadas a I Reunião de Ministros de Energia da Comunidade Sul-americana de Nações, em 26 de setembro de 2005, em Caracas, Venezuela; e a Declaração Presidencial sobre Integração Energética Sul-americana, subscrita em 09 de dezembro de 2006, em Cochabamba, Bolívia.

O entendimento dos países da Unasul é de que a questão energética é uma ferramenta indispensável para a profícua realização do desenvolvimento social, econômico e da erradicação da pobreza. Percebendo, portanto, o seu acesso universal como um direito de todo cidadão.

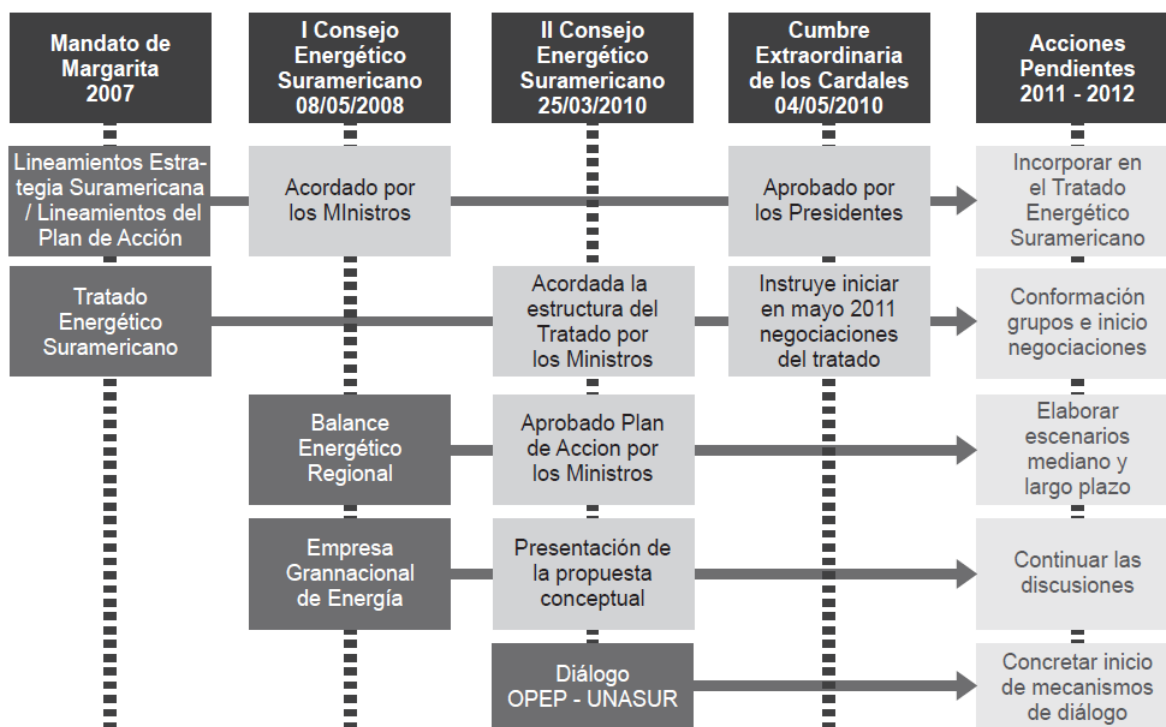
Dois pontos são importantes no momento da criação do Conselho de Energia, a necessidade de sistematização e da avaliação do balanço energético visando a consecução de uma matriz energética regional e o desenvolvimento de fontes de energias renováveis que diversifiquem a matriz e promovam igualmente a segurança energética para os povos e resguardem o meio ambiente.

---

<sup>230</sup> CASA. *Declaración de Margarita. Construyendo la integración energética del sur*. Isla de Margarita, 17 de abril de 2007. Disponível em: <http://www.unasursg.org/uploads/f0/19/f019b2edc4f5ca9e66224b887ad3a0e9/Declaracion-de-Margarita-16-abril-2007.pdf> Acesso em: 14 de junho de 2013.

No esquema abaixo, visualizam-se as principais decisões alcançadas até o momento e a descrição sumária dos próximos passos do Conselho Energético:

**Figura 2: CES - Decisões alcançadas e próximos passos**



Fonte: UNASUL; OLADE. *UNASUR: Un Espacio que Consolida la Integración Energética*. Quito, Ecuador, junio de 2012. p. 14.

O avanço do Conselho dá conta da criação de um Grupo de Especialistas em Energia, que desde 2008 trabalharam na formatação do Tratado Energético Sul-Americano (TES). Apresentados e aprovados os lineamentos, em 4 de maio de 2010, da Estratégia Energética Sul-americana, do Plano de Ação para a Integração Energética Regional e a estrutura do TES.

Na sua terceira reunião, em 18 de maio de 2012, o Conselho resolveu constituir um Grupo Especializado *ad hoc* em matéria Jurídico-Política que garantissem a normatização da escrita do TES.

### 2.3.2 Conselho de Defesa Sul-americano

Com seu Estatuto aprovado ainda em 16 de dezembro de 2008, pela Cúpula das Chefas e Chefes de Estado e de Governo, realizado em Salvador, na Bahia, Brasil, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) foi criado como uma instância de consulta, cooperação e

coordenação em matéria de defesa a partir de reuniões entre as Ministras e Ministros de Defesa ou de pastas similares.

Seu objetivo geral é contribuir para a estabilidade democrática, consolidar uma zona de paz e gerar consensos nessa área sensível. Além disso, invoca-se a construção de uma identidade sul-americana nesta matéria e que promova, ademais, o fortalecimento da América Latina e Caribe como um todo. A ação dos países dentro desta normativa também remete a acordos prévios de cooperação em defesa, tanto como nos acessos individuais a compromissos multilaterais assumidos em outros foros.

Sua primeira reunião, entre 9 e 10 de março de 2009 foi marco no estabelecimento das linhas de ação que guiaria o tema a partir de então ao descrever as medidas de fomento da confiança e de segurança. Quatro linhas foram ressaltadas:

1. Políticas de defesa;
2. Cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz;
3. Indústria e tecnologia de defesa;
4. Formação e capacitação.

Dos pilares que foram determinados como fundamentos das medidas que se seguiriam, destacam-se, a necessidade de maior conhecimento entre os membros da organização, com o desenvolvimento da transparência e intercâmbio de informações dos sistemas e dos gastos com a Defesa em cada país; a informação de atividades militares intra e extrarregionais, que dizem respeito a ação conjunta de países da região e países de fora na região; as medidas no âmbito da segurança coletiva como o controle das fronteiras visando atos de contrabando, terrorismo e qualquer tipo de ilícito ou violência; a renúncia ao uso ou ameaça do uso da força entre os membros da Unasul, assim como a garantia da conservação da América do Sul como uma zona livre de armas nucleares e do uso de tal tecnologia com fins pacíficos; e, a possibilidade de visitas a instalações militares entre seus membros.

A importância da realização de uma instância dessa natureza já havia sido ressaltada em diversas ocasiões desde a primeira Cúpula dos Presidentes Sul-americanos, em 2000. Enfocava-se a necessidade da declaração da região como uma Zona de Paz, o que ocorreu em reunião extraordinária em Bariloche, em tempo da crise com as bases militares norte-americanas na Colômbia, dia 28 de agosto de 2009, muito embora ainda seja lento o estudo para a realização do protocolo de zona de paz. A decisão mais contundente desta reunião foi a de:

*Fortalecer a Suramérica como zona de paz, comprometiéndonos a establecer un mecanismo de confianza mutua en materia de defensa y seguridad, sosteniendo nuestra decisión de abstenernos de recurrir a la*

*amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado de la UNASUR.*<sup>231</sup>

Além disso, houve grande enfoque nos trabalhos posteriores do Conselho no estreitamento de relações com seus congêneres na abordagem de problemas transnacionais como o terrorismo e o narcotráfico.

O trabalho do CDS avançou ainda na criação e execução de dois Planos de Ação que incluíram, entre outros objetivos, a formação de um Centro de Estudos Estratégicos de Defesa, levado a cabo em 2010 e inaugurado, com sede em Buenos Aires, para assessoramento com a produção de estudos estratégicos sobre a região.

Conforme seu Estatuto, o Centro agirá na consolidação dos princípios do próprio Conselho “a partir da geração de conhecimento e difusão de um pensamento estratégico sul-americano em termos de defesa e segurança regional e internacional” o que lhe dá como propósito “avançar na definição e identificação dos interesses regionais, concebidos eles como o conjunto dos fatores comuns, compatíveis e/ou complementares do interesse nacional dos países da UNASUL”.<sup>232</sup>

O Centro elaborou um projeto para o “Estudo Prospectivo - América do Sul 2025” que projetará no tempo a matéria de defesa, a definição dos interesses regionais e formas de proteção dos recursos estratégicos sul-americanos.

Foi concretizado também o I Curso Avançado de Defesa Sul-americano e o Curso Sul-americano de Formação de Civis em Defesa. Além de se desenvolverem o primeiro “Registro Sul-americano de Gastos de Defesa” e o “Inventário Militar Sul-americano”, como medidas de conhecimento mútuo, aproximação e confiança.

Estuda-se a proposta de criação de uma Escola Sul-americana de Defesa e desenvolve-se o projeto de desenho, desenvolvimento e produção regional de um Avião Militar de Treinamento Primário Básico, chamado de Unasur I, de um Sistema de Aeronaves não tripuladas regionais, de um Sistema de Aeronaves Sul-americanas de monitoramento de áreas

---

<sup>231</sup> UNASUL. *Declaración. Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de Unasur*. San Carlos de Bariloche, Argentina, 28 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.unasur.org/uploads/f5/3f/f53f4fb0a389ad84072a66d59d3a2214/Declaracion-Bariloche-Agosto-2009.pdf> Acesso em: 15 de junho de 2013.

<sup>232</sup> UNASUL. *Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos da Defesa do Conselho da Defesa Sul-Americano*. Maio de 2010. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/01-CEED/04-Estatuto-Ceed.html> Acesso em 15 de junho de 2013.

especiais, utilizando os recursos do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM).<sup>233</sup>

Ainda não é eficaz a divulgação de informações pelo próprio conselho, embora o CEED conte com um site bem mais avançado.

### 2.3.3 Conselho de Saúde Sul-americano

Junto com o CDS, foi criado o Conselho de Saúde Sul-Americano (CSS), que, por sua vez, reúne as Ministras e Ministros da Saúde dos Estados membros para a integração na área. Entende-se, nesse conselho também chamado Unasul-Saúde, a saúde como um direito fundamental, como um impulsionador da integração que promoverá a redução das assimetrias dada a possibilidade de cooperação em meio às diferenças de avanços na área, e que buscará incorporar as conquistas alcançadas individualmente por cada nação.

De fato, foi o Conselho que mais avançou na institucionalização, aprofundamento e deliberações. De acordo com o próprio Conselho, por entender que a saúde é uma condição para o desenvolvimento econômico e social dos países, sendo, portanto, uma obrigação dos países a garantia de condições de igualdade na melhoria da qualidade de vida de seus cidadãos, de forma particular, e dos cidadãos sul-americanos, de uma forma geral.

Em 24 de novembro de 2009 o CSS aprovou a formação de um Plano Estratégico para a área, que foi criado pelos Grupos Técnicos, então formados. São eles: Escudo epidemiológico; Desenvolvimento dos sistemas de saúde universais; Acesso universal a medicamentos; Promoção da saúde e ação sobre os determinantes sociais; e, Desenvolvimento e gestão de recursos humanos em saúde. O Plano Estratégico Quinquenal 2010-2015<sup>234</sup> foi então aprovado em 30 de abril de 2010 e desde aquele momento se desenvolveu em termos de estudos, aproximações e resoluções de forma concreta.

Paulo Buss, então presidente da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e em seguida representante do Brasil no CSS e também na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), explicou, ainda em 2009, a divisão dos temas dos grupos:

Por “escudo epidemiológico” entende-se o conjunto de serviços públicos de vigilância epidemiológica, dotados de ferramentas e instrumentos técnico-científicos e gerenciais capazes de detectar precocemente surtos de doenças

---

<sup>233</sup> UNASUL. *Declaración. VI Reunión Ordinaria do Conselho de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de Unasur. Op. Cit.*

<sup>234</sup> UNASUL. *Plano Quinquenal 2010-2015*. 28 abril de 2010 Disponível em: [http://www.isags-unasul.org/media/file/Plan\\_Quinquenal\\_28\\_abril\\_2010\\_Cuenca.pdf](http://www.isags-unasul.org/media/file/Plan_Quinquenal_28_abril_2010_Cuenca.pdf) Acesso em: 15 de junho de 2013.



infecciosas (como a gripe suína, dengue e outras), mobilizando os recursos nacionais e subcontinentais de diversas fontes e naturezas para enfrentá-los adequadamente. Além disso, o escudo se debruçará sobre situações dependentes de ações nacionais e regionais, como as doenças crônicas não transmissíveis (cânceres e problemas cardiovasculares, entre outras), as que acometem mulheres e crianças, as decorrentes de violência e outras causas externas etc. Embora ainda em preparação e oportuno para muitas situações futuras, esse item da agenda já passou pela prova inicial que subitamente lhe foi imputada. Quando os primeiros casos da nova gripe foram detectados na Argentina e Chile, imediatamente os demais países foram alertados e montou-se uma verdadeira operação de guerra em aeroportos e áreas fronteiriças para barrar a expansão da doença. Uma série de medidas foi acionada para disponibilizar recursos diagnósticos e terapêuticos a todos os países e desenvolveu-se uma estratégia comum para obter a vacina antigripal específica, tão logo esteja disponível. A propósito, o Conselho reunido declarou que em casos de emergência de saúde pública, como o de uma epidemia de influenza, as necessidades de saúde pública e o direito à saúde devem sobrepujar os interesses comerciais, garantindo-se acesso oportuno e universal a medicamentos, vacinas *ekits* para diagnóstico – entendidos como bens públicos globais –, assim como se deve facilitar seus processos de produção.<sup>235</sup>

Conforme organograma do Conselho, as chamadas Redes Estruturantes também são partes importantes que buscam ao mesmo tempo agrupar e dispersar os avanços e o conhecimento no campo da saúde. Cinco redes estão ativas:

- **RINS** - Rede dos Institutos Nacionais de Saúde (RINS)
- **RETS** - Rede Internacional de Educação de Técnicos em Saúde (RETS)
- **RINC** - Rede de Instituições Nacionais de Câncer (RINC/Unasul)
- **RESP** - Rede de Escolas de Saúde Pública da Unasul (RESP-Unasul)
- **REDSSUR-ORIS** - Rede de Assessorias de Relações Internacionais e de Cooperação Internacional em Saúde (REDSSUR-ORIS)

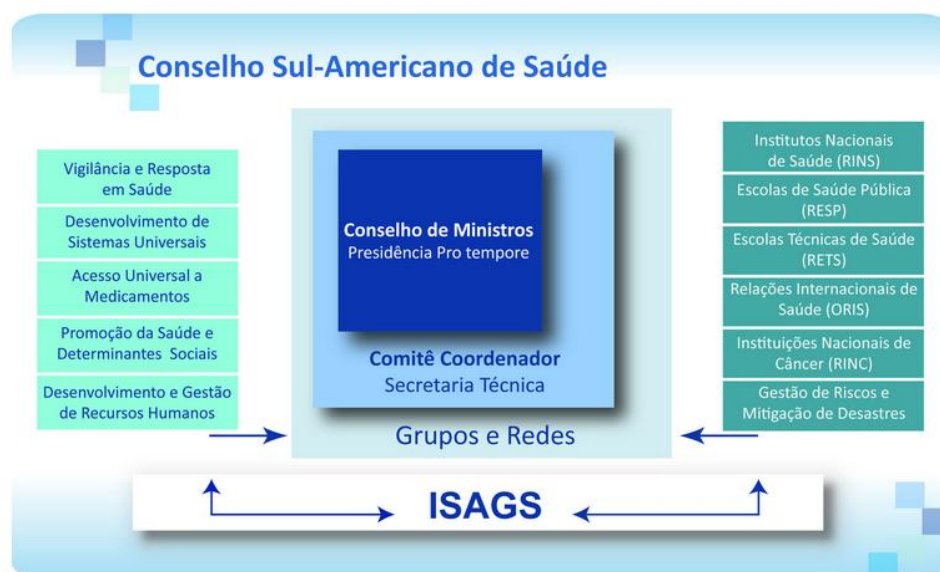
Em 2011, já aprovado pelo conselho, começou a funcionar o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde – ISAGS, como um centro de informações, debates, estudos e de apoio técnico aos sistemas de saúde, para formação de gestores. Houve um forte impulso das atividades. Possui um sistema de comunicação bem desenvolvido e eficiente, com informações que não constam na Secretaria da Unasul. Já desenvolveu livros e mesmo seminários com transmissão pela internet.<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> Buss, P.M. Diplomacia sul-americana: A UNASUL Saúde. *Le Monde Diplomatique Brasil* 26: 30-31, setembro 2009. Disponível em: [http://www.fiocruz.br/ccs/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?\\_infoid=2859&sid=4](http://www.fiocruz.br/ccs/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?_infoid=2859&sid=4). Acesso em: 15 de junho de 2013.

<sup>236</sup> O site do ISAGS é bem informativo: <http://www.isags-unasursalud.org/>

**Figura 3: Estrutura do Conselho Sul-Americano de Saúde com os grupos e redes**



Fonte: Site do ISAGS.

#### 2.3.4 Conselho Sul-americano de Desenvolvimento Social

O Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social (CSDS), criado em 10 de agosto de 2009, reúne os ministros das áreas sociais para o aprofundamento da integração social, participação cidadã e redução da miséria.

Tem como objetivos a contribuição para o estabelecimento de condições ótimas para o desenvolvimento de sociedades mais justas, participativas, solidárias, democráticas e de mecanismos de cooperação solidária em políticas sociais para reduzir as assimetrias e aprofundar o processo de integração.<sup>237</sup>

Aprovou um Plano Bienal 2009-2011, no qual foi estabelecido o Observatório de Desenvolvimento Social, Humano e Inclusivo, que iniciou suas atividades em 2010. Em reunião de 28 de julho de 2012 aprovou um documento base para o Plano de Ação 2012-2014.

Concluiu em 2012 a criação da Agenda de Ações Sociais Prioritárias, aprovada em 30 de novembro daquele ano, estabelecendo cinco ações imediatas e que possuem eixos transversais ao qual se juntarão os esforços de outros conselhos ministeriais.

A ação nº 1 dá conta da Erradicação da desnutrição crônica infantil. Está ligada à promoção de condições favoráveis para o pleno desenvolvimento físico e mental da criança e

<sup>237</sup> UNASUL. *Estatuto de criação do CSDS*. Quito, 10 de agosto de 2009. Disponível em: <http://unasursg.org/uploads/ae/8c/ae8c9f752568915ad367e0b3f5c6eb2b/Estatutos-Consejo-de-Desarrollo-Social-Suramericano.pdf> Acesso em 20 de maio de 2013.

passa pelo atendimento universal em termos de alimentação e condições sanitárias, assim como o acesso a cuidados médicos.

A ação nº 2 descreve a promoção da consolidação de sistemas de proteção e promoção social para o desenvolvimento infantil adiantado e integral para crianças, adolescentes, assim como para populações em situação de vulnerabilidade. Complementa a ação anterior ao atingir o ser humano em todas as etapas da vida.

A inclusão econômica, social e produtiva, que inclui o acesso a serviços públicos faz parte da ação nº 3. Reconhece, assim, que o acesso ao estudo e ao mercado trabalho gera o pleno desenvolvimento das capacidades sociais e econômicas, para o fortalecimento da cidadania. A integração regional consegue atingir esse ponto na medida em que busca o aprimoramento da cooperação visando à redução de assimetrias regionais.

Ter acesso suficiente a alimentos saudáveis e de qualidade é descrito ação nº 4, que dá conta tanto da segurança alimentar quanto do acesso a serviços que garantam o desenvolvimento da coletividade, como o fortalecimento da agricultura familiar, das comunidades camponesas e pescadoras. Tem como objetivo priorizar a ação dos Estados no combate à fome, no acesso à água potável e aos serviços de saúde pública.

Finalmente, a ação nº 5 expõe a promoção da participação cidadã em condições de igualdade e do pleno exercício dos direitos. Ela inclui, ainda, a necessidade de fomento do diálogo dentro de cada Estado, assim como mecanismos de transparência e de acesso à informação.<sup>238</sup>

### **2.3.5 Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento**

Criado para implementar a integração na infraestrutura regional, o COSIPLAN - Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento reconhece e dá continuidade à Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).<sup>239</sup> Também prevê a compatibilização dos marcos normativos de desenvolvimento e operação dessa

<sup>238</sup> UNASUL. CJEG/DECISIÓN/Nº9/2012. *Por la cual el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas decide aprobar la “Agenda de Acciones Sociales Prioritarias”*. Lima, Peru. 30 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.unasursg.org/uploads/27/b9/27b9b7a918fa395a73c8340604c5b68d/Decision-9-Agenda-acciones-sociales-Lima-30-noviembre-2012.pdf> Acesso em: 17 de junho de 2013.

<sup>239</sup> Ver a esse respeito a dissertação de CURADO, Pedro da Rocha. *O Estado brasileiro e a integração física e produtiva da Amazônia continental (1996-2006)*. Dissertação. Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro, PPGCP/UFRJ, 2009; e a tese de PADULA, Raphael. *Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica*. 2010. *Op. Cit.*

infraestrutura, dentro dos Estados Membros, e a identificação e impulso à execução de projetos prioritários para a integração e avaliação de alternativas para o seu financiamento.

Conforme seu Estatuto:

*El COSIPLAN es la instancia de discusión política y estratégica, a través de la consulta, evaluación, cooperación, planificación y coordinación de esfuerzos y articulación de programas y proyectos para implementar la integración de la infraestructura regional.*<sup>240</sup>

Como seus congêneres, ele reúne as Ministras e Ministros das áreas de infraestrutura e planejamento e também possui uma estrutura rotativa entre os países na coordenação de seus trabalhos.

Ter incorporado a IIRSA significou aprofundar a gestão realizada até então, os avanços em termos metodológicos e prospectivos, em termos de base de dados e estudos na área. O Conselho formou ainda três grupos de trabalho. Um grupo sobre Mecanismos de Financiamento e Garantias foi criado para refletir e propor medidas que solucionem os entraves financeiros nas consecuições das carteiras de projetos. De forma realista e visando a não duplicação de esforços, mas sua união, o grupo instou pela articulação com o Conselho de Economia e Finanças (CSEF), que possui, por sua vez, um grupo de trabalho de Integração Financeira (GTIF).

Foi criado um aprovado um Plano de Ação Estratégico 2012-2022<sup>241</sup> com a definição de diversas metas que tratam amplamente de aprofundar o conhecimento um do outro. A integração por meio de sua infraestrutura requer, ademais, que todos consigam agir de forma a se compreenderem mutuamente. Assim, os itens de planejamento, avaliação e monitoramento em termos de metodologias, ferramentas, participação social, financiamento, impacto socioeconômico e ambiental, foram considerados prioritários em sua agenda.

Nesse sentido, a aprovação da Agenda de Projetos Prioritários da Integração (API) foi um passo importante. Ela possui 31 projetos, com um investimento estimado em US\$17.260,7 milhões, que foram considerados, de acordo com os critérios de escolha, de forte impulso para a integração física e para o desenvolvimento socioeconômico.<sup>242</sup>

---

<sup>240</sup> UNASUL. *Estatuto de criação do COSIPLAN*. Novembro de 2010. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cosiplan\\_estatuto.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cosiplan_estatuto.pdf). Acesso em: 17 de junho de 2013.

<sup>241</sup> UNASUL. *Plan de Acción Estratégico 2012-2022*. COSIPLAN. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rc\\_brasilia11\\_1\\_pae.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_brasilia11_1_pae.pdf) Acesso em: 17 de junho de 2013.

<sup>242</sup> A API foi aprovada na segunda reunião do Cosiplan, em novembro de 2011 e ratificada no Conselho dos Presidentes em sua sexta reunião, em novembro de 2012. [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

Explicam-se os componentes da agenda como “projetos estruturados”:

*Un proyecto estructurado es aquel que consolida redes de conectividad física con alcance regional, con el propósito de potenciar sinergias existentes y solucionar las deficiencias de la infraestructura implantada. Están compuestos por uno o más proyectos de la Cartera de Proyectos del COSIPLAN, denominados a los fines de esta Agenda “proyectos individuales”. La API está compuesta por 31 proyectos estructurados y por 88 proyectos individuales, seleccionados con el consenso de los 12 países de América del Sur.<sup>243</sup>*

Torna-se importante o conhecimento da lista dos projetos atuais na API, que ajuda a identificar as instâncias consideradas prioritárias no tratamento da infraestrutura na Unasul.

1. *Eje Vial Paita -Tarapoto - Yurimaguas, Puertos, Centros Logísticos e Hidrovías*
2. *Eje Vial Callao - La Oroya - Pucallpa, Puertos, Centros Logísticos e Hidrovías*
3. *Acceso Nororiental al Río Amazonas*
4. *Corredor Vial Caracas - Bogotá - Buenaventura / Quito*
5. *Interconexión Fronteriza Colombia - Ecuador*
6. *Sistema de Conectividad de Pasos de Frontera Colombia - Venezuela*
7. *Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) Desaguadero*
8. *Autopista del Sol: Mejoramiento y Rehabilitación del Tramo Sullana - Aguas Verdes*
9. *Construcción del Puente Binacional Salvador Mazza - Yacuiba y Centro de Frontera*
10. *Conexión Oeste Argentina - Bolivia*
11. *Corredor Ferroviario Bioceánico Paranaguá - Antofagasta*
12. *Conexión Vial Foz - Ciudad del Este - Asunción - Clorinda*
13. *Línea de Transmisión 500KV (Itaipú - Asunción - Yacyretá)*
14. *Rehabilitación de la Carretera Caracas - Manaos*
15. *Ruta Boa Vista - Bonfim - Lethem - Linden - Georgetown*
16. *Rutas de Conexión entre Venezuela (Ciudad Guayana) - Guyana (Georgetown) - Suriname*
17. *Mejoramiento de la Navegabilidad de los Ríos de la Cuenca del Plata*
18. *Interconexión Ferroviaria Paraguay - Argentina - Uruguay*
19. *Rehabilitación del Ramal Ferroviario Chamberlain - Fray Bentos*
20. *Circunvalación Vial de Nueva Palmira y Sistema de Accesos Terrestres al Puerto*
21. *Aeropuerto Distribuidor de Carga y Pasajeros para Sudamérica*
22. *Mejoramiento de la Conectividad Vial en el Eje Interoceánico Central*
23. *Paso de Frontera Infante Rivarola - Cañada Oruro*
24. *Corredor Ferroviario Bioceánico Central (Tramo Boliviano)*
25. *Gasoducto del Noreste Argentino*
26. *Construcción del Puente Internacional Jaguarao - Río Branco*
27. *Transporte Multimodal en Sistema Laguna Merín y Lagoa Dos Patos*
28. *Corredor Ferroviario Montevideo - Cacequí*

<sup>243</sup> Ver: <http://www.iirsa.org>

29. *Optimización del Sistema Paso de Frontera Cristo Redentor*
30. *Túnel Binacional Agua Negra*
31. *Conexión Porto Velho - Costa Peruana*

Na lista acima é possível verificar a atenção aos chamados Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), que são “*franjas multinacionales de territorio en donde se concentran espacios naturales, asentamientos humanos, zonas productivas y flujos comerciales*”<sup>244</sup>. Esses dez eixos funcionam para organização do território sul-americano e no ordenamento da carteira de projetos avaliados e aprovados:

1. *Eje Andino*
2. *Eje Andino del Sur*
3. *Eje de Capricornio*
4. *Eje de la Hidrovia Paraguay-Parana*
5. *Eje del Amazonas*
6. *Eje del Escudo Guayanes*
7. *Eje del Sur*
8. *Eje Interoceanico Central*
9. *Eje MERCOSUR-Chile*
10. *Eje Peru-Brasil-Bolivia*

No que tange a valores, de acordo com o seus informes, até setembro de 2012, dos 544 projetos na Carteira, 168 estavam em execução por um valor estimado de US\$ 54.578,9 milhões (41,9% da Carteira); 302 projetos em preparação por um montante estimado de US\$ 62.909,8 milhões (48,4% da Carteira); e 74 projetos haviam sido concluídos pelo valor de US\$ 12.650,4 milhões (9,7% da Carteira).

No que tange ao financiamento de projetos, ainda houve a inclusão do Banco do Sul como uma fonte de recursos, tanto quanto as conversações dentro com o BNDES, visando a possibilidade deste banco de financiar projetos para empresas que não sejam brasileiras, impedido que é por seu estatuto.

Neste conselho houve ainda importante avanço nos entendimentos entre os Ministros das Comunicações dos países membros. Ainda em 29 de novembro de 2011 eles se reuniram para estabelecerem um marco na integração das comunicações, a partir do reconhecimento que o atual perfil de infraestrutura na área limita a concretização de um espaço realmente integrado em outras matérias abordadas pela organização, assim como desfavorece a participação e inclusão da sociedade no projeto e a redução das assimetrias, em prol do

---

<sup>244</sup> Para detalhes sobre cada eixo, ver: <http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=68>.

favorecimento do amplo acesso à informação, ao conhecimento mútuo e à constituição de uma identidade regional.

A ideia chave é que o uso das tecnologias de informação e das comunicações (TICs), sobretudo a partir do Plano Conectividade Sul-Americana<sup>245</sup>, que visa a ampliação com redução de custos de conexão da banda larga no nosso subcontinente e se dispões a promover a:

*[...] reducción en los costos y la universalización del acceso a internet, la soberanía del tráfico de las comunicaciones y las sinergias proporcionadas por la asociación de obras de infraestructura regionales en el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo con equidad en el espacio suramericano.*<sup>246</sup>

Possui, finalmente, além dos dois grupos de trabalhos mencionados, o terceiro, recém criado, sobre Integração Ferroviária Sul-americana. O Conselho avançou em termos de comunicação com o público com o uso das ferramentas já disponibilizadas pela IIRSA, transformando seu site, que, igualmente ao CSS inclui itens que não estão disponibilizados ou organizados pela Secretaria Geral da Unasul.

### 2.3.6 Conselho Sul-americano sobre o Problema Mundial das Drogas

O problema com as drogas, que atinge grande parte de nossas sociedades, foi abordado na Unasul com a criação de um Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico, em 2009. Entretanto, nas primeiras reuniões de especialistas, no começo de 2010, surgiu a percepção de que o problema deve ser encarado de forma conjunta, não apenas do lado do narcotráfico, mas, também, com atenção à questão do consumo, daí a necessidade de alteração do nome do conselho para Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas – CSPMD, em 4 de maio de 2010.<sup>247</sup>

<sup>245</sup> UNASUL. *Declaración de los Ministros de Comunicación de UNASUR*. Paraguai, 9 de março de 2012. Disponível em: <http://unasurg.org/uploads/3c/88/3c88652bd98bdb31181b8d0e34ac7b8f/II-Reunion-Comunicaciones-Hoja-de-Ruta.pdf> Acesso em: 20 de maio de 2013.

<sup>246</sup> UNASUL. *Declaración VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas*. 30 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.unasurg.org/uploads/a3/21/a321a6c3d9651047fa9b09b3b21d94e5/Declaracion-VI-Reunion-Ordinaria-Lima-30-2012.doc.pdf> Acesso em: 20 de maio de 2013.

<sup>247</sup> UNASUL. *Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*. Los Cardales, 4 de maio de 2010. Disponível em: <http://www.unasurg.org/uploads/85/ef/85ef082b604df4a79e5514a669633a16/Estatuto-Consejo-Problema-Mundial-Drogas.pdf> Acesso em: 20 de maio de 2013

Esse conselho, fundamentado pelo item (q) do Artigo 3, dos objetivos específicos, do Tratado Constitutivo da Unasul que diz:

A coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a deminagem.<sup>248</sup>

Ele possui como princípios norteadores, entre outros, o respeito à soberania, aos direitos humanos, às legislações vigentes em cada país, e, sobretudo, à não intervenção em assuntos internos dos Estados, ainda que o problema das drogas seja encarado como transfronteiriço.

Prevê uma atuação conjunta na coordenação de enfrentamento de toda a cadeia produtiva, demanda, produção, tráfico, distribuição e desvio de produtos químicos e a lavagem de dinheiro nas atividades criminais. Prevê ainda, a identificação de possibilidades de harmonização de normas penais, civis, administrativas e de políticas públicas, respeitando a soberania de cada Estado e a constante avaliação multilateral das matérias.

Na aprovação do seu estatuto as Chefas e Chefes de Estado e de governos também aprovaram um plano de ação de cinco anos, que inclui as linhas imediatas de ação, compreendidas na redução da demanda, com promoção de estudos e pesquisas sobre vulnerabilidades e fatores de risco, incluindo possibilidade de execução de programas de prevenção, atenção, tratamento, reabilitação e inclusão social. Compreendidas também na redução da oferta e medidas de controle, a partir do intercâmbio eficiente das inteligências nacionais em termos de investigação e fiscalização da produção, do tráfico da droga.

Na segunda reunião do conselho<sup>249</sup>, em março de 2012, se apresentou uma proposta de criação de um Observatório Sul-Americano de Drogas, a ser analisado e trabalhado pelos grupos internos do CSPMD, conforme previsto no Plano de Ação, como objetivo de formação de uma rede de trocas para que seja possível a obtenção de dados confiáveis e comparáveis.

Em novembro de 2012 foi aprovada a resolução UNASUR/CMRE/RESOLUCIÓN N°. 13/2012 criou seis grupos de trabalhos para levar a cabo os estudos e proposições sobre as diversas matérias: nº1. Redução da Demanda; nº2. Desenvolvimento Alternativo, Integral e

---

<sup>248</sup> UNASUL. *Tratado constitutivo*. 2008. *Op. Cit.*

<sup>249</sup> UNASUL. *Acta II Reunión del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*. Assunção, 23 de março de 2012. Disponível em: [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/unasur\\_2012.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/unasur_2012.pdf) Acesso em 20 de maio de 2013.



Sustentável, incluindo o Preventivo; nº3. Redução da Oferta; nº4. Medidas de Controle; e nº6. Fortalecimento Institucional e Harmonização Legislativa. A mesma reunião aprovou a resolução 14/2012 e criou um Mecanismo de Consultas Regulares de Autoridades Judiciais, Policiais, Financeiras, Aduaneiras e de Órgãos de Combate às Drogas.<sup>250</sup>

### 2.3.7 Conselho Sul-americano de Economia e Finanças

Criado em novembro de 2010, o Conselho Sul-Americano de Economia e Finanças (CSEF), conta com a participação das Ministras e Ministros de Economia, Finanças ou equivalentes e também dos Presidentes dos Bancos Centrais dos Estados partes. Sua atuação se baseia na promoção do desenvolvimento social e humano, para redução das assimetrias entre os países. Busca fortalecer a integração financeira cuidando de repensar mecanismos para compatibilizar a formulação e implementação de políticas econômicas e comerciais, para o desenvolvimento de uma Nova Arquitetura Financeira Regional. Traz um interessante primeiro objetivo específico que é o impulso ao uso de moedas locais nas transações intrarregionais, o que reduziria a dependência ao dólar norte-americano.<sup>251</sup>

Se o conselho foi pensado como resposta à crise internacional que se desenrola desde 2008, isso não foi explicitado em seu estatuto constitutivo, que menciona apenas, entre seus objetivos, a avaliação de esquemas que preservem a região dos efeitos derivados da volatilidade dos mercados internacionais.

No final de 2011, por ocasião da II Reunião do CSEF, os partícipes ressaltaram a necessidade de continuidade nas ações para inclusão social e crescimento econômico mediante criação de postos de trabalho diante do contexto da forte crise econômica e financeira internacional.

Além disso, aprovaram a incorporação da Cepal como apoio técnico ao Conselho.<sup>252</sup> Essa comissão da ONU já apresentou um estudo sobre o contexto externo e o desempenho da região em 2011 e perspectivas para 2012, no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Integração

---

<sup>250</sup> UNASUL. *Declaración VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas*. Op. Cit.

<sup>251</sup> UNASUL. *Estatutos del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas*. Georgetown, 26 de novembro de 2010. Disponível em: <http://unasul.org/uploads/3d/c3/3dc3147d1759c6eac7d9f000a4a877d4/Estatutos-del-Consejo-Suramericano-de-Economia-y-Finanzas.pdf>. Acesso em 20 de maio de 2013.

<sup>252</sup> UNASUL. *Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas*. Buenos Aires, 25 de novembro de 2011. Disponível em: <http://unasul.org/uploads/de/b5/deb53c075ea5040839f4c0fa3a39b295/Declaracio%CC%81n-Consejo-Suramericano-de-Ekonomi%CC%81a-y-Finanzas-Lima-24-Noviembre-2012..pdf> Acesso em 20 de maio de 2013.

Financeira, em fevereiro de 2012.<sup>253</sup> Criou, como seus congêneres, grupos de trabalho que demonstram as preocupações imediatas na área: nº1. Reservas Internacionais; nº2. Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos Aladi, SML e Sucre; e, nº3. Fomento do Comércio Intrarregional.<sup>254</sup>

### **2.3.8 Conselho Sul-americano de Ciência, Tecnologia e Inovação**

O Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação – COSECCTI, criado em 10 de agosto de 2009 e que teve seu estatuto aprovado na I Reunião de Ministros, em Quito - Equador, em 14 de abril de 2010, foi derogado em 30 de novembro de 2012 e transformado em três conselhos, dada a compreensão da dimensão de cada tema separadamente e no aprofundamento do tratamento para eles necessário:

- Conselho Sul-americano de Ciência, Tecnologia e Inovação;
- Conselho Sul-americano de Educação;
- Conselho Sul-americano de Cultura;

O Conselho Sul-americano de Ciência, Tecnologia e Inovação - COSUCTI – já estava atuante como um Grupo de Trabalho dentro do Conselho anterior. O atual Conselho, cumpre o objetivo do tratado constitutivo, no que tange a “a definição e implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com vistas a incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico próprios”.

Sua atuação passa pelo fortalecimento e promoção dos conhecimentos em ciência e tecnologia que ajude no desenvolvimento incluyente, e na difusão dos processos inovativos.

### **2.3.9 Conselho Sul-americano de Educação**

A educação é tida como uma prioridade no processo de integração sul-americano. De fato, o terceiro objetivo do Tratado de Brasília prevê “a erradicação do analfabetismo, o

<sup>253</sup> UNASUL. *Presentación CEPAL en el marco de la Reunión Plenaria del GTIF*. Buenos Aires, 16 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://unasursg.org/uploads/ea/c1/eac197d821229ea4fe8db7625c4426a2/Presentacion-Coyuntura-Internacional-CEPAL.pdf> Acesso em 20 de maio de 2013.

<sup>254</sup> UNASUL. *CMRE/RESOLUCIÓN N° 12/2012*. Disponível em: <http://unasursg.org/uploads/7b/bf/7bbf0e255692c7ce687d18664ddcb39d/Decision-12-Derogacion-COSECCTI-Lima-30-noviembre-2012.pdf> Acesso em: 20 de maio de 2013.

acesso universal a uma educação de qualidade e o reconhecimento regional de estudos e títulos”. Além, claro, do reconhecimento de que a própria participação cidadã advém de um conjunto de fatores que incluem a educação e a cultura.

Dado o peso desse fator, as Chefas e Chefes de Estado e de governos decidiram, em 30 de novembro de 2012 pela separação temática do conselho anterior. Esse fato permitirá que os projetos, acompanhamentos, avaliações e planos de ação sejam mais assertivos em seu escopo.

Em abril de 2013 a segunda reunião do novo Conselho teve como objetivo analisar e aprofundar os três eixos integradores do Plano Quinquenal 2013-2017 que será apresentado, a saber: Qualidade e Equidade, Integração Social e Regional Sul-Americana, Cidadania e Direitos.

### **2.3.10 Conselho Sul-americano de Cultura**

Dada a necessidade de mais autonomia o campo da Cultura foi desmembrado do antigo COSECCTI, em 30 de novembro de 2012. Com duas reuniões de delegados já realizadas, aconteceu em 25 de junho de 2013 a I Reunião do Conselho Sul-americano de Cultura, que é representado pelos ministros das pastas de Cultura dos países membros da Unasul.

Seu mandato passa pelo objetivo da “promoção da diversidade cultural e das expressões da memória e dos conhecimentos e saberes dos povos da região, para o fortalecimento de suas identidades”. O favorecimento em todos os sentidos na conformação de uma identidade sul-americana tem como sentido maior o de se alcançar uma cidadania regional.

Seus esforços seguem os passos do Grupo de Trabalho Especializado em Cultura, que ainda em novembro de 2011, havia estabelecido 6 temas principais para um plano de ação:

- a) Integração sul-americana através da cultura;
- b) Promover a garantia dos direitos culturais e a proposta de mecanismos transversais na região;
- c) Reforço de conteúdos culturais para a televisão;
- d) Fomento das indústrias culturais e a possível criação de um mercado cinematográfico da Unasul;
- e) Fomento de rotas culturais;
- f) Criação de uma plataforma partilhada de informação cultural.

Aprovou seu estatuto, que será levado ao conselho de chefes de Estado, e lançou dois programas, o Banco de Conteúdos Audiovisuais e o Expresso Sul, que contribuirão com a promoção da cultura, do conhecimento mútuo e da integração cultural da região.<sup>255</sup>

### **2.3.11 Conselho Sul-americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional**

Antes de sua criação chegou a ser chamado de Conselho de Segurança, Justiça e Luta contra o Crime Organizado Transnacional. Oficializado com estatuto aprovado em 30 de novembro de 2012, teve sua primeira reunião em Maio de 2013.

Esse conselho se propõe, entre outros itens, a fortalecer a cidadania a partir do fomento ao diálogo com diversos atores sociais, promover a articulação entre os países em termos de justiça e legislações, e também a articular posições de consenso dos temas da agenda internacional relacionados aos itens pertencentes a esse Conselho.

O foco especial nas ações contra a Delinquência Organizada Transnacional seguirá os princípios constitucionais e as disposições normativas de cada Estado membro e deverá coordenar suas atividades, sempre que necessário, com o Conselho Sul-americano sobre o Problema Mundial das Drogas, dada a compreensão de que ambos tocam em temas transversais cujos esforços devem estar unificados.

### **2.3.12 Conselho Eleitoral da Unasul**

Em Bogotá, a 12 de junho de 2012, as Ministras e Ministros das Relações Exteriores, decidiram pela incorporação à institucionalidade da Unasul de um Conselho Eleitoral, efetivado em Lima, a 30 de novembro de 2012. Esse conselho se apresenta como uma instância técnica de cooperação e troca de experiências na área e que teve como primeira missão o acompanhamento das duas eleições que a Venezuela passou em seis meses, a

---

<sup>255</sup> UNASUL. *Aprobados el Estatuto y el Plan de Acción 2013-2014 del Consejo Suramericano de Cultura de UNASUR*. Disponível em: <http://unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/aprobados-el-estatuto-y-el-plan-de-acci%C3%B3n-2013-2014-del-consejo-suramericano-de-cultura-de-unasur2> Acesso em: 16 de julho de 2013.

primeira levada a cabo em 7 de outubro de 2012 e a segunda em 14 de abril de 2013, dada a morte do presidente eleito, Hugo Chávez.<sup>256</sup>

Respeitando o acordo com o Conselho Nacional Eleitoral venezuelano, os representantes da missão sul-americana informaram no dia 15 de abril que “*la UNASUR ha sido testigo de un amplio ejercicio de ciudadanía y libertad por parte del pueblo venezolano*”.<sup>257</sup>

Da mesma forma foram convidados pelo Conselho Nacional Eleitoral do Equador para a verificação das eleições que ocorreram em 17 de fevereiro de 2013.<sup>258</sup> No segundo informe da missão, a Representante Especial ex-secretária geral Maria Emma Mejía destacou que o que se desenvolvia naquele momento “*es la expresión de un nuevo tiempo y una nueva valoración de la actividad electoral y también de un compromiso compartido que tendrá nuevas y desafiantes manifestaciones*”.<sup>259</sup>

Também atuaram convidados pelo Tribunal Superior de Justiça Eleitoral do Paraguai em suas eleições de 21 de abril de 2013, depois do processo sumário de seu Congresso Nacional que tirou do poder o então presidente Fernando Lugo. Em seu acordo com tal tribunal, a Unasul declara “*ratificar o compromisso de atuar com imparcialidade, objetividade, independência, legalidade, não ingerência e transparência*”.<sup>260</sup>

## 2.4 OUTRAS INSTITUCIONALIDADES E ALCANCES

### 2.4.1 Secretaria Técnica Unasur-Haiti

Em 12 de janeiro de 2010, o Haiti, metade de uma ilha situada na América Central, no Mar do Caribe, registrou um terremoto de magnitude 7, segundo escala internacional. Além

---

<sup>256</sup> UNASUL. *Acordo CNE/Venezuela-Unasul para o estabelecimento de uma missão eleitoral*. Caracas, 22 de agosto de 2012. Disponível em: [www.unasursg.org](http://www.unasursg.org). Acesso em: 18 de junho de 2013. TERRA NOTÍCIAS. *Unasul terá conselhos para observar segurança e eleições*. 11 de junho de 2012. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI5830208-EI8140,00-Unasul+tera+conselhos+para+observar+seguranca+e+eleicoes.html> Acesso em: 20 de maio de 2013.

<sup>257</sup> UNASUL. *Declaração da Missão Eleitoral da Unasul*. 15 de abril de 2013. Disponível em: [www.unasursg.org](http://www.unasursg.org). Acesso em: 18 de junho de 2013.

<sup>258</sup> UNASUL. *Acordo CNE/Equador-Unasul para o estabelecimento de uma missão eleitoral*. 28 de dezembro de 2012. Disponível em: [www.unasursg.org](http://www.unasursg.org). Acesso em: 18 de junho de 2013.

<sup>259</sup> UNASUL. *Segundo Informe Preliminar sobre a Missão Eleitoral da UNASUL para as eleições gerais de 17 de fevereiro de 2012 na República do Equador*. Quito, 18 de fevereiro de 2013.

<sup>260</sup> UNASUL. *Acordo TSJE/Paraguai-Unasul para o estabelecimento de uma missão eleitoral*. 21 de abril de 2013. Disponível em: [www.unasursg.org](http://www.unasursg.org). Acesso em: 18 de junho de 2013.

do registro de mais de 2 milhões de pessoas desabrigadas, estima-se que pode ter matado até 200 mil pessoas, tendo muitas ficado desaparecidas.<sup>261</sup>

Em rápida resposta, os presidentes sul-americanos se reuniram em 9 de fevereiro de 2010, em Quito, e chegaram a uma Decisão de Solidariedade com o Haiti. Estabeleceram que seria realizado um plano de ação que levasse a cabo uma ajuda efetiva aos habitantes e ao país em sua reconstrução e uma Secretaria que gerisse o Fundo Unasul-Haiti no valor de US\$ 100 milhões. Em 31 de agosto de 2010 foi assinada a ata para a constituição de uma Secretaria Técnica Unasul-Haiti. A ação, de acordo com planejamento, se concentraria em três áreas:

1. Agricultura e Segurança Alimentar;
2. Redução de Riscos e Proteção frente a inundações e furacões;
3. Apoio à capacidade nacional (infraestrutura pública, cooperação técnica e apoio orçamentário).

De fato, o Banco Interamericano para o Desenvolvimento registrou na data de 31 de maio de 2013 a informação do projeto: “*HA-X1023: Administration of donor Resources for Haiti – UNASUR*” com data de 14 de abril de 2010, com um total de US\$ 8.216.227,00, com a apresentação que segue:

Conta para a administração de recursos de doadores para o Haiti. Essa conta vai receber contribuições não-reembolsáveis a serem canalizadas para o Governo do Haiti. Os Estados membros da Unasul deverão depositar na conta contribuições projetadas de até 100 milhões de dólares que serão usados de acordo com os desembolsos pedidos pelo Governo do Haiti com o Banco.<sup>262</sup>

Cabe notar, entretanto, que no documento do BID “*Country Strategy – Haiti 2011-2015*” com relação ao Haiti, no qual menciona a atuação da instituição com referência ao suporte financeiro aquele país, não se menciona a América do Sul.<sup>263</sup>

No país, a MINUSTAH da ONU já estava ativa, assim como a participação unilateral do Brasil que na transição entre Lula e Dilma sofreu diversas reclamações que levaram o ministro Celso Amorim a registrar a retirada de tropas do país.<sup>264</sup>

---

<sup>261</sup> BBC BRASIL. Três anos após terremoto, pouco dinheiro externo chega a instituições haitianas. 12 de janeiro de 2013. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/01/130112\\_haiti\\_3\\_anos\\_pai.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/01/130112_haiti_3_anos_pai.shtml) Acesso em: 15 de junho de 2013.

<sup>262</sup> Tradução nossa. BID. *HA-X1023: Administration of donor Resources for Haiti-UNASUR*. Disponível em: <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=ha-x1023> Acesso em: 15 de junho de 2013.

<sup>263</sup> BID. *Country Strategy – Haiti 2011-2015*. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36600159> Acesso em: 15 de junho de 2013.

Em 4 de junho de 2013 foi inaugurado o Hospital Nestor Kirchner, como iniciativa conjunta de Argentina, Venezuela e Cuba, financiada pela Unasul. O vice-presidente argentino Armando Badou, na cerimônia de inauguração ressaltou a importância da cooperação Sul-Sul, demonstrada na iniciativa de ajuda ao povo haitiano e que esse hospital era, de fato, a primeira obra física da Unasul.<sup>265</sup>

Apesar da tentativa de apoio e felicitações oficiais dos mandatários, a permanência militar (com referência às tropas da ONU) tem causado impacto negativo na sociedade civil, que iniciou reclamações formais. Segundo informação do *Center for Economic and Policy Research*,

Desde o último verão, também tem havido uma onda de oposição na sociedade civil pela presença de tropas militares estrangeiras no Haiti, como atestado em cartas separadas endereçadas aos presidentes latino-americanos e ao Secretário-Geral da ONU assinada por proeminentes intelectuais e defensores dos direitos humanos por toda a América Latina. Esta oposição foi reforçada por uma série de recentes casos de abusos sexuais, envolvendo mais de um da tropa do Uruguai, país membro da Unasul, assim como a notável evidência de que a MINUSTAH tem responsabilidade na introdução da cólera no Haiti.<sup>266</sup>

Sem um canal que trate das atividades da secretaria o acompanhamento das atividades se mantém nos noticiários e nas chancelarias, algumas desatualizadas como a brasileira. Torna-se realmente difícil saber, com os dados disponíveis qual a atuação concreta da institucionalidade dessa secretaria da Unasul no dia a dia do sofrido povo haitiano.

#### 2.4.2 Centro de Comunicação e Informação

Foi inaugurado em 17 de junho de 2013 pelo atual Secretário-Geral da Unasul, Alí Rodríguez Araque o Centro de Comunicação e Informação (CCI), em Lima. O objetivo deste centro é apoiar a gestão dos conselhos da Unasul, possibilitando um “*espacio de encuentro*

---

<sup>264</sup> A página do Itamaraty que trata das relações bilaterais apresenta o desenvolvimento das relações apenas até o final de 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-politicos-e-relacoes-bilaterais/america-central/haiti/pdf> Acesso em: 19 de junho de 2013.

<sup>265</sup> PRESIDENCIA ARGENTINA. *La Presidenta inauguró el hospital Comunitario Néstor Kirchner en Haití*. Sala de Prensa. Presidencia. 4 de junio de 2013. Disponível em: <http://www.prensa.argentina.ar/2013/06/04/41313-la-presidenta-inauguro-el-hospital-comunitario-nestor-kirchner-en-haiti.php> Acesso em: 20 de junho de 2013.

<sup>266</sup> CEPR. UNASUR Debates Reduction of MINUSTAH Contingent. 20 June 2012. Tradução nossa. Disponível em: <http://www.cepr.net/index.php/blogs/relief-and-reconstruction-watch/unasur-debates-reduction-of-minustah-contingent> Acesso em: 20 de junho de 2013.

*virtual que facilite, el análisis, el diseño, el planeamiento, la evaluación e implementación de las acciones necesarias para el fortalecimiento del proceso de integración regional*”.<sup>267</sup>

Com grande capacidade e equipamentos modernos, é possível que os doze países se comuniquem de forma simultânea, ou mesmo que outros lugares e instituições. Espera-se que o CCI opere também uma Biblioteca Virtual, o Arquivo Digital da Unasul, a Gestão de Documentos com base “Alfresco”<sup>268</sup>, realize serviços cartográficos, além das videoconferências e de telefonia IP. Inclui-se na lista ainda um espaço de Geo-referência dos Recursos Naturais da região, uma Base de dados de Universidade, Centros e Institutos de Pesquisa e especialistas.

### **2.4.3 Legislativo e os cuidados com o cidadão sul-americano**

Ainda em 2006, quando a Unasul era Casa, houve o convite, por meio da Declaração de Cochabamba para que os avanços do Parlamento Andino e do Parlamento do Mercosul se associassem aos órgãos legislativos do Chile, Guiana e Suriname para a conformação de um espaço parlamentar sul-americano.<sup>269</sup>

Na estrutura da Unasul, formatada em 2008, se realçou a menção prévia sobre a formação do Parlamento Sul-Americano, no artigo 17 de seu Tratado Constitutivo, que ficou a ser consolidado por Protocolo Adicional, mas que já ficou decidido que terá sede em Cochabamba, na Bolívia.

Foram realizados em 2010 os primeiros encontros entre os presidentes dos Legislativos e dos Judiciários dos países membros da Unasul.<sup>270</sup> Mas não houve avanços em prol da concretização do espaço.

Houve a preocupação, também, na construção do Tratado da Unasul, com a inclusão da participação cidadã no processo de integração, conforme seu artigo 18, “[...] por meio do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente

<sup>267</sup> UNASUL. *Secretaría General de UNASUR inaugura Centro de Comunicación e Información*. Quito, 17 de junio de 2013. Disponível em: <http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/secretar%C3%ADa-general-de-unasur-inaugura-centro-de-comunicaci%C3%B3n-e-informaci%C3%B3n> Acesso em: 20 de junho de 2013.

<sup>268</sup> Software livre de gestão documental que visa armazenar e compartilhar documentos, construído para a portabilidade e para o uso em nuvem.

<sup>269</sup> CASA. *Declaración de Cochabamba*. Op. Cit.

<sup>270</sup> MRE. Brasil. *Balanço de Política Externa (2003-2010)*. Brasília: MRE-SPD, 2011. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1\\_1\\_1-america-do-sul\\_unasul](http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1_1_1-america-do-sul_unasul) Acesso em 21 de setembro de 2012.



com os diversos atores sociais, estabelecendo canais efetivos de informação, consulta e seguimento nas diferentes instâncias da Unasul”.<sup>271</sup>

Estabelecida como ação prioritária na já mencionada Agenda de Ações Prioritárias do CSDS<sup>272</sup>, a promoção da participação dos cidadãos em condições de igualdade e em pleno exercício de seus direitos, teve como consideração, a necessidade de crescente transparência e divulgação de informações pela organização. Nesse bojo se reúnem a equidade de gênero e de acesso ao desenvolvimento completo, também com vista e sua segurança e integridade. Pontos todos que transpassam outros conselhos como o Conselho sobre a Segurança Cidadã, o Conselho de Educação, etc.

Como um dos pontos para a concretização dessas metas, foi tomada a UNASUR/CJEG/DECISIÓN/Nº7/2012 pela qual foi criado o Foro de Participação Cidadã da Unasul. Pensado como um espaço próprio para a articulação dos atores sociais da região, o Foro será delineado e seu funcionamento será apresentado pela Secretaria da Unasul com vistas a agregar pontos comuns dos Conselhos Setoriais sobre a matéria, assim como se integrar com o CCI de forma a receber demandas de informação, sugestões e iniciativas das sociedades organizadas dos Estados Membros, que incluam também o uso das novas tecnologias de informação e das redes sociais.

Cabe notar que, ao reconhecer o pouco tempo de existência da Unasul, os mandatários da região reconhecem também que *“ha logrado avances sustantivos en su proceso de institucionalización, siendo tiempo de establecer puentes con los ciudadanos suramericanos para que la integración sea también un proceso democrático”*.<sup>273</sup>

#### **2.4.4 O Banco do Sul e a questão do financiamento**

A busca de autonomia, como estamos salientando neste trabalho, presente nas políticas externas dos países da região, além do foco político que lhe foi, ou está sendo característico, não poderia passar ao largo do componente econômico. O ponto chave seria, então, resolver os entraves ao financiamento e a amarração das instituições financeiras internacionais à

<sup>271</sup> UNASUL. *Tratado constitutivo*. 2008. *Op. Cit.*

<sup>272</sup> UNASUL. CJEG/DECISIÓN/Nº9/2012. 30/11/12. *Op. Cit.*

<sup>273</sup> UNASUL. CJEG/DECISIÓN/Nº7/2012. *Por la cual el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, decide crear un Foro de Participación Ciudadana de Unasur*. Lima, 30 de novembro de 2012. Disponível em: <http://unasursg.org/uploads/ec/6d/ec6d2361a78211e8599442972eb20548/Decision-7-Foro-participacion-ciudadana-Lima-30-noviembre-2012.pdf> Acesso em: 23 de junho de 2013.

confeção de políticas e ajustes econômicos em contrapartida de empréstimos, como vinha sendo realizado nas últimas décadas.

A necessidade de se fortalecer a infraestrutura e o comércio intrarregional, passava assim, pela construção e mecanismos que facilitassem a busca de complementaridade, de redução de assimetrias e fomentasse a economia, a indústria, resguardando a sociedade e o meio ambiente.

As críticas com a relação à implementação de ajustes neoliberais direcionadas à atuação do FMI e do Banco Mundial na região, associadas à conjuntura favorável de crescimento de meados da primeira década do século, levaram os países a liquidarem a maior parte ou a totalidade de suas dívidas com esses órgãos. Assim, conforme Fabrina Furtado, em 2005, a Argentina pagou US\$ 9.810 bilhões e o Brasil US\$ 15.5 bilhões ao FMI. Em 2006, o Uruguai desembolsou US\$ 1.080 bilhão à instituição e em 2007, Hugo Chávez pagou US\$ 3.3 bilhões de dívida com as duas instituições e se retirou de ambas.<sup>274</sup>

Neste mesmo ano da transformação da Casa em Unasul, se discutiu formalmente a realização da proposta de Hugo Chávez que já havia sido feita aos membros da Alba-TCP de constituição de um Banco do Sul, que agregasse o fomento regional aos empréstimos de longo prazo com foco na integração sul-americana, ressaltadamente aos projetos sociais e de infraestrutura. A ata de constituição foi firmada em 9 de dezembro de 2007 e o seu Convênio Constitutivo foi assinado apenas em 26 de setembro de 2009. Nos documentos fundadores, a intenção da nova entidade financeira, com sede em Caracas é, pelo art. 2:

[...] financiar o desenvolvimento econômico, social e ambiental dos “Países Membros”, de forma equilibrada e estável, fazendo uso da poupança intra e extrarregional; fortalecer a integração; reduzir as assimetrias e promover a distribuição equitativa dos investimentos entre os Países Membros.<sup>275</sup>

De acordo com o Convênio (art. 4), há uma diferença em termos de aportes entre os países da região. Argentina, Brasil e Venezuela estão previstos de aportarem não menos de 20%, cada, do capital subscrito que será de US\$ 7 bilhões, já Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai integralizarão não menos que 10%. Ainda assim, o capital autorizado total é de US\$ 20 bilhões, em ações ordinárias.

<sup>274</sup> FURTADO, Fabrina. Integração financeira da América do Sul. Banco do Sul: mais do mesmo ou oportunidade histórica? *OIKOS*. Rio de Janeiro, n° 9, ano VII, pp. 173-190, 2008. p. 176.

<sup>275</sup> BANCO DO SUL. *Convênio Constitutivo do Banco do Sul*. 26 de setembro de 2009. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convenio-constitutivo-do-banco-do-sul/> Acesso em: 23 de junho de 2013.

Explicando a atuação autônoma dos países da região, o Presidente do Equador e, então, Presidente *pro tempore* da Unasul Rafael Correa, na Cúpula dos Parlamntos Sul-americanos, disse:

*Pocas veces la integración ha sido tan importante. Desde UNASUR, podemos y debemos crear una Nueva Arquitectura Financiera Regional, como un paso fundamental para la optimización de la utilización del ahorro regional y para hacer a Sudamérica menos vulnerable a esta clase de crisis, es decir, para hacerla más soberana y mucho más eficiente en el uso de sus recursos. Los ejes para esta nueva arquitectura financiera regional son 3: el Banco del Sur, un Fondo Común de Reservas, y un Sistema de Pagos y monetario común, que puede comenzar con una moneda contable regional, como lo hizo la Unión Europea con el ecu.*<sup>276</sup>

Calixtre e Barros apresentam um dilema brasileiro, ao se referirem ao Banco do Sul. A questão, de acordo com os autores, seria a de optar, de um lado, por uma atuação direta de investimentos a partir do BNDES, que tem agido como instrumento de fomento da integração com financiamento de grandes projetos, e do outro, apostar na realização concreta do Banco do Sul como um espaço multilateral de desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo, apontam que cada caminho tem sua consequência, o primeiro pode levar a sentimentos antibrasileiros, e o segundo pode limitar o poder brasileiro em termos de distribuição dos recursos.<sup>277</sup>

De fato, o BNDES, segundo seu Estatuto<sup>278</sup>, pode apoiar projetos “que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina”, ainda assim, só pode financiar empresas brasileiras, enquanto o Banco do Sul poderá financiar empresas e projetos de toda a comunidade sul-americana.<sup>279</sup>

Para Severo a formação do Banco do Sul e o conseqüente fortalecimento da integração apresentam diversos pontos importantes, entre eles, a busca de redução da fragilidade financeira, a priorização das instituições de financiamento regionais, de comércio compensado e a utilização de moedas locais, além disso, todos eles têm a capacidade de reduzir a dependência tanto em relação aos organismos multilaterais quanto às moedas internacionalmente conversíveis. O autor ainda elenca outros mecanismos que agem da região

<sup>276</sup> ECU - European Currency Unit - Unidade Monetária Europeia. UNASUL. *Discurso para la Cumbre de Parlamntos de Unasur*. Quito, 14 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.unasur.org/uploads/38/60/3860cb298b69b07207fe61729de48540/Presidente-Rafael-Correa-en-la-cumbre-de-parlamntos-de-UANSUR.pdf> Acesso em: 22 de junho de 2013.

<sup>277</sup> CALIXTRE André; BARROS, Pedro. O Banco do Sul e o Brasil na Agenda da Nova Arquitetura Financeira Regional. 2010. *Op. Cit.* p. 19.

<sup>278</sup> BNDES. *Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES*. Disponível em: [www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/Legislacao/estatuto\\_bndes.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndes.html) Acesso em: 24 de junho de 2013.

<sup>279</sup> Ressalta-se que esse inciso IV do Estatuto Social do BNDES, que trata da sua integração à América Latina foi incluído pelo Decreto nº 6.322, de 21.12.2007.

em prol do financiamento, como a CAF, o Fonplata, o BNDES, outros instrumentos dos diversos países sul-americanos, ou próprios da integração como a importante iniciativa do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), em operação desde 2005, cujo objetivo é financiar projetos para “promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, sobretudo nas economias menores e e regiões menos desenvolvidas”.<sup>280</sup>

Ainda de acordo com Calixtre e Barros, a atuação do Banco do Sul se dá em associação a outras iniciativas como a constituição de um fundo soberano e da moeda regional.

No âmbito da Unasul, a partir da crise financeira internacional de 2008, surgiu o projeto da Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR), que tem por objetivos: *i*) diminuir a dependência dos países sul-americanos do dólar; *ii*) reduzir custos e facilitar a obtenção de divisas para o comércio; e *iii*) financiar o desenvolvimento econômico da região, buscando autonomia dos órgãos financiadores tradicionais, como o BID e o Banco Mundial. Para a consecução do primeiro e do segundo objetivo, foi defendida a criação de mecanismos únicos de liquidação de reservas e de convergência comercial, além da instituição de um fundo monetário sul-americano e de uma moeda única de curso regional. O terceiro objetivo, [...] requer o Banco do Sul como coordenador de políticas de investimento na região voltados para o desenvolvimento econômico e social.<sup>281</sup>

O Convênio do Banco entrou em vigor apenas em 3 de abril de 2012 e a primeira reunião dos ministros de Fazenda e Finanças, para definição de regulamento e do conselho diretor ocorreu apenas em 12 de junho de 2013. Fazem parte atualmente Argentina, Bolívia, Equador, Uruguai, Venezuela e Brasil, sendo que o Brasil participou como observador, já que o Banco do Sul ainda está em tramitação no Congresso.<sup>282</sup> Ainda assim, o Brasil enviou um assessor ao invés do ministro da Fazenda, o que tende a demonstrar o caminho ou as escolhas da política brasileira.

---

<sup>280</sup> SEVERO, Luciano. *Mecanismos regionais de financiamento para a integração da América do Sul*. 2011. *Op. Cit.* p. 353 359.

<sup>281</sup> CALIXTRE André; BARROS, Pedro. O Banco do Sul e o Brasil na Agenda da Nova Arquitetura Financeira Regional. 2010. *Op. Cit.* p. 23.

<sup>282</sup> PRENSA AVN. *Banco del Sur se consolida como instrumento financiero para la integración latinoamericana*. 12 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.avn.info.ve/contenido/banco-del-sur-se-consolida-como-instrumento-financiero-para-integraci%C3%B3n-latinoamericana> Acesso em: 24 de julho de 2013.

### 2.4.5 Cidades

A participação das cidades na integração regional é um tópico de desenvolvimento recente na Unasul e que está sendo incorporado no processo de integração da América do Sul, já levado a cabo pela Rede Mercociudades desde 1995 e posteriormente pelo Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul, de 2004, e pela CAN, também desde 2004, com o Conselho Consultivo Andino de Autoridades Municipais.

A percepção de todos é que novos atores se somam e fortalecem o debate e a efetividade da matéria em prol do bem-estar do cidadão, a partir de ações conjuntas locais.

Nesse mesmo sentido, em 2012, foi anunciado pelo então Alcaide de Santa Fé de Bogotá, Gustavo Petro, em reunião com a Secretaria da Unasul, o projeto de construção de uma aliança de cidades da América do Sul, que começaria no eixo Quito-Lima-Bogotá e se expandiria em rede. De acordo com o prefeito:

*Se trata de la conformación de una red de ciudades de UNASUR con unos objetivos concretos alrededor de temas específicos como la adaptación de nuestras ciudades al cambio climático, el intercambio de experiencias alrededor del transporte multimodal y público, ojalá eléctrico, y de políticas sociales que superen la segregación social.*<sup>283</sup>

## 2.5 A UNASUL E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NA REGIÃO: AS PERCEPÇÕES DA ORIGINALIDADE

A articulação dos conceitos de integração, desenvolvimento e autonomia estão propostos pela Unasul nas relações internacionais da América do Sul. Eles são, contudo, recorrentemente usados por diferentes setores, com diferentes matizes, para as mais diversas finalidades. Foram amplamente usados, também, em décadas anteriores durante o aprofundamento do isolamento, da recessão e da dependência.

Se já houve e ainda há na região inúmeras propostas de integração. Isso revela, além do fato concreto dos sucessos e insucessos de tais iniciativas, um desejo maior, um destaque para a matéria que não alcança, porém, os meios necessários para sua manutenção. Em 2003, o então Secretário Permanente da SELA, Otto Boye, explicava que se produziu “uma

---

<sup>283</sup> UNASUL. *Alcaldes de Bogotá y Quito proponen alianza entre ciudades de Unasur*. Boletín de Prensa. 13 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www.unasursg.org/uploads/51/38/51387706035c4f5e0a716e532d8db1ed/Ciudades-de-Unasur-59.pdf> Acesso em: 15 de junho de 2013.

‘justaposição’ dos compromissos integracionistas da maioria dos países da região. [...] De fato, estima-se que na atualidade coexistam mais de 40 instrumentos comerciais preferenciais no hemisfério.”<sup>284</sup> Sua fundada reclamação passava, à época, pelo apelo à utilização dos organismos e instituições então existentes para que se conformasse um novo momento regional, que já via nascer.

Coube à história aprofundar ou acrescentar, nos últimos 10 anos, tantos mais acordos regionais e instrumentos bi e multilaterais, dentre os quais a própria Casa/Unasul, mas também outros mais recentes como a Celac e a Aliança para o Pacífico. O que difere a Unasul desses compromissos, passados e presentes? Realmente se diferem? Na visão do Embaixador Simões “longe de representarem iniciativas excludentes, podemos considerá-las, ao contrário, construções diplomáticas que possuem diferentes níveis de ambição, mas que apontam na mesma direção de uma região mais unida e integrada”.<sup>285</sup>

Vimos que o processo das idas e vindas das políticas sul-americanas, marcadas pelos debates sobre desenvolvimento, segurança, dependência, autonomia, integração, desarmamento, direitos humanos, meio-ambiente e tantos outros, foram aos poucos e ao sabor dos governos, conformando a trama de mecanismos que, se não serviram ao propósito da integração real, pelo menos tratavam de comprometer os Estados a uma ação, a uma meta ou a consultas necessárias.

No cenário atual, ao mesmo tempo em que se busca negociar em torno da questão regional, uma perspectiva universalista não deixa de fazer parte do discurso oficial, tanto em termos de multiplicidade de frentes de negociação quanto na amplitude temática da agenda. Para Simões, a construção de uma ordem multipolar não se faz contra outros, não é, portanto, uma “ordem excludente ou uma lógica de soma zero em que, para ganharmos, outros têm necessariamente de perder”.<sup>286</sup>

A história do relacionamento entre os países da América mostrou que houve uma progressiva atualização tanto da temática quanto da forma de ação, em meio à evolução da estrutura de poder internacional. Referimo-nos a essa adaptação como condizente aos interesses nacionais e as conjunturas favoráveis a sua realização.

---

<sup>284</sup> BOYE, Otto. A integração da América Latina como resposta a um mundo com hegemonia unipolar. In: SANTOS, Theotônio dos. (Coord) *Globalização e integração das Américas. Hegemonia e Contra-hegemonia*. V. 4. Rio de Janeiro: PUC-Rio, São Paulo: Loyola, 2005.

<sup>285</sup> SIMÕES, Antonio Jose Ferreira. *Integração: sonho e realidade na América do Sul*. 2011. *Op. Cit.* p. 46.

<sup>286</sup> *Idem.* p. 36.

Uma série de questões pode ser pensada para a análise dessa articulação. Destacamos assim a verificação das propostas regionais em comparação com o projeto da Unasul, a questão da projeção de lideranças, a percepção e identificação dos críticos ao projeto regional e mesmo ao projeto de desenvolvimento nacional autônomo, a atuação política da Unasul em torno dos problemas políticos que já ocorreram no continente, ressaltando nas soluções os primeiros avanços da organização, as questões geopolíticas envoltas no projeto de afirmação de um poder coletivo e, por fim, na renovação do desenvolvimento regional com melhoria nas relações e identificação das sociedades.

### **2.5.1 Traçando alguns comparativos**

**OEA** - Com ambientes e linguagens diferentes, perseguido o caminho da autonomia em termos ideológicos, culturais, sociais, econômicos e, sobretudo da área de defesa, não há coordenação ou vinculação necessária entre a Unasul e a OEA, além da mística continental.

O processo de criação da Unasul tampouco visa a se complementar com a OEA. Esta permanecerá como uma instância na qual as decisões passam pelo crivo do Norte. Ao Sul, porém, as novas configurações políticas ou geopolíticas, baseados em alianças não “tuteladas” são ressaltadas na Unasul e no seu Conselho de Defesa Sul-Americano, nos desejos expressos pelos países da Alba-TCP e pela Celac, ainda que alguns sul e centro-americanos guardem relacionamento especial com os EUA.

De fato, percebemos que a questão em pauta na Unasul é menos a homogeneização de ideias, visto que os países tem a liberdade de agirem da forma que entenderem em suas políticas externas, e mais a cooperação regional. A despeito de em muitos foros, especialmente na Unasul, as decisões por consenso serem requisitadas, trabalha-se com a possibilidade da região possuir voz única em questões que lhe são próprias, não pela imposição da visão de algum país específico, como vimos acontecer até então. No que tange à questão geográfica, o tratado da Unasul não contempla, em nenhum momento, o continente ou o hemisfério.

Na área de segurança, ponto importante da estrutura da OEA, a Unasul prevê trocas de experiências. A organização de suas ações não se baseia na elaboração de um inimigo ao qual se deve combater, logo, sua intenção na solidariedade, expressa como um princípio basilar, engloba de forma geral uma atitude assertiva em prol do desenvolvimento dos povos. O Conselho de Defesa, como vimos, se baseia na consulta, cooperação e coordenação de esforços. Ele está voltado para a ação conjunta em termos humanitários e nas operações da

ONU de manutenção da paz. Intercâmbio, construção e articulação são palavras chaves no que respeita à defesa no âmbito da Unasul.

Assim, Xavier constata que houve falhas de funcionamento do sistema interamericano de segurança, com especial atenção à atuação da OEA no que tange à prevenção, solução ou impedimento de agravamentos de conflitos em nossa região. Isso, conclui, ajuda:

[...] a compreender não apenas as razões que levaram os países latino-americanos e caribenhos, especialmente aqueles situados na América do Sul, a buscar uma experiência de regionalismo que constitua uma instância própria de cooperação em segurança e defesa – sem a participação dos Estados Unidos – para tratar os conflitos da Região, no caso a UNASUL, como também a explicar o crescimento na participação, em frequência e importância, das organizações sub-regionais na resolução de disputas ocorridas no consciente nos últimos anos.<sup>287</sup>

Nesse sentido, apesar de compreender que uma instancia não visa substituir a outra, analisa que o fortalecimento contínuo de uma instancia na região sul-americana, poderá retirar a relevância da organização hemisférica, mantendo-a como um foro a ser utilizado apenas em casos que sejam convenientes às políticas externas sul-americanas levarem ao diálogo continental como um todo.

**SELA** - Esse sistema se apresenta mais como um grande acordo guarda-chuva, que se assemelha mais à Aladi e à Celac do que como um processo integrativo de fato como a Unasul.

Em termos geográficos, se aproxima mais da recém-criada Celac, e também reforça laços sub-regionais frente a uma situação posterior de tentativa hemisférica por parte da Alca, proposta pelos EEUU. Assim como a Unasul na atualidade, o SELA em 1975 se apresentou como uma renovação de integração sub-regional, baseada exclusivamente na América Latina.

O organismo tem capacidade e operacionalidade necessária para se complementar à Unasul e à Celac, conforme Romero<sup>288</sup>, essa colaboração se torna essencial, frente a experiência acumulada do sistema econômico, de seus objetivos principais de apoio, seu reconhecimento das assimetrias e da prioridade de uma inserção autônoma, congregando as diferentes visões de desenvolvimento presentes na região, que inclui, a existência e manutenção da participação de Cuba no organismo.

<sup>287</sup> XAVIER, Elaine de Melo. A Unasul e a OEA na resolução de conflitos sul-americanos. Trabalho de Conclusão. Especialização em Relações Internacionais. Brasília: IREL/Universidade de Brasília, 2010.

<sup>288</sup> SELA. Notícias. *Cooperação SELA-CELAC favoreceria integração econômica regional*. Prensa Latina, 22 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://sursur.sela.org/listado-de-noticias/2013/01/coopera%C3%A7%C3%A3o-sela-celac-favoreceria-integra%C3%A7%C3%A3o-econ%C3%B4mica-regional/> Acesso em: 7 de julho de 2013.



**Aladi** - Não representa um acordo de integração que complemente ou contraponha a Unasul. De fato, sua comunicação institucional inclui a Unasul no rol de iniciativas de integração existentes na região, que seriam acordos de membros da Aladi com não membros, o que é uma realidade, e inclui também a Alba-TCP, o Arco do Pacífico e a Celac.<sup>289</sup>

No que tange à aproximação CAN – Mercosul (AAP-CE N° 59), a partir da Aladi, o que há realmente é o acordo de uma série de preferências outorgadas individualmente de Estado para Estado. Regras estas que não são idênticas ou recíprocas e não por motivos de desenvolvimento econômico relativo, e cuja tendência é mais multiplicar do que aprofundar ou assegurar seu cumprimento.

Nota-se que no AAP-CE N° 59<sup>290</sup> não constam Bolívia ou Peru, que já haviam celebrado, de forma particular, acordos com os países do Mercosul. Além disso, o próprio texto relembra que já houve um Acordo-Quadro entre a Comunidade Andina e o Mercosul, datado de 1998, para a criação de uma Zona de Livre-Comércio, e outro de 2002, o Acordo de Complementação Econômica N° 56, este entre todos os membros da Comunidade Andina e do Mercosul, mas que não figura mais como um convênio em vigor para a Aladi, pois só foi ratificado pelo Brasil.<sup>291</sup>

**Alca e Alcsa** - A Unasul não guarda maiores semelhanças com a Alca, fora o fato da busca de convergência entre os acordos de Mercosul e CAN em um grande acordo de livre comércio. Vista desse ponto, a Unasul é sim o ápice do projeto acalentado pelo Brasil de criação da Alcsa. Embora essa feição não tenha sido a preponderante para o seu estabelecimento e, até agora, para sua evolução, o fortalecimento da região passará ainda pela vertente econômica e comercial, mas seguido o caminho até agora traçado, para o impulso do desenvolvimento autônomo e não de aberturas e liberações automáticas e sem regulamentação.

**Alba-TCP** - No que se refere à Unasul, a Alba-TCP não tem imediata concorrência, a despeito da participação de três associados. Entre as divergências, o principal ponto é a

---

<sup>289</sup> ALADI. *Quais outras iniciativas de integração existem na região?* Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/preguntasfrecuentes.nsf/b92f29e84ff48b1c032574ec00663d3b/d6d41ef6d987af9b032578bd0063f5b4?OpenDocument> Acesso em: 10 de julho de 2013.

<sup>290</sup> ALADI. AAP-CE N° 59. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/f7a2d493807d9e8c032574e100640526/d70aa33737ff071103256f7100455ead?OpenDocument> Acesso em: 10 de julho de 2013.

<sup>291</sup> ALADI. AAP-CE N° 56. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/histtextacdos.nsf/19df1705e50b57c3032578bc004bb59c/348ca6ca38cfcca803257a3a006ca2d7?OpenDocument> Acesso em: 10 de julho de 2013.

característica ideológica do bloco liderado pela Venezuela, o que não é compartilhado de forma tão contundente pela política externa brasileira, tida como a propulsora do bloco sul-americano.

Para Sanahuja ambos os projetos fazem parte de um regionalismo “pós-liberal” a despeito de não poderem ser considerados iniciativas de integração total, a partir da teoria da integração, uma vez que não contempla uma evolução em etapas definidas. Ainda assim, o autor, descreve vários desenhos comuns entre eles, dos quais se destacam o retorno a uma dimensão política do desenvolvimento; a ação não baseada no Consenso de Washington, distanciando-se do neoliberalismo do regionalismo aberto; a valorização do Estado no desenvolvimento econômico e social; a autonomia frente ao mercado; alargamento dos temas de interesse comum com as questões de segurança energética; vinculação de crescimento econômico com redução da pobreza; aumento da participação de atores não estatais no processo de integração.<sup>292</sup>

**Celac** - A Unasul, a Alba-TCP, a Aliança do Pacífico, o Caricom e as iniciativas sul e centro-americanas têm a capacidade de unificarem suas vozes no foro da Celac, estabelecendo, como foi desejo dos fundadores, que as relações com terceiros sejam feitas pela unanimidade latino-americana.

No que tange a Comunidade dos Estados Latinoamericanos e Caribenhos, fica claro que é outra iniciativa importante e capaz de trazer a ampliação do diálogo, sobretudo o político. O benefício é ter mais um lugar no qual seja possível desenvolver um frutuoso debate sobre desenvolvimento conjunto e, como a chancelaria do Brasil descreve, esse novo mecanismo também facilitará a conformação de uma identidade própria regional. Claro que se é difícil o estabelecimento de uma identidade entre nossa região imediata, tanto mais difícil será traçar essa identidade com a disparidade dos países caribenhos. A dificuldade da realização não desabona sua intenção.

**CAN** - A negociação entre os países do Mercosul com os países da CAN conforma, sem dúvida, um importante passo de integração da América do Sul. A Unasul torna-se central nesse processo e seu benefício imediato é o aumento do mercado regional. Essa aproximação,

---

<sup>292</sup> SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de Unasur. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: Cries, 2012. pp. 19-72.

entretanto, deve resultar na complementaridade comercial, tanto quanto no aparato produtivo. Segue a proposta de aproximação com base e em acordos preferenciais na Aladi, na conformação de uma área de livre comércio na região, o regionalismo aberto tem a tendência de se reafirmar. Dificilmente será possível, em meio à crescente disparidade econômico-comercial, incluir todos os países em prol de um desenvolvimento autônomo em bases comerciais, o que torna a Unasul mais relevante ao não centralizar seus avanços na área comercial.

A ampliação da integração tem a capacidade de amenizar as diferenças em momentos de crise, lembrando o vaticínio bolivarianista de uma grande pátria e com os povos unidos em prol do bem de todos.

Seu empecilho seria a concorrência entre os mercados da região andina, dada a estrutura semelhante entre eles com base em uma produção primário-exportadora, e consumidora de manufaturados importados; a falta de coordenação para o estabelecimento de políticas regionais, a despeito de alguns avanços na CAN, sobretudo no que se refere à participação cidadã; e, principalmente, a assimetria econômica entre os países, já encontrada, por exemplo no âmbito do Mercosul, dada a presença de Brasil e Argentina frente a Uruguai e Paraguai.

**Aliança do Pacífico** - A crescente influência da Ásia no comércio sul-americano gerou uma forte atração, consolidada nesta organização. Seu obstáculo maior para a Unasul é a fragmentação e enfraquecimento que pode ocasionar nas suas discussões. Embora não se proponha como o mesmo enfoque político do organismo sul-americano.

Faz parte dos obstáculos ainda, a política de alguns países que insistem em atribuir preferência a se juntar a outros de fora da região. Claro que esse tipo de atitude pode estar baseado na sua formação histórica, como por exemplo, o Chile, que sempre possuiu políticas de abertura mais efetivas do que outros países. Também os governos colombianos tem se mostrado mais voltados ao encontro bilateral com outros países do que com os da região, embora também não tenha negado ou emperrado a iniciativa regional.

Para Fiori, “esse ‘cisma do Pacífico’ tem mais importância ideológica do que econômica, dentro da América do Sul, e seria quase insignificante politicamente se não fosse pelo fato de se tratar de uma pequena fatia do projeto Obama de criação da *Trans Pacific Economic Partnership*”<sup>293</sup>

---

<sup>293</sup> FIORI, José Luis. O “cisma do Pacífico”. *Valor Econômico*. 23 de janeiro de 2013.

### 2.5.2 Uma questão de liderança

O líder é apontado como aquele que faz um processo acontecer. Ele puxa os demais que pouco fôlego ou capacidade têm. Pode ser identificado como apenas influente ou como dominador e disso dependerá a vontade dos outros em segui-lo. A legitimação do exercício do seu poder, se dado sem coerção pode ser considerada benéfica para todos, se tem capacidade de usar a força, ou se isso está no cálculo dele, então sua obediência não é consensual.

A despeito de serem muitas as visões sobre liderança e hegemonia, os analistas contra ou a favor da Unasul concordam que um de seus defeitos/méritos é a falta de um comando. Mais especificamente, que ao Brasil, por motivos óbvios de tamanho ou economia deveria ser a locomotiva para a integração da região. Os que criticam, dizem que o projeto não caminhará enquanto houver a proposta bolivariana contra os EEUU. Cabe notar que não é nova a percepção de que a liderança do Brasil é um ponto primordial. Em 1969, José Maria Aragão, então da diretoria do Instituto para a Integração da América Latina (INTAL/BID), considerava que a integração econômica dos países da América Latina poderia ser realizada como uma tarefa coletiva, “na medida em que seja concebida e executada como um instrumento de desenvolvimento integral dos nossos povos. A participação ativa do Brasil neste processo é uma condição necessária para o seu êxito”.<sup>294</sup>

É possível entender que existem diferentes visões de como o caminho deve ser percorrido. Cerro explica que o eixo de fomento dos processos integracionistas na região tem se situado na tríade Argentina – Brasil – Venezuela com forte peso para este último, com sua linguagem bolivariana e financiado pela produção e preço do petróleo.

Com a adesão da Venezuela, espera-se um salto na integração produtiva na América do Sul, em contraposição à integração comercialista que presidiu a formação do Mercosul. A começar pela integração energética, que conquista espaço na diplomacia brasileira [...] Tendo a Casa como respaldo institucional do Mercosul ampliado, seus membros encaminham por consenso a convergência política e os mecanismos comerciais, de integração física e energética que resulte de que resulte o fortalecimento dos blocos [...].<sup>295</sup>

De fato, as diversas iniciativas regionais em torno da integração apresentaram uma liderança difusa. Briceño-Ruiz analisando o que chama de fragmentação do hemisfério, percebe o compartimento em três eixos com diferentes projetos regionais, o “eixo do regionalismo aberto-TLC”, baseado exclusivamente no comércio, em tratados bilaterais e na

<sup>294</sup> ARAGÃO, José Maria. O Brasil e a integração econômica da América Latina. *Boletín de la integración*. Separata. Buenos Aires. Ano IV, nº 40, março 1969.

<sup>295</sup> CERRO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. 2008. *Op. Cit.* p. 174.

centralidade do NAFTA e sua expansão para a América Central e do Sul. O segundo é o “eixo revisionista”, que critica a abertura sem regulamentação, com enfoque no Mercosul – que apesar de ter nascido sob a ótica da integração comercial teve um incremento de funções ao incorporar as preocupações sociais e produtiva. Nesse caso, analisa o autor, também está a Unasul, apesar de seu componente mais político que comercial. O terceiro é o “eixo antissistêmico” que propõe uma ruptura de fato com os modelos anteriores, se propondo como não capitalista e baseado na solidariedade, descrito pela Alba.<sup>296</sup>

Na análise de Sierra<sup>297</sup> a necessidade de uma referência na liderança do processo de integração sul-americana faz com que ocorra um conflito conceitual entre Venezuela e Brasil. A primeira representando uma liderança geoestratégica, baseada na primazia do componente militar e energético, apresentando um forte elemento ideológico; e o segundo estabelecendo uma liderança multidimensional, que se baseia no desenvolvimento produtivo, industrial e no diálogo renovado com todos e sem exclusão dos EEUU.

Para a oposição, os movimentos de mudança da política externa brasileira, sob Lula, não valeram a pena, diz Mellão Neto, no começo do governo de Dilma Rousseff, que ela não parecia seguir “a espetacular diplomacia de Lula” que viajou por aí “nas mais obscuras e desconhecidas nações da África”, “comprou briga com os EUA a título de reafirmar a nossa autonomia”, e ainda “mostrou-se condescendente com todas as diabruras de nossos vizinhos, aqui, da América Latina”. Para o analista, as consequências foram que “os países africanos receberam Lula com grandes festas, e não passou disso. No que diz respeito ao comércio, eles não têm dinheiro para comprar nada da gente e nós não temos interesse em comprar nada deles. Fazer um intercâmbio de coqueiros talvez funcione.” No que se refere aos EEUU, “os nossos gestos de hostilidade a eles serviram apenas para reafirmar a nossa pretensa autonomia terceiro-mundista [...] o Departamento de Estado riscou o Brasil do mapa e, em consequência, nós perdemos uma chance histórica de vender etanol a eles.”. Ele ainda tem um interessante perfil do Brasil para os vizinhos,

[...] a imagem do Brasil é a de um grande e balofo cão São Bernardo que, na ânsia de agradar, faz papel de bobo perante os seus coleguinhas menores. A tão almejada “liderança natural” do Brasil no subcontinente, assim, ainda está muito longe de ser alcançada. Ao contrário. Na Unasul e no Foro de São Paulo quem dá as cartas é Hugo Chávez, que, aliás, se valeu da vaidade e da boa-fé de Lula para nos pôr em situações difíceis. Foi ele que instigou Evo

<sup>296</sup> BRICEÑO RUIZ, José. La Iniciativa Del Arco Del Pacífico: un nuevo actor en el escenario de integración regional. 2010. *Op. Cit.* p. 44-45.

<sup>297</sup> SIERRA, Jerónimo Ríos. UNASUR o la Confluencia de dos Liderazgos Regionales de Signo Dispar: Brasil y Venezuela. *Reflexión Política*, vol. 13, núm. 25, junio, pp. 50-63, 2011. p. 59. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11018897005> Acesso em: 26 de maio de 2013.

Morales, da Bolívia, a nacionalizar as empresas brasileiras e também transformou a nossa embaixada em Honduras em casa de repouso do ex-presidente de lá.<sup>298</sup>

De outro lado, Gonçalves<sup>299</sup> ressalta que mesmo se esperando do Brasil uma participação relevante no sistema internacional, essa realidade ainda não é automática e depende da vontade em persegui-la, em exercer a liderança das comunidades às quais se encontra circunscrito, a saber, os países sul-americanos e os países de língua portuguesa, sempre buscando exprimir interesses que não exclusivamente os próprios, mas os do conjunto. O caminho para a liderança, ou em outros termos, para obter legitimidade de representação, deverá ser o da defesa de condições de existência de um comércio internacional realmente multilateral, mas socialmente justo. Momento no qual se caracterize a interdependência, sempre assimétrica, como estímulo à cooperação e união para atingir as metas dividindo os ônus e as responsabilidades, tentando igualmente transpassar as crises globais.

Assim foi o trajeto nas questões internacionais, especialmente durante a gestão de Lula e do chanceler Celso Amorim, quando o Itamaraty foi renovado e voltou a cumprir seu papel deliberativo, assim como levou o debate sobre política internacional para os campos acadêmicos e políticos de forma aberta. Dentre as muitas iniciativas destacam-se a Cúpula contra a Pobreza e a Fome, em demonstração de atenção aos índices e as metas estabelecidas na Cúpula do Milênio, os chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a consolidação do G-4, um grupo formado pelo Brasil, Alemanha, Índia e Japão para atuarem juntos na proposta de aumentar a representatividade do Conselho de Segurança da ONU.

Da mesma forma, o auxílio aos países com menor desenvolvimento no campo econômico e social e as questões da manutenção da paz internacional, levou a um crescente envolvimento nas operações de paz da ONU, além de participações na prevenção de conflitos e o comando da força de paz no Haiti - Minustah.<sup>300</sup> Não se coloca em dúvidas as nossas capacidades territoriais, demográficas, humanas, nem a competência de articulação diplomática para a contribuição consistente e significativa para a paz. Itens demonstrados nos avanços significativos nos quesitos tecnológicos, de segurança e defesa, e na questão nuclear, assegurada a utilização da energia para fins pacíficos.

---

<sup>298</sup> MELLÃO NETO, João. A desastrosa diplomacia de Lula. *O Estado de S. Paulo*. Brasil. 11 de fevereiro de 2011. Disponível em: <http://www.imil.org.br/artigos/a-desastrosa-diplomacia-de-lula/> Acesso em: 26 de maio de 2013

<sup>299</sup> GONÇALVES, Williams. A inserção do Brasil na América do Sul. 2011. *Op. Cit.* p. 143.

<sup>300</sup> AMORIM, Celso. Política externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. 2005. *Op. Cit.* p. 24.

Assim, além de não possuir conflitos fronteiriços ou armados, o Brasil tem sua economia conduzida para a manutenção da estabilidade, com perspectivas atuais de maior crescimento, momento em que se repensa inclusive a velocidade desse projeto. Foi notável o crescimento do Brasil e o amadurecimento das políticas e posicionamento internacional. Hoje se enfrenta e se participa das deliberações com cada vez mais credenciais para atuar de forma decisiva no jogo internacional de poder, vistos nos últimos pleitos por uma negociação pacífica para as questões nucleares com o Irã.

Nossa análise confirma que as tentativas de pensar a integração no nosso continente ganhou forma na própria política externa brasileira. Ao centrarmos o foco na integração regional, constatamos que a perspectiva da continuidade e consolidação do debate, no médio ou longo prazo, requer a tomada de compromisso efetivo da sociedade brasileira. Esse compromisso, para Marco Aurélio Garcia, não vêm do exercício de locomotiva:

O Brasil não aspira à liderança regional. Contribuiu, e continuará contribuindo, solidariamente com outros governos, para a preservação desse grande ativo da América do Sul que é a democracia. Essa ação será mais legítima e eficaz se for multilateral, como no caso da crise paraguaia, que teve apoio unânime do Mercosul e da Unasul.<sup>301</sup>

Enquanto isso, mudanças na Venezuela, acarretadas pela morte do presidente Hugo Chávez, deixam a incerteza de como será o processo de solidariedade na Alba-TCP daqui para frente. Apesar do mandatário sucessor, Nicolás Maduro, ser do quadro do antigo governo, não é possível afirmar que no médio prazo os avanços obtidos em termos de cooperação antissistêmica logrem continuar.

### **2.5.3 A oposição pela oposição**

A política externa, a integração regional e a Unasul não são temas com apoio da unanimidade na sociedade brasileira ou sul-americana. É possível perceber claramente que a elite internacionalizada e oposicionista às reformas sociais e redistributivas persegue e denigre, com a ajuda dos meios de comunicação de que são donas, as atitudes que se relacionam a uma possível melhoria de bem-estar para os outros.

Algumas análises parecem também imbuídas de um desejo duplo e divergente. O primeiro, oculto, de fazer parte do que está ocorrendo, como se, ao não ser possível estar na dianteira do momento, escolhe-se ver a informação por um ângulo distorcido e contrário para

---

<sup>301</sup> GARCIA, M. A. Eleições são tudo, diz Marco Aurélio Garcia. *Valor Econômico*. Brasil. 25 de janeiro de 2013.

poder ter sua opinião levada em consideração. Segundo, de torcer para que os acontecimentos saiam errado de forma a corroborar com sua própria visão de mundo, alterando, por vezes, a informação de forma a induzir conclusões ao seu leitor.

No Brasil essa oposição se revestiu, na maioria dos casos, do tom jocoso e conveniente para o público que a segue. Não é difícil encontrar referências ao populismo com que o ex-presidente Lula teria gerido a nação. A crítica a ele é repleta do saudosismo de outros tempos, como o relato, no texto abaixo, durante as eleições que tiveram a vitória de Dilma Rousseff (2011-2014), do PT:

[...] Não seríamos tão somente uma das peças de um jogo mais amplo nesse mundo onde tudo se interliga? Vivemos a **era do Foro de São Paulo, da UNASUL, da OEA do B, da Via Campesina** e de tantas outras entidades que formam um conglomerado político-econômico em oposição a outros, **como se a dicotomia esquerda-direita ainda vigorasse** ressuscitando as viúvas do pós-Muro de Berlim.

[...] O fato é que ninguém governa sozinho, ou faz o que bem entende. Tampouco Lula da Silva comanda o espetáculo mundial, regional e nacional, como dita sua propaganda. **Ele é apenas, digamos, um animado clown** que dá cambalhotas e faz a platéia rir. Só que a plateia internacional já não está achando tanta graça no piadista e sorridente brasileiro.

[...] Assim, é sensato perguntar: a quem interessa a política ditada pelo Itamaraty? Que forças mundiais se aglutinam para fortalecer o segmento da América Latina comandado por Hugo Chávez? **Quem de fato deseja enfraquecer potências mundiais como os Estados Unidos, Israel e outros países democráticos?** Com quais **poderes obscuros** nosso país está em consonância? Por que o Brasil se expõe dessa maneira, desgastando-se internacionalmente? Será que alguém duvida que existam processos que desembocam na união de interesses de domínio, nos quais, nós, pobres mortais, nem sonhamos interferir? Será que até aqueles que possuem lustros de educação formal se esqueceram da existência tenebrosa dos totalitarismos do século passado, **comunismo e nazismo?**

[...] Nesse sentido, **o candidato José Serra** tocou num ponto crucial da Segurança brasileira ao se referir à enorme quantidade de cocaína que sai da Bolívia sob **as vistas grossas** de Evo Morales e entra no Brasil. Também é preciso lembrar que as terroristas **Farc**, compostas de narcotraficantes, já **estão comodamente instaladas entre nós**.<sup>302</sup>

O propalado populismo, assim como qualquer atitude nacionalista do governo, teria se convertido em “eufemismo para alianças políticas entre governantes ‘progressistas’”. Aqui também se referenciam à assessoria presidencial para “desmascarar” atitudes suspeitas. Para Magnoli, “desde 2003, com a nomeação de Marco Aurélio Garcia como assessor especial da Presidência, a política brasileira para a América Latina foi transferida da alçada do Itamaraty para a do lulopetismo, impregnando-se de reminiscências políticas antiamericanas, terceiro-

<sup>302</sup> Grifo nosso. BARBOSA, Maria Lucia Victor. A quem interessa? 12 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.imil.org.br/artigos/a-quem-interessa/>. Acesso em: 13 de junho de 2013.



mundistas e castristas”. Essa “Doutrina Garcia” como intitulou este analista, é acusada de rejeitar o livre comércio, “promover a liderança regional do Brasil, preservar o regime autoritário cubano e erguer uma barreira geopolítica entre América Latina e EUA”.<sup>303</sup>

Encontrar as opiniões sobre como a política regional deveria estar ligada com os EEUU também não é complicado nos editoriais nacionais. Em 2009, apontavam com orgulho que a Unasul se baseava na contenda entre Brasil e Venezuela, e, portanto, em dois líderes populistas. Exaltavam as divergências e acreditavam que “só haverá algo parecido a um consenso se o presidente brasileiro conseguir êxito no difícil exercício de equilibrismo entre preservar o bom entendimento com os EUA”.<sup>304</sup>

Outro analista considera que os países que não fazem tratados de livre comércio com os EEUU são “bobos” e os que fazem se dão muito melhor com tais acordos. Os primeiros tipos são os que apostaram na integração, caso do Brasil, Argentina e Venezuela, e os segundo são os que aceitaram essa aproximação, mas são mais espertos. Diz então Sardenberg,

Vai daí, que Lula saiu por aí tentando organizar os países do Sul, os pobres, contra o Norte. Muitos desses países manifestaram apoio a essa estratégia, até entraram em organizações como a Unasul, da turma da América do Sul. Mas continuaram tocando sua vida. Considerem a Colômbia: tem 44 tratados de livre comércio, inclusive com o Mercosul! Idem para o Chile. Eles não são bobos, gostam de muitos “acordinhos”.<sup>305</sup>

Sobre a Unasul, é simbólico que nos três dias da Cúpula de 2008, primeira da organização com o novo nome e onde viria a ser assinado o Tratado Constitutivo, o jornal Folha de S. Paulo, publicou como notícia sobre o tema do dia 23 de maio: “Unasul funcionará sem aval legislativo”<sup>306</sup>, revelando a forma como Lula impunha medidas provisórias, agora no âmbito internacional. No dia seguinte, com o tratado assinado, o título foi “Falta de consenso impede a criação do Conselho de Defesa” e sobressaiu a divergência em torno da questão do narcotráfico entre Colômbia, Equador e Venezuela. Nela há o aviso com letras menores que os presidentes assinaram a formação da instituição.<sup>307</sup> No terceiro dia, publicou em editorial “Nasce uma sigla”, explicando o “sentido puramente retórico” da nova organização e também

<sup>303</sup> MAGNOLI, Demétrio. Lula e a falência da “Doutrina Garcia”. *O Globo*. Brasil. 31 de janeiro de 2013

<sup>304</sup> ROSSI, Clóvis. Divisão reflete ideias divergentes sobre Unasul. *Folha de S. Paulo*. Brasil. 11 de agosto de 2009.

<sup>305</sup> SARDENBERG, Carlos Alberto. A falta que fazem os acordinhos. *O Globo*. Brasil. 19 de abril de 2012.

<sup>306</sup> SEQUEIRA, Claudio Dantas. Unasul funcionará sem aval legislativo. *Folha de S. Paulo*. Brasil. 23 de maio de 2008.

<sup>307</sup> SEQUEIRA, Claudio Dantas. Falta de consenso impede a criação do Conselho de Defesa. *Folha de S. Paulo*. Brasil. 24 de maio de 2008.

como o ex-presidente equatoriano Rodrigo Borja havia desistido da Secretaria-Geral criticando a “estrutura de fórum”. Conclui que “feitas as contas, o resultado da cúpula é próximo de zero. A não ser, claro, que se considere o modelo de legislar por medidas provisórias uma contribuição valiosa que o governo brasileiro tem a oferecer para os padrões da democracia no continente”.<sup>308</sup>

Nos outros países, também via meios de comunicação, a oposição acrescenta aos próprios dissabores a retórica antibrasileira de quem sofreriam os desmandos de um imperialismo. Depois da recente ruptura democrática no Paraguai, a consequente entrada da Venezuela no Mercosul foi mais uma vez ecoada a “submissão” do Cone Sul frente aos desejos chavistas. Citamos o editorial de um jornal regional que alegou que *“la hipocresía es un elemento indisoluble de la política exterior brasileña. [...] Este es el repugnante neocolonialismo imperialista al que el Brasil nos tiene acostumbrados desde hace tantas décadas.”* Além de tecer críticas diretas ao atual Chanceler Emb. Antonio Patriota, para quem as palavras *“demuestran y desenmascaran el bajo nivel de este canalla intelectual, este mercenario que pretende, a fuerza de engaños y trapisondas retóricas, [...] no es más que un farsante, un sujeto sin principios ni dignidad de ningún tipo”*.<sup>309</sup> Passada a turbulência de Lugo e com o país suspenso da Unasul e do Mercosul, a visão da oposição é de que agora haveria a possibilidade do país negociar acordos com outros blocos e mesmo com o próprio bloco, com mais vantagens, a partir da Aladi. Nas palavras do especialista consultado pelo jornal, *“Ahí no tendríamos problema porque depende exclusivamente de nosotros”*<sup>310</sup>, diferente das ações dentro das políticas de integração, que dependem do grupo.

A evolução das transformações na região deixou a desejar também no entendimento de analistas sul-americanos, o professor uruguaio Marcel Vaillant, acredita que a Alba e Unasul não têm funcionalidade. Pensando já depois da morte do presidente Hugo Chávez, ele analisa que houve uma desintegração da América Latina e que nenhum dos campos, seja o financiamento com o Banco do Sul, seja a parte de infraestrutura atingiu ou atingirá o que se pretende e percebe também que a Alca ainda existe. O professor boliviano Javier Gomez, verificou que fora o aumento do comércio de seu país com Venezuela e Equador, não houve outros efeitos prático na Alba, não houve nenhuma mudança. O professor chileno Guillermo Holzmann concorda que os objetivos de Chávez eram de independência e autonomia frente

---

<sup>308</sup> FOLHA DE S. PAULO. Nasce uma sigla. Editorial. Brasil. 25 de maio de 2008.

<sup>309</sup> ABC COLOR. Un canalla intelectual. Paraguai. 19 de abril de 2013.

<sup>310</sup> ABC COLOR. Sin trabas para negociar fuera del Mercosur, asegura experto. Paraguai. 22 de julho de 2013.

aos EEUU, mas tudo o que conseguiu foi alinhar e manter países em sua própria órbita e dependência, sobretudo dos recursos do petróleo.<sup>311</sup>

Num tópico também recente, a formação da Aliança do Pacífico, há análises que a retratam como um acordo promissor frente à decadência do Mercosul. Pou o considera um “acordo inclusivo e de alta qualidade que sirva de suporte para o crescimento econômico, o desenvolvimento e a geração de emprego dos países-membros e de base para um futuro Área de Livre-Comércio da Ásia-Pacífico (FTAAP)”. O autor não se diz surpreendido por não encontrar o Brasil nesse acordo entre regiões com maior potencial econômico, pois ele não “joga nestas ligas enquanto desfruta de uma liderança regional indiscutível”.<sup>312</sup> Mas, como Menem com referência à proposição argentina de admissão no Tratado Atlântico Norte na década de 1990, Pou talvez esqueça a posição geográfica brasileira, quando diz não encontrar o país em um tratado do Pacífico.

O que se conclui, na visão dos opositoristas, pela condução de uma política externa dúplice, na articulação das linhas tradicionais, com parceria com os EEUU, e na conjunção de um discurso antiamericano, baseado em setores ultranacionalistas, que tem a intenção de construir um bloco regional de poder.<sup>313</sup>

#### **2.5.4 Os problemas políticos e o compromisso democrático**

O compromisso com a democracia foi um tema recorrente nos processos de aproximação por que passou a América do Sul nas últimas décadas. O Mercosul, por exemplo, incorporou como Protocolo Adicional, feito em Ushuaia - Argentina, em 1998, que a plena vigência das instituições democráticas seria condição essencial para o processo de integração.

Também a Unasul lembrou em seus atos esse compromisso, reiterando no Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia, feito em novembro de 2010, a possibilidade de penalidades no “caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou em qualquer

---

<sup>311</sup> BBC BRASIL. Integração regional idealizada por Chávez fracassou, dizem analistas. 11 de março, 2013. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/03/130308\\_integracao\\_latina\\_chavez\\_jp\\_mc.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/03/130308_integracao_latina_chavez_jp_mc.shtml) Acesso em: 20 de julho de 2013.

<sup>312</sup> POU, Victor. A integração latino-americana. *Valor Econômico*. Brasil. 16 de abril de 2013.

<sup>313</sup> MAGNOLI, Demétrio. O Brasil, Pitiyanqui Sul-Americano? *Revista Interesse Nacional*. v.2 n.5 p.63-70 2009.

situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos”.<sup>314</sup>

Ressaltam-se as penalidades, conforme descritas no artigo 4 do Protocolo:

- a. Suspensão do direito de participar, nos diferentes órgãos e instâncias da UNASUL, bem como do gozo dos direitos e prerrogativas decorrentes do Tratado Constitutivo da UNASUL;
- b. Fechamento parcial ou total das fronteiras terrestres, incluindo a suspensão e/ou limitação do comércio, transporte aéreo e marítimo, comunicações, fornecimento de energia, serviços e abastecimento;
- c. Promover a suspensão do Estado afetado no âmbito de outras organizações regionais e internacionais;
- d. Promover, ante terceiros países e/ou blocos regionais, a suspensão dos direitos e/ou prerrogativas do Estado afetado derivados dos acordos de cooperação em que seja parte;
- e. Adoção de sanções políticas e diplomáticas adicionais.

A importância dessa questão tem sido frequentemente aludida nos diversos casos concretos nos quais a Unasul já interveio politicamente. Assim, ainda em setembro de 2008, foi convocada uma reunião extraordinária, em Santiago do Chile, para avaliação da crise institucional que se desenrolava na Bolívia entre o presidente Evo Morales e os movimentos autonomistas. Na sua declaração final, *Declaración de la Moneda*, foi dado respaldo ao presidente Morales e seu governo, refutando qualquer situação que atente contra a ordem institucional de um país membro.<sup>315</sup>

O caso das bases militares norte-americanas na Colômbia foi tratado em 29 de agosto de 2009, em reunião extraordinária em Bariloche. Apesar de não estar em jogo a questão democrática, o problema político da presença militar do país do Norte foi o foco da crítica. Neste momento se declarou o subcontinente como uma Zona de Paz Sul-Americana.<sup>316</sup>

---

<sup>314</sup> UNASUL. *Protocolo adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia*. Georgetown, 26 de novembro de 2010. Disponível em: <http://unasul.org/uploads/61/5e/615e42826e009f160d8d8d420a2086bf/Protocolo-adicional-compromiso-con-la-democracia.pdf> Acesso em: 20 de maio de 2013.

<sup>315</sup> UNASUL. *Declaración de la Moneda*. Santiago de Chile, septiembre, 15 de 2008. Disponível em: <http://www.unasul.org/uploads/a4/cd/a4cddb617ffd5f047812be87045e5b25/declaracion-de-la-moneda.pdf>. Acesso em 29 de junho de 2013.

<sup>316</sup> UNASUL. *Declaración*. San Carlos de Bariloche. 28 de agosto de 2009. *Op. Cit.*

Para a mídia nativa, as bases dos EEUU indicam seu apoio ao combate ao narcotráfico e ao terrorismo, dessa forma, “a razão do desempenho medíocre da Unasul é sua relutância em reconhecer que as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) são o epicentro do conflito entre a Colômbia e a Venezuela. As Farc estavam acampadas no Equador e há indícios seguros de que recebem abrigo na Venezuela”.<sup>317</sup> Na opinião reacionária de um coronel colombiano:

[...] desde a ótica fariana [referência às Farc], não haverá paz na Colômbia enquanto as forças marxistas-leninistas não estejam no poder porque, segundo sua cenozóica visão da política, o mundo está em permanente guerra de classes e essa guerra só termina no dia em que o comunismo governe, desapareça a propriedade privada e se imponha uma ditadura do proletariado. Assim pensam as FARC, Lula, Correa, Evo, Ortega, a Kirchner e os demais comunistas chiques que desgovernam alguns países do hemisfério.<sup>318</sup>

Em 2010, três problemas fizeram os chefes de Estado se encontrarem extraordinariamente. Primeiro, em fevereiro, o problema com o país vizinho Haiti e o terremoto que assolou aquela parte da ilha, quando foi subscrita a “Declaração de Solidariedade da Unasul com o Haiti”.

Em 4 de maio se discutiu a ajuda ao Chile, também devido a um terremoto, ocorrido no final de fevereiro e que matou mais de 700 pessoas.<sup>319</sup> Nela também se discutiu a situação do país vizinho, Honduras, cujo governo havia sofrido um golpe militar.<sup>320</sup>

As Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul, em 1 de outubro de 2010, em Reunião Extraordinária condenaram a tentativa de golpe de Estado seguido de um sequestro do Presidente do Equador, Rafael Correa, em 30 de setembro. De acordo com a Declaração de Buenos Aires, subscrita naquele dia, os mandatários decidiram adotar o Protocolo Adicional sobre a Cláusula Democrática na próxima reunião e:

*Afirman que sus respectivos Gobiernos rechazan enérgicamente y no tolerarán, bajo ningún concepto, cualquier nuevo desafío a la autoridad*

<sup>317</sup> SOUZA, Amaury de. A Unasul pode desempenhar papel relevante nas relações entre Colômbia e Venezuela? *Folha de São Paulo*. 17 de agosto de 2010; MARIN, Denise Chrispim; MONTEIRO, Tânia. Unasul nunca existiu, enquanto Lula alimenta bolivarianos. *Estado de São Paulo*. 9 de agosto de 2009.

<sup>318</sup> PULIDO, Cel. Luis Alberto Villamarín. *A palhaçada da Unasul contra o futuro da Colômbia*. Disponível em: <http://www.midiasemmascara.org/mediawatch/noticiasfaltantes/foro-de-sao-paulo/7879-a-palhacada-da-unasul-contr-o-futuro-da-colombia.html> Acesso em: 29 de junho de 2013. Todo o site: <http://www.midiasemmascara.org> é um interessante laboratório de notícias reacionárias, além de um compêndio das “melhores” notícias dos jornais da mídia nativa.

<sup>319</sup> BBC BRASIL. *Terremoto no Chile*. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/topicos/terremoto\\_chile/](http://www.bbc.co.uk/portuguese/topicos/terremoto_chile/) Acesso em: 24 de junho de 2013.

<sup>320</sup> BBC BRASIL. *Posse de Lobo divide holofotes com saída de Zelaya em Honduras*. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/01/100127\\_honduras\\_lobo\\_posse\\_zelaya\\_caio.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/01/100127_honduras_lobo_posse_zelaya_caio.shtml) Acesso em: 24 de junho de 2013.

*institucional ni intento de golpe al poder civil legítimamente elegido y advierten que en caso de nuevos quiebres del orden constitucional adoptarán medidas concretas e inmediatas tales como cierres de fronteras, suspensión del comercio, del tráfico aéreo y de la provisión de energía, servicios y otros suministros.*<sup>321</sup>

Em 28 de julho de 2011 foi assinada a *Declaración de 28 de julio: Compromiso de la UNASUR contra la desigualdad*, onde se reconhece a importância da integração para a redução da pobreza e como elemento de inclusão social.

Diante dos movimentos que já vinham perdurando sobre a questão das Ilhas Malvinas, os chefes de Estado reafirmam, em 17 de março de 2012, o chamado ao governo do Reino Unido para que pusesse fim a disputa da soberania em conformidade com as Nações Unidas, por meio de negociações.

Em junho de 2012, novamente os mandatários se reuniram de forma extraordinária para deliberarem sobre os acontecimentos no Paraguai, onde o Presidente Fernando Lugo havia sofrido um processo de impedimento e de destituição de forma sumária, como atestaram em declaração.<sup>322</sup> Nota-se pelo texto oficial que a decisão pela suspensão do país neste organismo se baseou no Tratado Constitutivo, já que o Protocolo Adicional, enquanto parte integrante do outro tratado, precisa ser ratificado, nesse caso, por nove países, para sua entrada em vigor, conforme estabelece seu artigo 8. Até o momento, depois de concluído novo processo eleitoral, acompanhado por missão do Conselho Eleitoral da Unasul, em 21 de abril de 2013, apesar das felicitações pelo cumprimento democrático do pleito que deu vitória para o candidato do Partido Colorado, Horácio Cortes, não houve a manifestação para o retorno do Paraguai para a Unasul.<sup>323</sup>

Os mandatários da região voltaram a se reunir em 18 de abril de 2013, para ratificar a eleição de Nicolás Maduro como presidente da Venezuela. A intenção de reafirmar a declaração da Missão Eleitoral da Unasul que acompanhou o pleito venezuelano se deu depois de que a votação foi contestada pela oposição e um clima de tumulto tomou o país. A crise ocorreu depois da morte do presidente Hugo Chávez, ocorrida em 5 de março de 2013.<sup>324</sup>

<sup>321</sup> UNASUL. *Declaración de Buenos Aires sobre a situación no Ecuador - Buenos Aires*. 1º de outubro de 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-buenos-aires-sobre-a-situacao-no-equador-buenos-aires-1b0-de-outubro-de-2010/> Acesso em: 24 de junho de 2013.

<sup>322</sup> UNASUL. *Decisión N.26-2012. Op.Cit.*

<sup>323</sup> Segundo a imprensa, o candidato já conversou sobre o tema com os presidentes Dilma Rousseff, Cristina Kirchner, José Pepe Mujica e Nicolás Maduro. INFOREL. Paraguai quer retorno ao Mercosul e UNASUL. 14/05/2013. Disponível em: [www.inforel.org](http://www.inforel.org) Acesso em: 25 de junho de 2013.

<sup>324</sup> UNASUL. *Declaración del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas*. Lima, 18 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/declaraci%C3%B3n-de-los-jefes-de-estado> Acesso em: 25 de junho de 2013.

Esses casos são demonstrações de uma atuação política efetiva e que nos leva a perceber como avanços no trato regional. A deliberação interna na região e a chegada a conclusões próprias fazem parte de um novo patamar de negociações, propícios no imediato pela atuação dos mandatários mais afeitos à causa regional, mas também como consolidação de uma prática duradoura.

### 2.5.5 Questões geopolíticas

A Unasul apresenta um forte componente geopolítico regional ao aliar a não intervenção em assuntos internos à defesa soberana dos recursos naturais, dos espaços terrestres, aéreo e marítimo.

Essa feição não esteve presente nas formas anteriores de integração na região, baseadas na economia por meio do comércio, ou baseadas na solidariedade hemisférica e tutela militar norte-americana. Esse traço distinguiu a formação atual e tende a respaldar os países, mesmo os que se lançam aos acordos de abertura com os EEUU ou com a Ásia. Teriam, aqui, garantidas as proteções necessárias no caso de uma eventualidade.

Para Darc Costa<sup>325</sup>, o plano maior na integração da América do Sul é o desenvolvimento do conjunto. Ele entende também que para alcançar tal objetivo a energia é o ponto principal no cálculo estratégico. Compõe esse quadro a infraestrutura regional relacionada à sua transformação e distribuição de forma a auxiliar o incremento produtivo dos países e, conseqüentemente da região.

A característica da América do Sul é a ausência de uma disputa pela hegemonia regional, mantida pelo baixo perfil bélico, cujos confrontos estiveram ligados a fronteira ou controle de recursos específicos, associado a relações que tenderam a gestação histórica de um equilíbrio de poder regional. Para Fiori, Padula e Vater, entendidas a diversificada geografia e a geopolítica da região, é necessário ter em mente três pontos que

[...] vêm mudando e ganhando maior relevância no século XXI. Assim com: (1) a crescente aproximação entre os países da região, (2) a crescente valorização do Atlântico Sul, como espaço dotado de recursos estratégicos e como rota comercial, (3) a crescente importância global e regional da Bacia do Pacífico, como espaço mais dinâmico na economia global, devido aos crescentes fluxos de comércio, investimentos e acordos internacionais originados e ligados às economias da Ásia.<sup>326</sup>

<sup>325</sup> COSTA, Darc. A estratégia da integração. In: \_\_\_\_\_ (org.) *América do Sul: integração e infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.

<sup>326</sup> FIORI, José Luis; PADULA, Raphael; VATER, Maria Claudia. A projeção do Brasil na América do Sul e na África Subsaariana, e o controle da bacia do Atlântico Sul. 2012. *Op. Cit.*

A composição geográfica, étnica, cultural, linguística, agrícola, industrial, sua reserva de água doce, os recursos minerais, o acesso aos oceanos tencionam a uma capacidade de gestação conjunta não apenas de um espaço econômico autônomo, “mas também um espaço geopolítico, opondo-se ao esforço dos Estados Unidos no sentido de promover uma integração subordinada da América do Sul ao seu próprio espaço econômico”.<sup>327</sup>

### 2.5.6 Questões econômicas e conjunturais

De uma forma ampla, com a aproximação do Mercosul e da CAN, espera-se o incremento também do comércio intrarregional como indutor tanto do crescimento regional quanto facilitador da aproximação entre as sociedades.

Ao analisarmos a evolução do que hoje é o grupo dos doze países, percebemos que é reduzida a participação do comércio intragrupo frente ao resto do mundo, seja nas exportações, seja nas importações. Uma constatação importante é que vinha um aumento do comércio intrarregional, constatado até 2008, ano da crise americana (Tabelas 1 e 2). As exportações atingiram um pico em 2008, com 111.171 milhões de dólares entre os países da Unasul e 423.929 milhões de dólares para o resto do mundo. Depois disso, a porcentagem do comércio intragrupo com relação ao total sofreu uma leve e constante diminuição (Gráfico 4).

Nas importações o comércio na Unasul atingiu o ápice em valor, em 2008, de 115.731 milhões de dólares, frente aos 339.397 milhões de dólares para o resto do mundo. Mas do total dos 455.128 milhões de dólares houve uma queda em porcentagem de 1,17%. Queda essa que continuou a existir.

Em 2012, se bem que em termo de valor houve recuperação, esse aumento geral não logrou aumentar em porcentagem o comércio intragrupo. Na importação foram registrados 134.390 milhões de dólares dentro da Unasul, 457.315 milhões de dólares para o resto do mundo, no total de 591.705 milhões de dólares, com a porcentagem intragrupo de 22,71%. Na exportação, 127.197 milhões de dólares intragrupo, 532.067 milhões de dólares para o mundo, de um total de 659.264 milhões de dólares, com a porcentagem de 19,29%. A recuperação ainda não alcançou, portanto, porcentagens médias iguais aos anteriores à crise de 2008 se bem os valores totais tenham dobrado, o que revela uma forte oportunidade de crescimento na região.

---

<sup>327</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. 2010. *Op. Cit.* p. 149.



**Tabela 1: Comércio intrarregional - Exportações - 2005-2012**  
(Milhões de US\$)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Unasul</b>	57.175	71.885	86.904	111.171	83.527	103.506	128.313	127.197
<b>Resto do Mundo</b>	256.413	305.876	351.889	423.929	328.570	415.506	537.633	532.067
<b>Total</b>	313.588	377.761	438.793	535.100	412.096	519.012	665.946	659.264

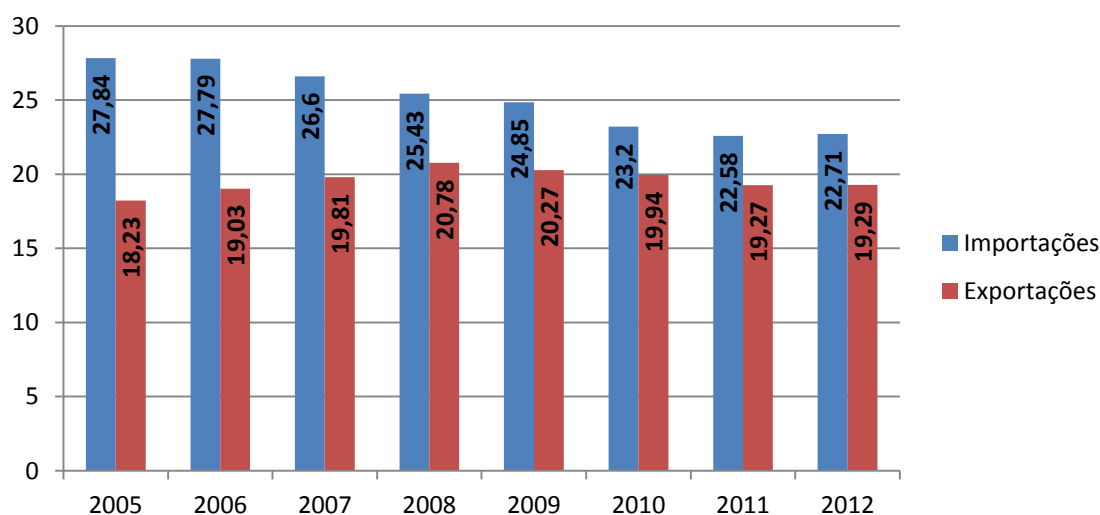
Fonte: Elaboração própria. UNCTAD *Statistics*.

**Tabela 2: Comércio intrarregional - Importações - 2005-2012**  
(Milhões de US\$)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Unasul</b>	59.070	73.043	90.089	115.731	84.140	105.466	129.641	134.390
<b>Resto do Mundo</b>	153.072	189.842	248.648	339.397	254.397	349.085	444.441	457.315
<b>Total</b>	212.143	262.884	338.737	455.128	338.538	454.551	574.082	591.705

Fonte: Elaboração própria. UNCTAD *Statistics*.

**Gráfico 4: Unasul – porcentagem do comércio intragrupo – 2005-2012**  
(em porcentagem do total)



Fonte: Elaboração própria. UNCTAD *Statistics*.

Bastos<sup>328</sup> apresenta uma série histórica do saldo comercial da América do Sul (excluído o Brasil) com o resto do mundo e com o Brasil (Tabela 3) e conclui pela especialização comercial intersetorial. Indica o autor que esse padrão encara-se com duas expressões: a primeira é da região que executa um movimento de exportação de produtos primários para fora e aumenta a sua importação de manufaturados da própria região; por outro lado, o Brasil se aproveita do aumento de suas exportações de bens manufaturados para dentro da região.

**Tabela 3: Saldo Comercial da América do Sul (sem Brasil) com resto do mundo e com Brasil (US\$)**

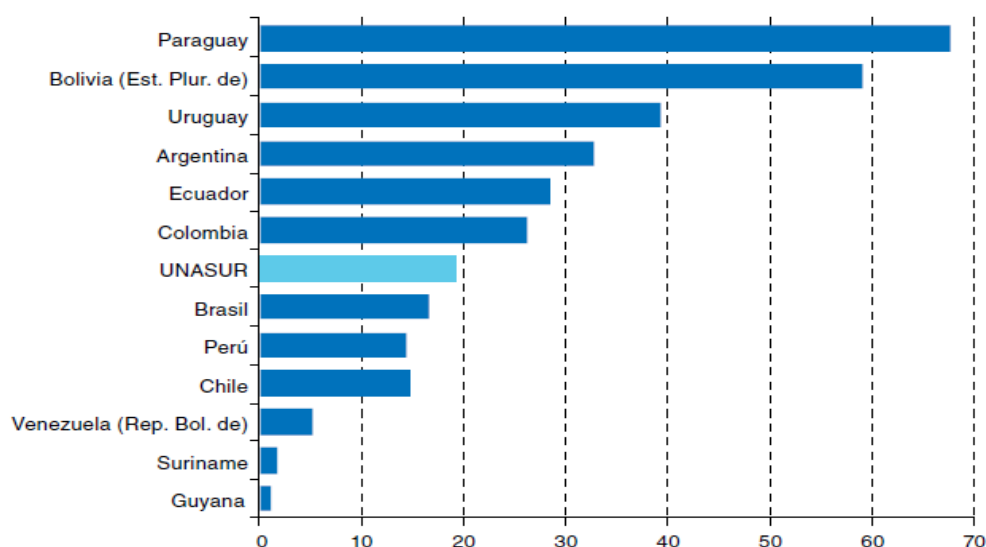
Ano	Saldo Sul-Americano com resto do mundo (a)	Saldo do Brasil com América do Sul (b)	b/a (se positivo)
1990	20.676.915.727,27	-673 853 964	-
1991	9.080.958.090,91	739.095.348	8,14%
1992	-5.243.613.272,73	3.126.718.862	-
1993	-9.776.792.090,91	3.676.344.455	-
1994	-7.688.734.181,82	2.697.187.206	-
1995	-2.943.310.631,27	331.771.370	-
1996	1.949.110.795,64	-419.115.676	-
1997	-9.078.300.138,18	949.978.390	-
1998	-20.770.761.204,55	977.170.312	-
1999	2.698.797.403,00	603.923.665	22,38%
2000	17.561.287.370,55	245.356.882	1,40%
2001	10.250.249.830,82	990.145.614	9,66%
2002	27.830.726.918,45	-136.893.491	-
2003	33.528.885.591,30	2.516.210.873	7,50%
2004	43.353.307.054,20	6.444.312.388	14,86%
2005	54.675.201.380,40	10.503.945.507	19,21%
2006	69.423.090.452,50	11.787.766.982	16,98%
2007	55.591.908.834,70	13.388.320.006	24,08%
2008	58.791.040.454,90	14.224.766.601	24,20%
2009	46.088.089.210,50	7.893.105.448	17,13%
2010	45.120.790.198,00	11.285.683.005	25,01%

Fonte: UNCTAD *Statistics*, apud BASTOS, 2012. *Op. Cit.* p. 52

<sup>328</sup> BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política da integração da América do Sul no mundo pós-crise. Textos Avulsos. *Observatório da economia global*, nº 10. Abril, 2012. p. 53.

Quando se visualiza o comércio por país (Gráfico 5) é importante destacar a dependência do comércio intrarregional para alguns mais do que para outros. Nos dados elaborados pela Cepal, destaca-se uma maior dependência para o Paraguai, com quase 70% de suas exportações para os países da região e Bolívia, com quase 60%. Apesar do fomento e suporte à causa da integração, é possível perceber que a Venezuela (uma vez que Guiana e Suriname estão historicamente ausentes dos movimentos integracionistas regionais) possui menor intensidade de exportações para região.

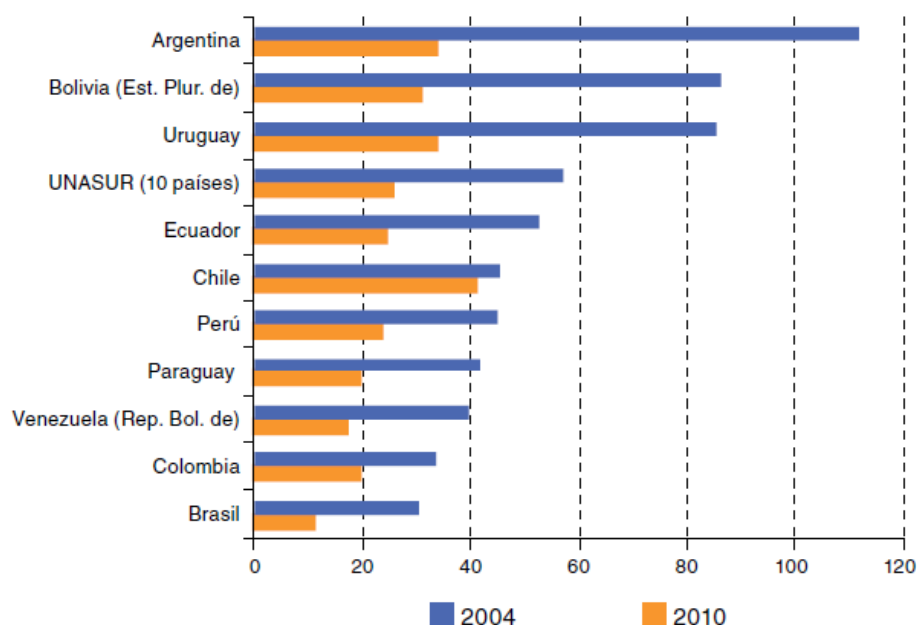
**Gráfico 5: Unasul – proporção do comércio intrarregional por exportações – 2010.**  
(em porcentagens do total)



Fonte: CEPAL. *Unasur: un espacio de desarrollo y cooperación por construir*. Santiago de Chile, 2011. p .40.

Vendo outro fator de vulnerabilidade regional que é a dívida externa pública (Gráfico 6) percebe-se que houve uma melhoria clara com relação ao começo da década, sobretudo, com relação à Argentina, Bolívia e Uruguai. No que se refere ao Chile, foi muito pouca a diminuição e ainda atinge mais de 40% do PIB.

**Gráfico 6: Unasul (10 países) dívida externa pública – 2004 e 2010  
(em porcentagens do PIB)**



Fonte: CEPAL, 2011. *Op. Cit.* p. 38.

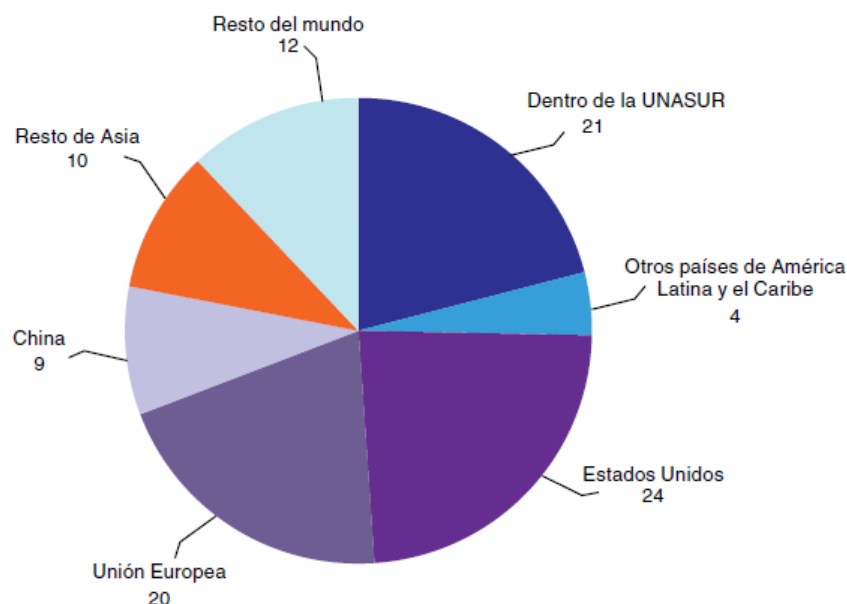
Por fim, verificando o destino das exportações entre 2007 e 2009 (Gráfico 7), separados os 21% entre os países de dentro da Unasul, há certa diversificação, mas com peso forte para os Estados Unidos e União Europeia. Nota-se o valor para a Ásia, como um todo, se aproxima da Europa, mas com a distinção da China que puxa sozinha 9% das exportações, concentradas nas *commodities*.

Segundo Bastos,

A China, em particular, aumentou sua demanda de produtos básicos ao ampliar seu mercado interno puxado por grandes investimento, e consolidar-se, ao longo da década, como o eixo central da divisão regional do trabalho na Ásia, e plataforma de exportações daí para Europa e Estados Unidos. O país aumentou muito sua participação na demanda mundial de vários produtos básicos em poucos anos, e, em conjunto com a Ásia (e particularmente a Índia) contribuiu favoravelmente para o aumento de seus preços.<sup>329</sup>

<sup>329</sup> BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política da integração da América do Sul no mundo pós-crise. 2012. *Op. Cit.* p. 47.

**Gráfico 7: América do Sul – distribuição das exportações totais, sendo os principais destinos – 2007-2009 (em porcentagens do total)**



Fonte: CEPAL, 2011. *Op. Cit.* p.41.

### 2.5.7 A inovação no desenvolvimento como fator propulsor da integração

Para a Comunidade Andina, em texto de 1969, a promoção do desenvolvimento equilibrado e harmônico entre os membros se daria por meio da integração e cooperação econômica a social, no mesmo patamar para o objetivo de reduzir a vulnerabilidade externa, melhorar a posição dos países e reduzir a diferença entre eles. Tudo isso tinha a finalidade de procurar uma melhoria persistente no nível de vida dos habitantes da sub-região.

Para o Mercosul, em texto de 1991, o desenvolvimento econômico com justiça social serviria para alcançar uma adequada inserção internacional para seus países e seria alcançado por meio de uma integração que levasse em conta o aproveitamento de recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômica da complementação dos diferentes setores da economia. Tudo isso foi subordinado a um esquema de liberalização comercial.

Certamente é possível considerar que houve atualização dessa agenda dos blocos sub-regionais, com a preocupação social e trabalhista, de gênero ou ambiental, mas, contrastando com a década anterior, o início do século XXI registrou um processo de transformação maior

no qual dois movimentos estruturais ainda se contrapõem: um marcado pela liberalização econômica, abertura e desregulamentações, e outro pela democratização nas relações políticas nacionais, que se expressaria, sobretudo, no aumento da participação da sociedade em seu processo decisório.<sup>330</sup>

A América do Sul foi marcada por uma série de crises descritas como “sintomas agudos da ausência de um modelo de desenvolvimento para a região, da persistente inoperância do Estado e da insatisfação que se alastra mais e mais em sociedades desejosas de inclusão política e social”.<sup>331</sup> Essa demanda se manifestou mais claramente nas eleições presidenciais que se seguiram nos países sul-americanos que alçaram ao poder líderes que criticavam os modelos adotados e optavam pelo desenvolvimento associado ao Estado nacional fortalecido.

Essa opção, entretanto, mesmo que não tenha sido unânime na realidade nacional dos doze países que compõe a região sul-americana, também não foi impeditiva para a concretização da Unasul. Dessa forma, é possível chegar à compreensão de que não teria sido possível a conformação da organização, tal como foi realizada, fora do surgimento desses governos progressistas em algumas unidades, de forma mais relevante no Brasil, na Argentina e na Venezuela.

Essa conjuntura renovada do momento político fez predominar, entre os diversos governos da América do Sul, a perspectiva de que em grupo as reivindicações e ações ficam mais fortes e com mais efetividade. Essa prática política de caráter regional não perdeu o cerne da diversidade da política internacional da região, ao continuar mantendo relações estratégicas com diversos centros econômicos, além do engajamento efetivo nas questões Sul-Sul. Assim, quando se pensa em direção à projeção e ao fortalecimento das posições negociadoras no cenário regional e internacional, se está traduzindo o desejo de revisão da estrutura de poder imposta desde cima, denunciando a formação injusta e antidemocrática do velho sistema tal como concebido pelas grandes potências.

Também concluímos que a diversificação das políticas dos países que implementaram a abertura econômica ou acordos preferenciais com os EEUU e que se juntaram ao mesmo tempo ao consenso em torno da Unasul ou da Celac compartilharam dessa renovada percepção de mundo. Isso pode ser explicado pela sua própria consequência, ou seja, a partir

---

<sup>330</sup> LIMA, Maria Regina Soares de; COUTINHO, Marcelo. A América do Sul sob o signo da mudança. In: \_\_\_\_\_ (Orgs.) *Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do Século XXI*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 9-30, 2007. p. 12.

<sup>331</sup> *Idem*.

do momento em que se perde autonomia na realização de políticas monetárias e comerciais, por causa dos diversos acordos em pauta, pela dolarização, ou pela combinação de ambos os fatores, uma forma de atenuar a situação sem causar constrangimento ao processo político interno passa a ser se juntar às iniciativas regionais que buscam autonomia no entendimento, não na confrontação. A Unasul congregou essa capacidade na América do Sul, de valorização do multilateralismo e na atuação em frentes diversificadas.

Mais do que isso, ao acrescentar a autonomia, o organismo sul-americano deixou claro sua opção não apenas pelo comércio, mas pela redução da sua vulnerabilidade histórica a partir da identificação dos interesses e dificuldades comuns a serem concatenados em um projeto de fortalecimento do desenvolvimento regional que tende a agir no âmbito político de forma acentuada, retirando as arestas internas para a gestação de um projeto de relacionamento de longo prazo.

A formatação da Unasul em conselhos distintos com temáticas transversais, com nivelção ministerial, não diplomática, apresenta-se com uma característica distintiva e com capacidade de amadurecimento e enraizamento.

Ao tornar a discussão uma constante nessa organização, segue-se, não deliberadamente, a indicação da experiência do Emb. Samuel Pinheiro Guimarães, que ao deixar o cargo de Alto-representante do Mercosul, clamou pela intensificação do diálogo neste bloco, representado por encontros entre os responsáveis pela política e administração de cada país. Outras observações pertinentes do relatório do embaixador dão conta dos cenários nacionais e internacionais com indicações para que as políticas do bloco encontrem efetividade uma vez que ele não foi “concebido para ser um organismo de promoção do desenvolvimento econômico nem de cada Estado isolado nem deles em conjunto”.<sup>332</sup>

Certamente, essa absorção das idas e vindas do Mercosul e da CAN é um ponto culminante para a Unasul. Guimarães, quando descreve o processo que a realização das políticas da região deveria seguir, inicia pela necessidade de conhecimento do setor, pela tentativa de harmonização da legislação, pela prática de programas comuns, pela necessária troca de informações sobre experiências e culmina no apoio à efetivação desses projetos e políticas em cada país.

Para o embaixador, assumindo a importância política da Unasul, não acredita que ela se configurará como bloco econômico completo por causa do Chile, da Colômbia e do Peru,

---

<sup>332</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Relatório ao Conselho de Ministros. Junho de 2012. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/congresso2012/arquivos/file/Relat%C3%B3rio%20Emb%20Samuel%20Pinheiro%20Guimaraes.pdf> Acesso em: Agosto de 2012.

que possuem estratégias nacionais de inserção internacional que “dificultam e até impossibilitam a construção de políticas regionais de promoção do desenvolvimento”. Dessa forma, conclui que no cenário econômico, a expansão do Mercosul para incorporação do Equador, Bolívia, Suriname e Guiana, reconhecido o aumento das assimetrias, é condição necessária para o fortalecimento de toda a região.

Nesse contexto, é importante levar em conta ainda o cenário da crise internacional que desde 2008 se espalhou dos EEUU para o mundo e que coincidiu com a conformação da Unasul. Mesmo registrando a dificuldade inicial para os países da região, também foi possível perceber uma saída rápida e uma retomada do crescimento sob impulso da China e das demais economias asiáticas e sua demanda pelas *commodities*. Entretanto, de acordo com Fiori, Padula e Vater:

[...] este mesmo sucesso econômico de curto prazo recolocou e aprofundou, de forma paradoxal, velhas dificuldades objetivas do projeto de integração econômica da América do Sul, ou seja: i) o fato de que as economias sul-americanas sigam sendo quase todas economias primário-exportadoras e pouco integradas entre si; ii) a existência de grandes assimetrias e desigualdades nacionais e sociais, dentro de cada país, e da região como um todo; iii) a falta de uma infraestrutura continental eficiente; iv) e finalmente, a falta de objetivos regionais permanentes, capazes de unificar a visão estratégica do continente.<sup>333</sup>

Essa análise de 2012 é, contudo, semelhante a da década de 1950 e 1960, quando Prebisch advertiu que as experiências da América Latina eram carentes de um projeto eficaz e de um firme propósito de resolver seus enormes problemas.<sup>334</sup> Também Celso Furtado, ao analisar as economias latino-americanas explicou que “os progressos do chamado movimento ‘integracionista’ continuarão a ser lentos, e as decepções nesse terreno, frequentes, enquanto o planejamento econômico não se transformar num instrumento eficaz de política”.<sup>335</sup> Percebemos, portanto, que até hoje nossas economias não deram ouvidos à criação e execução de um planejamento regional de longo prazo coerente com a realidade e, sobretudo, com os interesses nacionais.

Essa percepção revela os tipos de incentivo que ocorreriam para construção de consenso na região: algum planejamento e, sobretudo, muita vontade. Esse consenso para o

<sup>333</sup> FIORI, José Luis; PADULA, Raphael; VATER, Maria Claudia. A projeção do Brasil na América do Sul e na África Subsaariana, e o controle da bacia do Atlântico Sul. 2012. *Op. Cit.*

<sup>334</sup> PREBISCH, Raúl. [1949]. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. BIELSCHOWSKY, Ricardo. (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. V.1. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 72.

<sup>335</sup> FURTADO, Celso. [1969] *A economia latino-americana*. 2007. *Op. Cit.* p. 371.



delineamento de interesses comuns foi o que ocorreu na criação da Unasul, que já logrou atingir avanços e pode e deve servir aos países da região e suas sociedades organizadas para o incremento do conhecimento mútuo. A esse fator se junta à inclusão no diálogo regional de Guiana e Suriname, que historicamente estavam de costas para Sul, voltados para o Caribe e para o Norte do continente.

Portanto, a originalidade e diferença da Unasul se baseiam, conforme estamos discutindo neste trabalho, na capacidade de construção de diálogo entre países que adotam diferentes estratégias econômicas; na ampliação da agenda do desenvolvimento, desfocando o lado comercial, embora fique patente que o incremento em termos energéticos, na infraestrutura em geral, em questões sanitárias, científicas e tecnológicas, se bem favoreçam a melhoria do bem-estar dos povos, beneficiam ainda mais as trocas comerciais; na incorporação da autonomia regional em termos de decisão sobre o futuro comum sem o crivo de potências externas; na diminuição e encaminhamento para extinção de contendas históricas; na atenção aos temas transversais na abordagem do conjunto dos doze países; na realização de fato de um poder periférico que dialogue e se comprometa dentro das possibilidades para a manutenção da paz; no fortalecimento do eixo Sul-Sul; e, sobretudo, na identificação e conhecimento recíprocos entre os povos sul-americanos, sem exclusão do resto do resto do continente, nem em oposição ao resto do mundo.

Foi possível perceber que a diplomacia regional conseguiu restabelecer a confiança internacional em um projeto próprio da América do Sul, congregando um perfil negociador e gestor de um novo olhar para a integração regional. Assim, levando em conta as diversidades de cada Estado e as assimetrias geopolíticas do continente, o caminho tomado pela maioria dos países da região, como sugere Sarti, foi traçado de uma forma comum, pelo estímulo nacional que privilegiou as políticas de inclusão social, além de manter “a meta da autonomia no cenário internacional impulsionada pela dupla estratégia de formação do bloco regional e aproximação a outros países emergentes de Ásia e África”.<sup>336</sup>

Seguem-se, nesse sentido, a visão de que a integração congrega outros termos do que os apenas comerciais, e que é possível, em meio a impasses, avançar por outros caminhos. Têm-se, assim, as iniciativas propostas de integração física de transportes e comunicações, esperando-se ainda um salto na integração produtiva na América do Sul, a começar pela integração energética; as questões de defesa com os debates acerca do aprofundamento da transparência e de consultas mútuas sobre a matéria; a garantia de participação da sociedade

---

<sup>336</sup> SARTI, Ingrid. A projeção do Brasil como ator global e a integração sul-americana: implicações políticas. 2011. *Op. Cit.* p. 307.

civil; a efetivação de mecanismos financiadores capazes de cumprir os objetivos propostos pela instituição, que passa pela estrutura do Banco do Sul, mas vai além, com o robustecimento conjunto de cada economia; a promoção da identificação das sociedades, do conhecimento e da convergência de interesses, expressos, por exemplo, na ação brasileira de criação da Universidade da Integração Latino-Americana (Unila), demonstrando a conscientização crescente da necessidade de um desenvolvimento regional conjunto, e, claro, um núcleo de fortalecimento e possibilidade de aumento do comércio intrarregional centrado na experiência dos 44 anos de idas e vindas da atual Comunidade Andina de Nações e nos mais de 20 anos do Mercado Comum do Sul.

## CONCLUSÃO

*“Los pueblos de la América del Sur están intimamente unidos por vínculos de naturaleza e intereses recíprocos.”*

*General José Artigas*

A integração sul-americana, como estamos vendo, teve um aspecto de amadurecimento que se relacionou tanto aos contextos nacionais quanto ao contexto internacional. Nos âmbitos nacionais, as forças das mudanças propagadas, no início do século XXI, pela distorção de anos de políticas neoliberais no conjunto das sociedades aproximou os Estados em sua concepção de futuro. No campo internacional, fatores como a melhoria dos preços das commodities, um ajuste na estratégia da política externa norte-americana, assim como as potencialidades de novos jogadores na arena internacional contribuíram para favorecer o ânimo dos países.

O reordenamento das relações internacionais da região a partir das renovadas concepções de integração, desenvolvimento e autonomia ganhou o impulso necessário para se concretizar em um organismo complexo, um mecanismo de facilitação da cooperação, uma instância de consulta regional, uma organização internacional plural, uma instituição com bases outras que apenas o econômico-comercial.

A estruturação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) envolve, portanto, a compreensão dialética das transformações regionais, nacionais e internacionais, no sentido de que, ao mesmo tempo em que renovaram o momento político, foram instigadas a continuar em transformação.

Perguntamo-nos também para que e para quem há de servir uma região desenvolvida e autônoma. A resposta, como percebemos na contraposição dos discursos a favor e contrários, é que no campo interno, certamente, o desenvolvimento social, com justiça, agregação dos que são excluídos social e economicamente, redução da miséria, aumento do trabalho formal, fortalecimento do consumo e outros benefícios que não foram exclusivos do Brasil, não é condizente com o anseio da elite conservadora internacionalizada, nem da pseudo-elite engajada, a despeito de, a reboque, elas terem crescido e se expandido.

No campo internacional, desenvolvimento autônomo significa deslocamento de poder e isso também não se compatibiliza aos movimentos de manutenção do *status quo*. O contrário, portanto, do que propunha setores internos conservadores e seus homólogos

externos, de que esse tipo de ação transformadora não serve como caminho ao progresso, e que não é de direito dos povos periféricos intervirem no jogo das potências. A manutenção desse pensamento reacionário contribuiu de forma relevante para que a região conseguisse ser analisada da mesma forma com a diferença de mais de 60 anos.

Cabe notar, porém, que se não foi conformada a Pátria Grande ao Sul, também não se concretizou um bloco único do Alasca à Terra do Fogo. A percepção histórica presente neste trabalho teve como intuito a constatação que a evolução dos temas referentes ao desenvolvimento, autonomia e integração, fizeram parte indissociável das políticas externas dos países da região, mesmo em distintos matizes. Mesmo quando o desenvolvimento é percebido exclusivamente à base de uma inserção primário-exportadora, excludente e concentrador de renda; a autonomia não é dissociada da dependência; e a integração é baseada na expectativa de tirar vantagens econômicas da aproximação vicinal.

Percebemos, ainda assim, que a trajetória política latino-americana é construída em cima de preceitos consolidados, como o respeito aos tratados, a autodeterminação dos povos, a não intervenção e autonomia em assuntos domésticos, entendidos como necessários para o bom relacionamento internacional e mesmo para a atração do capital internacional. No que tange ao projeto regional, fortaleceu-se o vínculo a um antigo ideal de integração evidenciado no caminho atual e no crescimento dos estudos e contribuições intelectuais, nas disposições legais e sociais, tanto quanto nos campos comercial e financeiro.

É lícito e possível encontrar muitas ordens de fraqueza no projeto sul-americano que passam pela ainda baixa vontade política, pela falta de atenção das sociedades aos anseios do processo de integração e mesmo pela baixa interligação entre os mercados. Assim, também não parece ser evidente o tempo necessário à assimilação de uma nova reorganização internacional pelas atuais potências mundiais. O fato é que essa configuração deve levar em conta as reivindicações de participação de cada vez mais atores, da mesma forma como os processos integracionistas explicitam um novo olhar sobre as relações internacionais, uma nova demanda deve ser atendida, a de uma região.

Nesse ponto, afirmam-se as análises de que o fortalecimento da Unasul diante dos objetivos políticos de uma integração ampliada e soberana será um dos principais desafios para os Estados da região nessa segunda década do século XXI, na construção de um mundo multipolar.

A organização sul-americana tem a capacidade de reformular um projeto de desenvolvimento ao colocar um peso maior nos obstáculos políticos do que processo econômico, compreendendo este como mais um pilar para a essa trajetória. Ela fortalece a

convicção de que a realização plena de cada país como unidade de poder (e não a transferência de poder para instituições supranacionais) serve para o propósito cooperativo regional, base de uma proposta que inclui reconhecer as desigualdades e operar no crescimento coletivo.

Nesse peso, se inclui uma ação concreta a partir da definição estratégica de eixos estruturantes, visando ao enraizamento de temáticas múltiplas no conjunto das sociedades. Uma forte temática social, que é excluída quando se fala unicamente em termos comerciais; uma temática produtiva, a partir das melhorias das condições de infraestrutura; uma temática securitária, que não guarda relação com enfrentamento, mas a partir da realização de uma zona de paz e segurança com a soberania nas decisões regionais; e, sobretudo, uma temática identitária, de gestação regional de vínculos superiores e até hoje não concretizados, das sociedades umas com as outras.

Afirmamos, portanto, que a Unasul inova por ser um processo de cooperação consensuada longe de etapas predeterminadas e próximo de desejos e expectativas renovadas que, no longo prazo, tem a capacidade de alcançar os desígnios dos primeiros libertadores latinos, bem retratados, sobretudo para os povos hispânicos.

A despeito da visão otimista impressa aqui, é possível perceber que não é esperado um caminho fácil para a consolidação da organização. Seu caráter intergovernamental tende a mantê-la refém das mudanças nacionais. A multiplicação de esforços em outros foros pode ter um caráter fragmentador. As induções ideológicas que ainda se relacionam à abertura econômica e aos processos de relacionamentos bilaterais podem agir de forma a desarticular a iniciativa integradora. Também se percebe as muitas adversidades internas, itens que a região deve alcançar como a sustentabilidade dos desenvolvimentos econômicos nacionais e sua compatibilização com os recursos naturais e mesmo as deficiências sociais que devem superar, dentre elas a disparidade na distribuição de renda e o crescimento da pobreza.

Ainda é possível compreender que há os grandes obstáculos da esfera externa, a partir da estrutura de poder realizada para a execução dos interesses dos países desenvolvidos por meio de suas políticas externas, de seu poderio econômico e militar e, também, das instituições internacionais.

A integração duradoura na América do Sul, no médio ou longo prazo, como percebemos, não poderá existir sem a participação efetiva do Brasil, que historicamente oscilou, e ainda oscila na responsabilidade de falar pela sua região e agora tenta elevar as discussões sobre as desigualdades de desenvolvimento experimentadas pelo continente. O caminho para a liderança, ou em outros termos, para possuir legitimidade de representação,

deverá ser o da defesa de condições de existência de uma sociedade fortalecida, uma economia sólida e sustentável, um comércio internacional realmente multilateral e socialmente justo. Momento no qual se caracterize a interdependência, sempre assimétrica, como estímulo à cooperação e união para atingir as metas dividindo os ônus e as responsabilidades, tentando igualmente transpassar as crises globais.

Inseridos em uma realidade de intensas transformações e crises internacionais e de mudanças no próprio sistema de poder dos países centrais, nas empresas transnacionais e no mercado financeiro, os países desprovidos de poder nessa conjuntura, ao invés de apenas se adaptarem às necessidades das demandas externas, também perceberam que a concretização dos objetivos nacionais – manutenção e projeção do poder nacional – está no fortalecimento do desenvolvimento socioeconômico no nível regional, assim como no estímulo do crescente intercâmbio e influência da região nas decisões globais. Essa decisão de aproximação tende, portanto, a se tornar uma marca concreta, aproximando-se mais de uma política de Estado do que de governo.

A percepção anterior de falta de planejamento e vontade, entretanto, começou a ser reescrita com os acontecimentos que marcaram a virada do século e sua primeira década. Assim, ainda que demande tempo para ser superado, será o planejamento de um desenvolvimento conjunto, iniciado nos moldes da Unasul, integrando áreas educacionais, acadêmicas, culturais, financeiras, científicas e tecnológicas, e aumentando mesmo o peso do comércio regional no montante mundial, que proporcionará às iniciativas regionais afirmarem-se como instrumentos estratégicos de uma inserção internacional autônoma.

Portanto, tal pensamento tenta refletir a existência de uma nova realidade mais justa e igualitária em termos sociais e comerciais, e de superação política aos grandes entraves das dinâmicas nacionais, regionais e internacionais. É dessa forma que, através da análise histórica, percebemos que a América do Sul tem agido de forma pragmática e, ainda que à mercê de uma geografia nebulosa, se encaminha para amadurecer e legitimar a cada dia sua posição e seus interesses no intuito de transformação da ordem internacional.

## REFERÊNCIAS

### - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Mercosul e Alca na perspectiva do Brasil: uma avaliação política sobre possíveis estratégias de atuação. In: CINTRA, Marcos; CARDIM, Carlos Henrique (orgs.) *O Brasil e a Alca: seminário*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações: IPRI, 2002. pp. 97-110 Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/798MSulAlca.html> Acesso em: 12 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. 'Uma sombra pronto serás...': Idealpolitik e o Consenso de Buenos Aires. 20 de outubro de 2003. Disponível em: [www.pralmeida.org/05DocsPRA/1135ConsBAires.html](http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1135ConsBAires.html). Acesso em: 28 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. A OEA e a Nova Geografia Política Latino-americana. *Revista Interesse Nacional*. Julho/2009. Disponível em: <http://interessenacional.uol.com.br/2009/07/a-oea-e-a-nova-geografia-politica-latino-americana/> Acesso em: 04 de julho de 2013.

AMORIM, Celso. A Integração Sulamericana. *Revista Diplomacia, Estratégia e Política*, nº 10. Out/Dez, 2009.

\_\_\_\_\_. Política externa do Governo Lula: os dois primeiros anos. Análises da Conjuntura. *Observatório Político Sul-Americano*. Rio de Janeiro: IUPERJ, n. 4, Mar. 2005. Disponível em: [http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5\\_analises\\_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/5_analises_Artigo%20Celso%20Amorim.pdf) Acesso em 10 de março de 2010.

ARAGÃO, José Maria. O Brasil e a integração econômica da América Latina. *Boletín de la integración*. Separata. Buenos Aires. Ano IV, nº 40, março de 1969.

ARAVENA, Francisco Rojas. La CELAC y la integración latinoamericana y caribeña: Principales claves y desafíos. *Nueva Sociedad*, Nº 240, julio-agosto de 2012. Disponível em: [www.nuso.org](http://www.nuso.org) Acesso em: 10 de maio de 2013.

ARVELAIZ, Maximilien. Um novo modelo de integração para os novos tempos. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Ano 5, nº 60. Julho, pp. 4-5, 2012.

BALASSA, Bela. My life philosophy. In: SZENBERG, Michael; RAMRATTAN, Lall (Org.) *Reflection of eminent economists*. Reino Unido: MPG Books, 2004.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A integração da América do Sul como espaço geopolítico. In: FUNAG. *Integração da América do Sul*. Seminário sobre a Integração da América do Sul (23/07/2009). Brasília: FUNAG/IPRI, 2010. Disponível em: [http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=472&Itemid=41](http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=472&Itemid=41) Acesso em: 23 Jul. 2013.

\_\_\_\_\_. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. 3ª ed. ver e ampl. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

\_\_\_\_\_. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.45 n. .2 Brasília: Julho-Dezembro, 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-7329200200020\\_0007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-7329200200020_0007&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 20 de julho de 2013.

BARBOSA, Maria Lucia Victor. A quem interessa? 12 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.imil.org.br/artigos/a-quem-interessa/> Acesso em: 13 de junho de 2013.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política da integração da América do Sul no mundo pós-crise. Textos Avulsos. *Observatório da economia global*, nº 10. Abril, 2012.

BATISTA JR. Paulo Nogueira. Dolarização: significado e consequências. *Econômica*. UFF v.II, nº 3, Junho, pp-37-62. Disponível em: [www.uff.br/revistaeconomica/v2n1/3-pnbjr.pdf](http://www.uff.br/revistaeconomica/v2n1/3-pnbjr.pdf) Acesso em: 14 de julho de 2013

BAUMANN, Renato. Integração da América do Sul: dois temas menos considerados. In: FUNAG. Integração da América do Sul. Seminário sobre a Integração da América do Sul (23/07/2009). Brasília: FUNAG/IPRI, 2010. Disponível em: [http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=472&Itemid=41](http://www.funag.gov.br/biblioteca/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=472&Itemid=41) Acesso em: 23 Jul. 2013.

BERNAL-MEZA, Raúl; QUINTANAR, Silvia. Argentina: entre o Mercosul e a Alca. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 44, n. 2, Dez. 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292001000200008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292001000200008&lng=en&nrm=iso) Acesso em 12 de julho de 2013.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: Uma resenha. In: \_\_\_\_\_. (Org.) Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. V.1. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BOYE, Otto. A integração da América Latina como resposta a um mundo com hegemonia unipolar. In: SANTOS, Theotônio dos. (Coord) *Globalização e integração das Américas. Hegemonia e Contra-hegemonia*. V. 4. Rio de Janeiro: PUC-Rio, São Paulo: Loyola, 2005.

BRICEÑO RUIZ, José. La Iniciativa Del Arco Del Pacífico: un nuevo actor en el escenario de integración regional. *Nueva Sociedad*, Nº 228, julio-agosto de 2010. Disponível em: [www.nuso.org](http://www.nuso.org) Acesso em: 7 de junho de 2013.

BUSS, P. M. Diplomacia sul-americana: A UNASUL Saúde. *Le Monde Diplomatique Brasil* 26: 30-31, setembro 2009. Disponível em: <http://www.fiocruz.br/ccs/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=2859&sid=4>. Acesso em: 15 de junho de 2013.

CALIXTRE, André; BARROS, Pedro. O Banco do Sul e o Brasil na Agenda da Nova Arquitetura Financeira Regional. *Boletim de Economia e Política Internacional*. IPEA. Nº 3, pp. 19-25, Julho de 2010.

CARVALHO, Fernando Cardim. Bretton Woods aos 60 anos. Textos para discussão. Grupo de estudos sobre moeda e sistema financeiro da UFRJ. Disponível em: [www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/bretton\\_woods\\_aos\\_60\\_anos.pdf](http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/bretton_woods_aos_60_anos.pdf) Acesso em: 30 de outubro de 2011.

CARVALHO, Glauber Cardoso. A Política Nuclear Brasileira e o pensamento dos militares: continuidade na adversidade. Monografia. Graduação em Relações Internacionais. Rio de Janeiro: Universidade Estácio de Sá, 2005.

CAVAGNARI FILHO, Geraldo L. Estratégia e Defesa (1960-1990). *Caderno Premissas*. São Paulo: nº 7, 1994.



CERVO, Amado Luiz. A dimensão da segurança na política exterior do Brasil. In: BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA JUNIOR, Domicio (Org) *Brasil e o Mundo. Novas Visões*. Rio de Janeiro: F. Alves, pp. 319-361, 2002.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: v. 46, n. 2, p. 2-22, 2003.

\_\_\_\_\_. *Relações Internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.

\_\_\_\_\_; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 3ªed. Brasília: UNB, 2008.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHEIBUB, Zairo Borges. Diplomacia e construção institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: vol. 28, nº1, p. 113-131, 1985.

COSTA, Darc. A estratégia da integração. In: \_\_\_\_\_ (org.) *América do Sul: integração e infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.

COSTA, Gloria Maria Moraes da. Abertura das Telecomunicações e Reprodução da Estrutura Global de Poder: o caso da Argentina e do Brasil. Tese. Doutorado em Engenharia da Produção. Rio de Janeiro, COPPE-UFRJ, 2006.

COUTO e SILVA, Golbery. *Planejamento Estratégico*. 2ª ed. Brasília: UNB, 1981.

CRUZ, José Humberto Brito. Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da política externa independente (1961-1964). *Cadernos do IPRI*. Brasília: IPRI. n. 2, p. 65-78, 1989.

CURADO, Pedro da Rocha. O Estado brasileiro e a integração física e produtiva da Amazônia continental (1996-2006). Dissertação. Mestrado em Ciência Política. Rio de Janeiro, PPGCP/UFRJ, 2009.

DECUADRA, Daniel. Geopolítica, política externa e pensamento militar brasileiro em relação ao Atlântico Sul (1964-1990). Dissertação. Mestrado em Relações Internacionais. Rio de Janeiro: PUC, 1991.

ESTENSSORO, Luis Enrique Rambalducci. O sistema Econômico Latino-Americano (SELA): integração e relações internacionais (1975-1991). Dissertação. Mestrado em Integração da América Latina. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1994. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-16082011-100208/> Acesso em: 7 de julho de 2013.

FERREIRA DE SOUSA, Josemiro; KINOSHITA, Fernando. O que é o sistema econômico Latino Americano hoje. *Revista Âmbito Jurídico*, Rio Grande, III, n. 8, fev 2002. Disponível

em: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5588](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5588). Acesso em: 7 de julho de 2013.

FERRER, Aldo. Integração regional e desenvolvimento na América do Sul. Conferência. Fórum de Integração Regional. Observatório Político Sul-Americano. IUPERJ/UCAM, 28 de abril de 2006. Disponível em: [http://observatorio.iuperj.br/pdfs/1\\_conferencias\\_conferencia\\_aldo\\_ferrer.pdf](http://observatorio.iuperj.br/pdfs/1_conferencias_conferencia_aldo_ferrer.pdf) Acesso em: 10 de março de 2012.

FIGUEROA, Oneida Álvarez. La CELAC: nuevo actor regional en America Latina y el Caribe. Avales y obstáculos para lograr su consolidación. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: Cries, pp. 207-232, 2012.

FIORI, José Luis. O “cisma do Pacífico”. *Valor Econômico*. 23 de janeiro de 2013.

\_\_\_\_\_. Estados Unidos, América do Sul e Brasil: seis tópicos para uma discussão. *Diplomacia, Estratégia e Política*, v. 09, pp. 35-45, 2009.

\_\_\_\_\_. Formação, expansão e limites do poder global. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2007.

\_\_\_\_\_. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. Geografia Econômica Mundial. *Carta Maior*. 4 de abril de 2006.

\_\_\_\_\_; PADULA, Raphael; VATER, Maria Claudia. A projeção do Brasil na América do Sul e na África Subsaariana, e o controle da bacia do Atlântico Sul. Relatório de Pesquisa para o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Ministério da Ciência e Tecnologia. Brasil. Dezembro/2012. Disponível em: <http://www.poderglobal.net> Acessado em: 6 de junho de 2013

FLORES NETO, Francisco Thompson. Integração e cooperação Brasil-Argentina. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (Org.) *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990*. O desafio geoestratégico. vol. 3. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

FRANCO, Gustavo. Dolarização, Conversibilidade e Estabilização: Padrões e Possibilidades. *Revista FEE*. 1991. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/download/473/711> Acesso em: 14 de julho de 2013.

FURTADO, Celso. [1969] *A economia latino-americana*. 4. ed. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2007.

FURTADO, Fabrina. Integração financeira da América do Sul. Banco do Sul: mais do mesmo ou oportunidade histórica? *OIKOS*. Rio de Janeiro, nº 9, ano VII, pp. 173-190, 2008.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. 2.ed. ver. ampl. e atualizada. Rio de Janeiro: Contraponto/Brasília: Funag, 2005.

\_\_\_\_\_. O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: vol. 40, nº1, p. 18-40. 1997.

GARCIA, Marco Aurélio. *Dez anos de política externa*. In: SADER, Emir (Org.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

\_\_\_\_\_. Eleições são tudo, diz Marco Aurélio Garcia. *Valor Econômico*. Brasil. 25 de janeiro de 2013.

GONÇALVES, Williams. A inserção do Brasil na América do Sul. *OIKOS*. vol.10, n.2, pp. 133-149, 2011.

\_\_\_\_\_. História das Relações Internacionais. In: \_\_\_\_\_; LESSA, Monica (Org.). *História das Relações Internacionais: teorias e processos*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007.

\_\_\_\_\_. *Relações Internacionais*. Coleção Descobrimo o Brasil. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.

\_\_\_\_\_, Williams. *Relações Internacionais: Um balanço teórico-historiográfico*. In: TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos (Org.). *O Século Sombrio: Uma história geral do século XX*. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

\_\_\_\_\_. O pensamento estratégico brasileiro: O discurso de Golbery. Dissertação. Mestrado em Filosofia. Rio de Janeiro: PUC, 1984.

\_\_\_\_\_; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na Política Externa Brasileira 1964-1984. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: vol. 6, nº12, pp. 211-246, 1993.

\_\_\_\_\_; Militares, Diplomatas e Política Externa no Brasil pós-64. *Primeira Versão*. São Paulo: IFEM/UNICAMP, n. 36, 1991.

GUERRA, Sidney. A quarta onda globalizante e os desafios para o direito internacional. *Revista da Faculdade de Direito de Campos*. Ano V, nº 5. p. 341-361, 2004. Disponível em: <http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Docente/17.pdf> Acesso em: 15 de março de 2013.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Relatório ao Conselho de Ministros. Junho de 2012. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/congresso2012/arquivos/file/Relat%C3%B3rio%20Emb%20Samuel%20Pinheiro%20Guimaraes.pdf> Acesso em: Agosto de 2012.

\_\_\_\_\_. Mudança na estratégia de inserção do Brasil. *Cadernos do Desenvolvimento*. Ano 1, nº 2, p. 61-118. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.

\_\_\_\_\_. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. 4ª ed. Porto Alegre/Rio de Janeiro: UFRGS/Contraponto, 2002.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Leticia. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: v. 38, n. 1, pp. 5-23, 1995.

HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. Tradução: Jose Viegas. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

\_\_\_\_\_. *Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Tradução: Marcos Santarrita. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

LESSA, Carlos. Painel Nova Geografia Econômica. In: FUNAG. O Brasil no mundo que vem aí / I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional, Rio de Janeiro, 6 e 7 de julho de 2006. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

LIMA, Maria Regina Soares de. A primavera sul-americana. Editorial. *Boletim OPSA*, nº 1, jan/mar, 2013.

\_\_\_\_\_. Teses equivocadas sobre a Ordem Mundial Pós-Guerra Fria. *Dados - Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: v. 39, n. 3, pp. 393-421, 1996.

\_\_\_\_\_. Eixos analíticos e conflitos de paradigmas na política exterior brasileira. *Caderno do IPRI*. Brasília: FUNAG/IPRI-OEA, n. 11, pp. 63-71, 1994.

\_\_\_\_\_.; COUTINHO, Marcelo. A América do Sul sob o signo da mudança. In: \_\_\_\_\_(Orgs.) *Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do Século XXI*. Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 9-30, 2007.

\_\_\_\_\_.; MOURA, Gerson. A Trajetória do Pragmatismo – uma análise da política externa brasileira. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: vol. 25, nº3, p. 349-363, 1982.

LOPES, Lucas. Entrevistas. Presidentes do BNDE. *Memórias do Desenvolvimento*. Ano 3, nº 3. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2009.

LORENZO, Tania García. El Alba visto desde el Caribe: Entre la realidad y los sueños. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: Cries, pp. 207-232, 2012.

MAGNOLI, Demétrio. Lula e a falência da “Doutrina Garcia”. *O Globo*. Brasil. 31 de janeiro de 2013

\_\_\_\_\_. O Brasil, Pitiyanqui Sul-Americano? *Revista Interesse Nacional*. v.2 n.5 p.63-70 2009.

MARIÁTEGUI, J. C. [1924]. *Por um socialismo indo-americano*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2005.

MARIN, Denise Chrispim; MONTEIRO, Tânia. Unasul nunca existiu, enquanto Lula alimenta bolivarianos. *Estado de São Paulo*. 9 de agosto de 2009.

MEDEIROS, Carlos. Celso Furtado na Venezuela. Introdução. In: FURTADO, Celso. *Ensaio sobre a Venezuela. Subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Celso Furtado, 2008.

\_\_\_\_\_. Os dilemas da integração sul-americana. *Cadernos do desenvolvimento*. Ano 3, nº 5. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2008.

MELLÃO NETO, João. A desastrosa diplomacia de Lula. *O Estado de S. Paulo*. Brasil. 11 de fevereiro de 2011. Disponível em: <http://www.imil.org.br/artigos/a-desastrosa-diplomacia-de-lula/> Acesso em: 26 de maio de 2013

MOURA, Gerson. Neutralidade Dependente: o caso do Brasil, 1939-42. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: v. 6, n. 12, pp. 177-189, 1993.

OLIVEIRA, Odete Maria de. A integração bilateral Brasil-Argentina: tecnologia nuclear e Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: v. 41, nº1, pp. 5-23, 1998.

PADULA, Raphael. Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica. Tese. Doutorado em Engenharia de Produção – COPPE. Rio de Janeiro, UFRJ, 2010.

PEÑA, Félix. La integración del espacio sudamericano ¿La Unasur y el Mercosur pueden complementarse? *Nueva Sociedad*, Nº 219, enero-febrero de 2009. Disponível em: [www.nuso.org](http://www.nuso.org) Acesso em: 7 de julho de 2013.

PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. Coleção Descobrimo o Brasil. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

\_\_\_\_\_. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: IRI/PUC, v. 22, n. 2, pp. 305-335, 2000.

\_\_\_\_\_. Unidades de Decisão e Processo de Formulação de Política Externa durante Regime Militar. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (Org.) *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990. Prioridades, atores e políticas*. v. 4. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

\_\_\_\_\_. Foreign Policy decision making under the Geisel government: The President, the Military and the Foreign Ministry. Tese. Doutorado em Relações Internacionais. Londres, London School of Economics, 1994.

POU, Victor. A integração latino-americana. *Valor Econômico*. Brasil. 16 de abril de 2013.

PRADO, Luiz Carlos Delorme. Mercosul como opção estratégica de integração: notas sobre a teoria da integração e estratégias de desenvolvimento. *Ensaio FEE*. Porto Alegre: v. 18, nº 1, pp. 276-299, 1997. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1891/2265> Acesso em: 15 de setembro de 2012.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. A integração sul-americana: uma ideia ainda fora do lugar? In: FUNAG. *O Brasil e a América do Sul: desafios no século XXI*. Coleção América do Sul. Brasília: FUNAG/IPRI, 2006.

PREBISCH, Raúl. [1949]. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais. BIELSCHOWSKY, Ricardo. (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. V.1. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

PULIDO, Cel. Luis Alberto Villamarín. A palhaçada da Unasul contra o futuro da Colômbia. Disponível em: <http://www.midiaseम्मascara.org/mediawatch/noticiasfaltantes/foro-de-sao-paulo/7879-a-palhacada-da-unasul-contra-o-futuro-da-colombia.html> Acesso em: 29 de junho de 2013.

REIS, Fernando Guimarães. O Brasil e a América Latina. In: FONSECA JR, Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sérgio H. (Orgs.) *Temas de Política Externa*. Vol 2. Brasília/São Paulo: FUNAG/Paz e Terra, 1994.

RIGGIROZZI, Pía. Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: Cries, pp. 129-152, 2012.

ROBERTS, Richard. *Por dentro das finanças internacionais*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

ROSSI, Clóvis. Divisão reflete ideias divergentes sobre Unasul. *Folha de S. Paulo*. Brasil. 11 de agosto de 2009.

SADER, Emir. *A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana*. São Paulo: Boitempo, 2009.

SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de Unasur. In: SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: Cries, pp. 19-72, 2012.

SARAIVA, Miriam Gomes. A evolução dos processos de integração na América Latina. In: GONÇALVES, Williams; LESSA, Monica (Org.). *História das Relações Internacionais: teorias e processos*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007.

SARDENBERG, Carlos Alberto. A falta que fazem os acordinhos. *O Globo*. Brasil. 19 de abril de 2012.

SARTI, Ingrid. A projeção do Brasil como ator global e a integração sul-americana: implicações políticas. In: CAETANO, Gerardo (Org.) *Mercosur 20 años*. Montevideu: CEFIR, 2011.

\_\_\_\_\_. A arquitetura política e os desafios da institucionalidade na integração sul-americana. In: CERQUEIRA FILHO, Gisálio (org). *Sulamérica, comunidade imaginada: emancipação e integração*. Niterói: EdUFF, 2011

\_\_\_\_\_. Integración regional y participación social: logros y desafíos en la institucionalidad de un Mercosur ampliado. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo – Relet*, Segunda Época, año 15, n. 23-24, 2010. Disponível em: [http://relet.iesp.uerj.br/Relet\\_23-24/art1.pdf](http://relet.iesp.uerj.br/Relet_23-24/art1.pdf) Acesso em: 20 de abril de 2012.

SEQUEIRA, Claudio Dantas. Falta de consenso impede a criação do Conselho de Defesa. *Folha de S. Paulo*. Brasil. 24 de maio de 2008.

SEQUEIRA, Claudio Dantas. Unasul funcionará sem aval legislativo. *Folha de S. Paulo*. Brasil. 23 de maio de 2008.

SEVERO, Luciano. Mecanismos regionais de financiamento para a integração da América do Sul. In: COSTA, Darc (org.) *América do Sul: integração e infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei Ed, 2011.

SIERRA, Jerónimo Ríos. UNASUR o la Confluencia de dos Liderazgos Regionales de Signo Dispar: Brasil y Venezuela. *Reflexión Política*, vol. 13, núm. 25, junio, 2011, pp. 50-63. p. 59.

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11018897005> Acesso em: 26 de maio de 2013.

SILVA, Fabrício Pereira da. *Vitórias na crise: trajetória das esquerdas latino-americanas contemporâneas*. Rio de Janeiro: Ponteio, 2011.

SIMÕES, Antonio Jose Ferreira. *Integração: sonho e realidade na América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2011.

SOUZA, Amaury de. A Unasul pode desempenhar papel relevante nas relações entre Colômbia e Venezuela? *Folha de São Paulo*. 17 de agosto de 2010.

TAVARES, Maria da Conceição. A Retomada da Hegemonia Americana. In: \_\_\_\_\_; FIORI, José Luis (Org.). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_; BELLUZZO, Luiz Gonzaga. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FIORI, José Luís (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2007.

TEIXEIRA, Aloísio. Estados Unidos: a “curta marcha” para a hegemonia. In: FIORI, José Luís (Org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.

VELA, Caridad. Quito, Capital de Naciones, Suramericanas. Proyecto UNASUR. *Clave*. fevereiro, 2011. Disponível em: <http://www.clave.com.ec/index.php?idSeccion=359> Acesso em: 14 de junho de 2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O Brasil e a integração sul-americana: força e fragilidade de um gigante periférico. In: VIZENTINI, Paulo; WIESEBRON, Marianne (Org.) *Neohegemonia americana ou multipolaridade? Pólos de poder e sistema internacional*. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

\_\_\_\_\_. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. 2 ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

\_\_\_\_\_. *A política externa do Regime Militar Brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

\_\_\_\_\_. A política externa do governo JK (1956-61). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon de (Org.) *Sessenta anos de política externa brasileira 1930-1990. Crescimento, modernização e política externa*. v. 2. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

WILLIAMSON, John. A Short History of the Washington Consensus. Fundación CIDOB. Conference “From the Washington Consensus towards a new Global Governance,” Barcelona, September 24–25, 2004. Disponível em: <http://www.iiie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf> Acesso em: 20 de agosto de 2013.

WROBEL, Paulo S. Aspectos da Política Externa Independente. A questão do desarmamento e o caso de Cuba. *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro: v. 6, n. 12, pp. 191-209, 1993.

XAVIER, Elaine de Melo. A Unasul e a OEA na resolução de conflitos sul-americanos. Trabalho de Conclusão. Especialização em Relações Internacionais. Brasília: IREL/Universidade de Brasília, 2010.

ZAVALETA, René. *La autodeterminación de las masas*. (TAPIA, L., compilador). Bogotá: Siglo del Hombre/Clacso, 2009.

## DOCUMENTOS

ALADI. *AAP.CE N° 56*. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/histtextacdos.nsf/19df1705e50b57c3032578bc004bb59c/348ca6ca38cfcca803257a3a006ca2d7?OpenDocument>  
Acesso em: 10 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. *AAP.CE N° 59*. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/7a2d493807d9e8c032574e100640526/d70aa33737ff071103256f7100455ead?OpenDocument>  
Acesso em: 10 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. *AAP-CE N° 18*. Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/4d5c18e55622e1040325749000756112/49efa678bc0690cb03257742004a7d81?OpenDocument>  
Acesso em 10 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Tratado de Montevideu*. 12 de agosto de 1980. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/tratado-de-montevideu-1980/> Acesso em: 10 de julho de 2013.

ALBA-TCP. *Agreement for the creation of the economic space of ALBA-TCP (ECOALBA-TCP)* XI Summit. Caracas, Venezuela. 5 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www.alba-tcp.org/en/contenido/agreement-creation-economic-space-alba-tcp-ecoalba-tcp> Acesso em: 13 de julho de 2013.

ALCA. *Declaração de Mar Del Plata*. Argentina. 5 de novembro de 2005. Disponível em: [http://www.ftaa-alca.org/alca\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/alca_p.asp) Acesso em: 12 de julho 2013.

ALIANZA DEL PACÍFICO. *Declaración presidencial sobre la Alianza del Pacífico*. Lima, 28 de abril de 2011. Disponível em: [http://alianzapacifico.net/documents/AP\\_Declaracion\\_Lima\\_I\\_Cumbre.pdf](http://alianzapacifico.net/documents/AP_Declaracion_Lima_I_Cumbre.pdf) Acesso em: 7 de junho de 2013.

BANCO DO SUL. *Convênio Constitutivo do Banco do Sul*. 26 de setembro de 2009. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convenio-constitutivo-do-banco-do-sul/> Acesso em: 23 de junho de 2013.

BNDES. *Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES*. Disponível em: [www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/O\\_BNDES/Legislacao/estatuto\\_bndes.html](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/Legislacao/estatuto_bndes.html) Acesso em: 24 de junho de 2013.

BRASIL. *Comunicado de Brasília*. 1º de setembro de 2000. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2000/01/comunicado-de-brasil> Acesso em: 27 de junho de 2013.

CAN. *Acuerdo de Integracion Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)*. Cartagena de Indias, 26 mayo 1969. Disponível em: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DBasicos/DBasico1.doc> Acesso em: 7 de julho de 2013.

CASA. *Declaración de Cochabamba: Colocando la Piedra Fundamental para una Unión Sudamericana*. Cochabamba, 9 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://unasursg.org/uploads/f6/45/f64548f8fa8dd13ab5b474fb60c416bf/declaracion-de-cochabamba.pdf> Acesso em: 20 de maio de 2013.



CASA. *Declaración de Margarita. Construyendo la integración energética del sur*. Isla de Margarita, 17 de abril de 2007. Disponível em: [http://www.unasursg.org/uploads/f0/19/f019b2edc4f5ca9e66224b\\_887ad3a0e9/Declaracion-de-Margarita-16-abril-2007.pdf](http://www.unasursg.org/uploads/f0/19/f019b2edc4f5ca9e66224b_887ad3a0e9/Declaracion-de-Margarita-16-abril-2007.pdf) Acesso em: 14 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Declaración presidencial y agenda prioritaria*. Brasília, 30 de setembro 2005. Disponível em: <http://unasursg.org/uploads/c4/45/c4459534ce22e5d8b46aadab2064f1a5/Declaracion-presidencial-y-agenda-prioritaria-Brasilia-30-sep-2005.pdf> Acesso em 20 de maio de 2013.

CELAC. *Declaración de Santiago*. I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. Santiago, Chile. 28 de enero de 2013. Disponível em: <http://www.gob.cl/media/2013/01/Declaraci%C3%B3n-de-Santiago.pdf> Acesso em: 13 de julho de 2013.

GRUPO DO RIO. *Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe*. XXI Cumbre del Grupo de Río y la II CALC. Riviera Maya. 23 de febrero de 2010. Disponível em: [http://www.sela.org/attach/258/default/Declaracion\\_delaCumbre\\_de\\_la\\_Unidad\\_de\\_America\\_Latina\\_23\\_02\\_2010.pdf](http://www.sela.org/attach/258/default/Declaracion_delaCumbre_de_la_Unidad_de_America_Latina_23_02_2010.pdf) Acesso em: 13 de julho de 2013.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 63ª Assembleia Geral das Nações Unidas*. Nova Iorque-EUA, 23 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/0744638582379-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio> Acesso em 21 de setembro de 2011.

MERCOSUL. *Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul - Protocolo de Ouro Preto*. 1994. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1901.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1901.htm) Acesso em: 24 de maio de 2013.

\_\_\_\_\_. *Tratado para a constituição de um Mercado Comum - MERCOSUL*. Assunção, 26 de março de 1991. Disponível em: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/106/1/tratado\\_asuncion\\_pt.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/106/1/tratado_asuncion_pt.pdf) Acesso em: 14 de maio de 2013.

MÉXICO. *Memorias Documentales*. Unidad de Coordinación de Negociaciones Internacionales – Alianza del pacífico. Disponível em: [http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/informe-APF/memorias/6\\_md\\_alianza\\_pacifico\\_sce.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/informe-APF/memorias/6_md_alianza_pacifico_sce.pdf) Acesso em: 7 de junho de 2013.

MRE. Brasil. *Balanço de Política Externa (2003-2010)*. Brasília: MRE-SPD, 2011. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1\\_1\\_1-america-do-sul\\_unasul](http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1_1_1-america-do-sul_unasul) Acesso em 21 de setembro de 2012.

OEA. *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. Bogotá, 1948. Disponível em: [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_A-41\\_Carta\\_de\\_la\\_Organizacion\\_de\\_los\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm) Acesso em: 26 mar. 2010.

SELA. *Convenio de Panamá constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)*. 17 de Outubro de 1975. Panamá. Disponível em: [http://www.sela.org/attach/258/default/T023600000397-0-Convenio\\_de\\_Panama\\_\(enero\\_2006\).pdf](http://www.sela.org/attach/258/default/T023600000397-0-Convenio_de_Panama_(enero_2006).pdf) Acesso em: 7 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Documentos*. Disponível em: <http://www.sela.org/view/index.asp?pageMs=26236>  
Acesso em: 7 de julho de 2013.

UNASUL. *Acordo TSJE/Paraguai-Unasul para o estabelecimento de uma missão eleitoral*. 21 de abril de 2013. Disponível em: [www.unasursg.org](http://www.unasursg.org). Acesso em: 18 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Declaração da Missão Eleitoral da Unasul*. 15 de abril de 2013. Disponível em: [www.unasursg.org](http://www.unasursg.org). Acesso em: 18 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Declaración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas*. Lima, 18 de abril de 2013. Disponível em: <http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/declaraci%C3%B3n-de-los-jefes-de-estado> Acesso em: 25 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Acordo CNE/Equador-Unasul para o estabelecimento de uma missão eleitoral*. 28 de dezembro de 2012. Disponível em: [www.unasursg.org](http://www.unasursg.org). Acesso em: 18 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Declaración VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas*. 30 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.unasursg.org/uploads/a3/21/a321a6c3d9651047fa9b09b3b21d94e5/Declaracion-VI-Reunion-Ordinaria-Lima-30-2012.doc.pdf> Acesso em: 20 de maio de 2013.

\_\_\_\_\_. *Declaración. VI Reunión Ordinaria do Conselho de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de Unasur*. Lima, Perú, el 30 de noviembre de 2012. Disponível em: <http://www.unasursg.org/uploads/11/76/1176908fa6c08d4240defe13b6b5c50c/Declaracion-VI-Reunion-Ordinaria-Lima-30-2012.doc.pdf> Acesso em: 15 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Plan de Acción Estratégico 2012-2022*. COSIPLAN. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/rc\\_brasilia11\\_1\\_pae.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rc_brasilia11_1_pae.pdf) Acesso em: 17 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *CJEG/DECISIÓN/Nº7/2012*. Por la cual el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas, decide crear un Foro de Participación Ciudadana de Unasur. Lima, 30 de novembro de 2012. Disponível em: <http://unasursg.org/uploads/ec/6d/ec6d2361a78211e8599442972eb20548/Decision-7-Foro-participacion-ciudadana-Lima-30-noviembre-2012.pdf> Acesso em: 23 de junho de

2013.

\_\_\_\_\_. *CJEG/DECISIÓN/Nº9/2012*. Por la cual el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas decide aprobar la “Agenda de Acciones Sociales Prioritarias”. Lima, Peru. 30 de novembro de 2012. Disponível em: [http://www.unasursg.org/uploads/27/b9/\\_27b9b7a918fa395a73c8340604c5b68d/Decision-9-Agenda-acciones-sociales-Lima-30-noviembre-2012.pdf](http://www.unasursg.org/uploads/27/b9/_27b9b7a918fa395a73c8340604c5b68d/Decision-9-Agenda-acciones-sociales-Lima-30-noviembre-2012.pdf) Acesso em: 17 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *CMRE/RESOLUCIÓN Nº 12/2012*. Disponível em: <http://unasursg.org/uploads/7b/bf/7bbf0e255692c7ce687d18664ddcb39d/Decision-12-Derogacion-COSECCTI-Lima-30-noviembre-2012.pdf> Acesso em: 20 de maio de 2013.

UNASUL. *Acordo CNE/Venezuela-Unasul para o estabelecimento de uma missão eleitoral*. Caracas, 22 de agosto de 2012. Disponível em: [www.unasursg.org](http://www.unasursg.org). Acesso em: 18 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Decisión N.26-2012*. Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado. Mendoza, 29 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.unasursg.org/uploads/70/fe/70fea87ad0fe40706c704ef46b06e797/Decisio%CC%81n-N26-2012-Reunion-Extraordinaria-Mendoza-Junio-29-2012.pdf> Acesso em: 20 de maio de 2013.

\_\_\_\_\_. *Acta II Reunión del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*. Assunção, 23 de março de 2012. Disponível em: [http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/unasur\\_2012.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/unasur_2012.pdf) Acesso em 20 de maio de 2013.

\_\_\_\_\_. *Declaración de los Ministros de Comunicación de UNASUR*. Paraguai, 9 de março de 2012. Disponível em: <http://unasursg.org/uploads/3c/88/3c88652bd98bdb31181b8d0e34ac7b8f/II-Reunion-Comunicaciones-Hoja-de-Ruta.pdf> Acesso em 20 de maio de 2013.

\_\_\_\_\_. *Segundo Informe Preliminar sobre a Missão Eleitoral da UNASUL para as eleições gerais de 17 de fevereiro de 2012 na República do Equador*. Quito, 18 de fevereiro de 2013.

\_\_\_\_\_. *Presentación CEPAL en el marco de la Reunión Plenaria del GTIF*. Buenos Aires, 16 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://unasursg.org/uploads/ea/c1/eac197d821229ea4fe8db7625c4426a2/Presentacion-Coyuntura-Internacional-CEPAL.pdf> Acesso em 20 de maio de 2013.

\_\_\_\_\_. *Declaración del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas*. Buenos Aires, 25 de novembro de 2011. Disponível em: <http://unasursg.org/uploads/de/b5/deb53c075ea5040839f4c0fa3a39b295/Declaracio%CC%81n-Consejo-Suramericano-de-Economi%CC%81a-y-Finanzas-Lima-24-Noviembre-2012..pdf> Acesso em 20 de maio de 2013.

\_\_\_\_\_. *Estatutos del Consejo Suramericano de Economía y Finanzas*. Georgetown, 26 de novembro de 2010. Disponível em: <http://unasursg.org/uploads/3d/c3/3dc3147d1759c6eac7d9f000a4a877d4/Estatutos-del-Consejo-Suramericano-de-Economia-y-Finanzas.pdf> . Acesso em 20 de maio de 2013.

\_\_\_\_\_. *Estatuto de criação do COSIPLAN*. Novembro de 2010. Disponível em: [http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/cosiplan\\_estatuto.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cosiplan_estatuto.pdf). Acesso em: 17 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Protocolo adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia*. Georgetown, 26 de novembro de 2010. Disponível em: <http://unasursg.org/uploads/61/5e/615e42826e009f160d8d8d420a2086bf/Protocolo-adicional-compromiso-con-la-democracia.pdf> Acesso em: 20 de maio de 2013.

\_\_\_\_\_. *Declaração de Buenos Aires sobre a situação no Equador - Buenos Aires*. 1º de outubro de 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-buenos-aires-sobre-a-situacao-no-equador-buenos-aires-1b0-de-outubro-de-2010/> Acesso em: 24 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Discurso para la Cumbre de Parlamentos de Unasur*. Quito, 14 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.unasursg.org/uploads/38/60/3860cb298b69b07207fe61729de>

[48540/Presidente-Rafael-Correa-en-la-cumbre-de-parlamentos-de-UANSUR.pdf](#) Acesso em: 22 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*. Los Cardales, 4 de maio de 2010. Disponível em: [http://www.unasur.org/uploads/85/ef/85ef082b604df4a\\_79e5514a669633a16/Estatuto-Consejo-Problema-Mundial-Drogas.pdf](http://www.unasur.org/uploads/85/ef/85ef082b604df4a_79e5514a669633a16/Estatuto-Consejo-Problema-Mundial-Drogas.pdf) Acesso em 20 de maio de 2013

UNASUL. *Estatuto do Centro de Estudos Estratégicos da Defesa do Conselho da Defesa Sul-Americano*. Maio de 2010. Disponível em: <http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/01-CEED/04-Estatuto-Ceed.html> Acesso em 15 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Plano Quinquenal 2010-2015*. 28 de abril de 2010 Disponível em: [http://www.isags-unasul.org/media/file/Plan\\_Quinquenal\\_28\\_abril\\_2010\\_Cuenca.pdf](http://www.isags-unasul.org/media/file/Plan_Quinquenal_28_abril_2010_Cuenca.pdf) Acesso em: 15 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Declaración. Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de Unasur*. San Carlos de Bariloche, Argentina, 28 de agosto de 2009. Disponível em: <http://www.unasur.org/uploads/f5/3f/f53f4fb0a389ad84072a66d59d3a2214/Declaracion-Bariloche-Agosto-2009.pdf> Acesso em: 15 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Estatuto de criação do CSDS*. Quito, 10 de agosto de 2009. Disponível em: <http://unasur.org/uploads/ae/8c/ae8c9f752568915ad367e0b3f5c6eb2b/Estatutos-Consejo-de-Desarrollo-Social-Suramericano.pdf> Acesso em 20 de maio de 2013.

\_\_\_\_\_. *Declaración de la Moneda*. Santiago de Chile, septiembre, 15 de 2008. Disponível em: <http://www.unasur.org/uploads/a4/cd/a4cddb617ffd5f047812be87045e5b25/declaracion-de-la-moneda.pdf>. Acesso em 29 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americanas-Unasul*. Brasília: 23 de maio de 2008. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/americado-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul> Acesso em: 21 de agosto de 2011.

## COMUNICAÇÕES INSTITUCIONAIS

ALADI. *Quais outras iniciativas de integração existem na região?* Disponível em: <http://www.aladi.org/nsfaladi/preguntasfrecuentes.nsf/b92f29e84ff48b1c032574ec00663d3b/d6d41ef6d987af9b032578bd0063f5b4?OpenDocument> Acesso em: 10 de julho de 2013.

ALBA-TCP. Disponível em: <http://www.alba-tcp.org/en/contenido/history-alba-tcp> Acesso em: 13 de junho de 2013

\_\_\_\_\_. Disponível em: <http://www.alianzabolivariana.org> Acesso em: 13 de junho de 2013

\_\_\_\_\_. *Sucre – Sistema Unitário de Compensación Regional de Pagos*. Disponível em: <http://www.sucrealba.org> Acesso em: 13 de junho de 2013.

BID. HA-X1023: *Administration of donor Resources for Haiti-UNASUR*. Disponível em: <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=ha-x1023> Acesso em: 15 de junho de 2013.

BID. *Country Strategy – Haiti 2011-2015* Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36600159> Acesso em: 15 de junho de 2013.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL. *Araújo Castro*. Biografias. A trajetória política de João Goulart. Disponível em: [http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/araujo\\_castro](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/araujo_castro) Acesso em: 27 fev. 2010.

CEPAL. *El Arco Del Pacífico Latinoamericano: construyendo caminos de complementación e integración con Asia*. Cusco. Peru. 15 de outubro de 2010. Disponível em: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/3/41283/P41283.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/comercio/tpl/top-bottom.xsl> Acesso em: 7 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Unasur: un espacio de desarrollo y cooperación por construir*. Santiago de Chile, 2011.

\_\_\_\_\_. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: a integração econômica a serviço da transformação produtiva com equidade. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo. (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. V.1. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

CIDOB. *Biografía dos líderes políticos*. Disponível em [http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias\\_lideres\\_politicos](http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos) Acesso em: 13 de julho de 2013.

FUNAG. *Cronologia da política externa do governo Lula (2003-2006)*. Brasília: Funag, 2007

MRE. *Brasil e América do Sul: Aladi*. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/o-brasil/brasil-no-exterior/brasil-e-america-do-sul-1> Acesso em: 10 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. Unasul. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/unasul/>> Acesso em: 20 de maio de 2012.

OEA. Mercado Comum Centroamericano. Disponível em: [http://www.sice.oas.org/sica/bkgrd\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/sica/bkgrd_s.asp) Acesso em: 7 de julho de 2013.

PRESIDENCIA ARGENTINA. *La Presidenta inauguró el hospital Comunitario Néstor Kirchner en Haití*. Sala de Prensa. Presidencia. 4 de junio de 2013. Disponível em: <http://www.prensa.argentina.ar/2013/06/04/41313-la-presidenta-inauguro-el--hospital-comunitario-nestor-kirchner-en-haiti.php> Acesso em: 20 de junho de 2013.

SELA. Notícias. *Cooperação SELA-CELAC favoreceria integração econômica regional*. Prensa Latina, 22 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://sursur.sela.org/listado-de-noticias/2013/01/coopera%C3%A7%C3%A3o-sela-celac-favoreceria-integra%C3%A7%C3%A3o-econ%C3%B4mica-regional/> Acesso em: 7 de julho de 2013.

UNASUL. *Alcaldes de Bogotá y Quito proponen alianza entre ciudades de Unasur*. Boletín de Prensa. 13 de fevereiro de 2012. Disponível em: [http://www.unasur.org/uploads/51/38/51387706035c4f5e0a\\_716e532d8db1ed/Ciudades-de-Unasur-59.pdf](http://www.unasur.org/uploads/51/38/51387706035c4f5e0a_716e532d8db1ed/Ciudades-de-Unasur-59.pdf) Acesso em: 15 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Secretaría General de UNASUR inaugura Centro de Comunicación e Información*. Quito, 17 de junio de 2013. Disponível em: <http://www.unasur.org/inicio/centro-de->

[noticias/archivo-de-noticias/secretar%C3%ADa-general-de-unasur-inaugura-centro-de-comunicaci%C3%B3n-e-informaci%C3%B3n](#) Acesso em: 20 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Somos el continente de la esperanza*. In: Prensa Unasur. Quito, 14 de mayo de 2013. Disponível em: <http://www.unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/somos-el-continente-de-la-esperanza2> Acesso em: 14 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. *Aprobados el Estatuto y el Plan de Acción 2013-2014 del Consejo Suramericano de Cultura de UNASUR*. Disponível em: <http://unasursg.org/inicio/centro-de-noticias/archivo-de-noticias/aprobados-el-estatuto-y-el-plan-de-acci%C3%B3n-2013-2014-del-consejo-suramericano-de-cultura-de-unasur2> Acesso em: 16 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_; OLADE. *UNASUR: Un Espacio que Consolida la Integración Energética*. Quito, Ecuador, junio de 2012.

## NOTÍCIAS

ABC COLOR. Sin trabas para negociar fuera del Mercosur, asegura experto. Paraguai. 22 de julho de 2013.

ABC COLOR. Un canalla intelectual. Paraguai. 19 de abril de 2013.

BBC BRASIL. Integração regional idealizada por Chávez fracassou, dizem analistas. 11 de março, 2013. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/03/130308\\_integracao\\_latina\\_chavez\\_jp\\_mc.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/03/130308_integracao_latina_chavez_jp_mc.shtml) Acesso em: 20 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. Três anos após terremoto, pouco dinheiro externo chega a instituições haitianas. 12 de janeiro de 2013. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/01/130112\\_haiti\\_3\\_anos\\_pai.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/01/130112_haiti_3_anos_pai.shtml) Acesso em: 15 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. Posse de Lobo divide holofotes com saída de Zelaya em Honduras. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/01/100127\\_honduras\\_lobo\\_posse\\_zelaya\\_cai\\_o.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/01/100127_honduras_lobo_posse_zelaya_cai_o.shtml) Acesso em: 24 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. Terremoto no Chile. Disponível em: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/topicos/terremoto\\_chile/](http://www.bbc.co.uk/portuguese/topicos/terremoto_chile/) Acesso em: 24 de junho de 2013.

CEPR. UNASUR Debates Reduction of MINUSTAH Contingent. 20 June 2012. Tradução nossa. Disponível em: <http://www.cepr.net/index.php/blogs/relief-and-reconstruction-watch/unasur-debates-reduction-of-minustah-contingent> Acesso em: 20 de junho de 2013.

FOLHA DE S. PAULO. *Nasce uma sigla*. Editorial. Brasil. 25 de maio de 2008.

HOY. Sede permanente de la Unasur en Quito estará lista en mayo de 2014. In: Hoy. 15 de Maio de 2013. Disponível em: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/sede-permanente-de-la-unasur-en-quito-estara-lista-en-mayo-de-2014-581232.html> Acesso em: 08 de maio de 2013.

INFOREL. Paraguai quer retorno ao Mercosul e UNASUL. 14/05/2013. Disponível em: [www.inforel.org](http://www.inforel.org) Acesso em: 25 de junho de 2013.

INSTITUTO MILLENIUM. Isolacionismo continental? 21 de novembro de 2008. Disponível em: <http://www.imil.org.br/artigos/isolacionismo-continental/> Acesso em: 12 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. O autismo da política de comércio exterior. Disponível em: <http://www.imil.org.br/divulgacao/editoriais/o-autismo-da-politica-de-comrcio-exterior/> Acesso em: 12 de julho de 2013.

PRENSA AVN. Banco del Sur se consolida como instrumento financiero para la integración latinoamericana. 12 de junho de 2013. Disponível em: <http://www.avn.info.ve/contenido/banco-del-sur-se-consolida-como-instrumento-financiero-para-integraci%C3%B3n-latinoamericana> Acesso em: 24 de julho de 2013.

TERRA NOTÍCIAS. Unasul terá conselhos para observar segurança e eleições. 11 de junho de 2012. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI5830208-EI8140,00-Unasul+tera+conselhos+para+observar+seguranca+e+eleicoes.html> Acesso em: 20 de maio de 2013.

#### ENDEREÇOS ELETRÔNICOS

ALBA-TCP – <http://www.alianzabolivariana.org/>

CEED – <http://www.ceedcds.org.ar/>

CEPAL – <http://www.eclag.org/>

COMUNIDADE ANDINA – <http://www.comunidadandina.org/Quienes.aspx>

EUR-LEX – <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/index-old.htm>

IIRSA – <http://www.iirsa.org/>

ISAGS – <http://www.isags-unasul.org/>

MERCOSUL – <http://www.mercosur.int/>

MRE – <http://www.itamaraty.gov.br/>

UNASUL – <http://www.unasursg.org/>

UNCTAD Statistic – <http://unctadstat.unctad.org/>

UNIÃO EUROPEIA – <http://www.europa.eu/>

## ANEXO I

### TRATADO CONSTITUTIVO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS

A República Argentina, a República da Bolívia, a República Federativa do Brasil, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República Cooperativista da Guiana, a República do Paraguai, a República do Peru, a República do Suriname, a República Oriental do Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela,

#### PREÂMBULO

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

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

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

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

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

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

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



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

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

**ACORDAM:**

**Artigo 1**

Constituição da UNASUL

Os Estados Partes do presente Tratado decidem constituir a União de Nações Sul-americanas (UNASUL) como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional.

**Artigo 2**

Objetivo

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a 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.

**Artigo 3**

Objetivos Específicos

A União de Nações Sul-americanas tem como objetivos específicos:

- a) o fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da UNASUL no cenário internacional;
- b) o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região;
- c) a erradicação do analfabetismo, o acesso universal a uma educação de qualidade e o reconhecimento regional de estudos e títulos;
- d) a integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região;
- e) o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis;

- f) a integração financeira mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados Membros;
- g) a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, assim como a cooperação na prevenção das catástrofes e na luta contra as causas e os efeitos da mudança climática;
- h) o desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias, alcançando assim uma integração equitativa;
- i) a consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana;
- j) o acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde;
- k) a cooperação em matéria de migração, com enfoque integral e baseada no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas para a regularização migratória e a harmonização de políticas;
- l) a cooperação econômica e comercial para avançar e consolidar um processo inovador, dinâmico, transparente, equitativo e equilibrado que contemple um acesso efetivo, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico que supere as assimetrias mediante a complementação das economias dos países da América do Sul, assim como a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza;
- m) a integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva;
- n) a definição e implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com vistas a incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico próprios;
- o) a promoção da diversidade cultural e das expressões da memória e dos conhecimentos e saberes dos povos da região, para o fortalecimento de suas identidades;
- p) a participação cidadã, por meio de mecanismos de interação e diálogo entre a UNASUL e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana;
- q) a coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a deminagem;

- r) a promoção da cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados Membros da UNASUL;
- s) o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa;
- t) a cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã, e
- u) a cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informação, experiências e capacitação.

#### **Artigo 4** Órgãos

Os órgãos da UNASUL são:

1. O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
2. O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
3. O Conselho de Delegadas e Delegados;
4. A Secretaria Geral.

#### **Artigo 5** Desenvolvimento da Institucionalidade

Poderão ser convocadas e conformadas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais que sejam requeridas, de natureza permanente ou temporária, para dar cumprimento aos mandatos e recomendações dos órgãos competentes. Essas instâncias prestarão conta do desempenho de seus atos por meio do Conselho de Delegadas e Delegados, que o elevará ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo ou ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, conforme o caso.

Os acordos adotados pelas Reuniões Ministeriais Setoriais, Conselhos de nível Ministerial, Grupos de Trabalho e outras instâncias institucionais serão submetidos à consideração do órgão competente que os tenha criado ou convocado.

O Conselho Energético Sul-americano, criado na Declaração de Margarita (17 de abril de 2007), é parte da UNASUL.

#### **Artigo 6** O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo

O Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo é o órgão máximo da UNASUL.

Suas atribuições são:

- a) estabelecer as diretrizes políticas, os planos de ação, os programas e os projetos do processo de integração sul-americana e decidir as prioridades para sua implementação;
- b) convocar Reuniões Ministeriais Setoriais e criar Conselhos de nível Ministerial;
- c) decidir sobre as propostas apresentadas pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- d) adotar as diretrizes políticas para as relações com terceiros;

As reuniões ordinárias do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo terão periodicidade anual. A pedido de um Estado Membro poderão ser convocadas reuniões extraordinárias, através da Presidência Pro Tempore, com o consenso de todos os Estados Membros da UNASUL.

#### **Artigo 7**

##### **A Presidência Pro Tempore**

A Presidência Pro Tempore da UNASUL será exercida sucessivamente por cada um dos Estados Membros, em ordem alfabética, por períodos anuais.

Suas atribuições são:

- a) preparar, convocar e presidir as reuniões dos órgãos da UNASUL;
- b) apresentar para consideração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e do Conselho de Delegadas e Delegados o Programa anual de atividades da UNASUL, com datas, sedes e agenda das reuniões de seus órgãos, em coordenação com a Secretaria Geral;
- c) representar a UNASUL em eventos internacionais, devendo a delegação ser previamente aprovada pelos Estados Membros;
- d) assumir compromissos e firmar Declarações com terceiros, com prévio consentimento dos órgãos correspondentes da UNASUL.

#### **Artigo 8**

##### **O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores**

O Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores tem as seguintes atribuições:

- a) adotar Resoluções para implementar as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;

- b) propor projetos de Decisões e preparar as reuniões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
- c) coordenar posicionamentos em temas centrais da integração sul-americana;
- d) desenvolver e promover o diálogo político e a concertação sobre temas de interesse regional e internacional;
- e) realizar o seguimento e a avaliação do proceso de integração em seu conjunto;
- f) aprovar o Programa anual de atividades e o orçamento anual de funcionamento da UNASUL;
- g) aprovar o financiamento das iniciativas comuns da UNASUL;
- h) implementar as diretrizes políticas nas relações com terceiros;
- i) aprovar resoluções e regulamentos de caráter institucional ou sobre outros temas que sejam de sua competência;
- j) criar Grupos de Trabalho no marco das prioridades fixadas pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

As reuniões ordinárias do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores terão periodicidade semestral, podendo a Presidência Pro Tempore convocar reuniões extraordinárias a pedido de metade dos Estados Membros.

### **Artigo 9**

#### **O Conselho de Delegadas e Delegados**

O Conselho de Delegadas e Delegados tem as seguintes atribuições:

- a) implementar, mediante a adoção das Disposições pertinentes, as Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, com o apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria Geral;
- b) preparar as reuniões do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- c) elaborar projetos de Decisões, Resoluções e Regulamentos para a consideração do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores;
- d) compatibilizar e coordenar as iniciativas da UNASUL com outros processos de integração regional e sub-regional vigentes, com a finalidade de promover a complementaridade de esforços;
- e) conformar, coordenar e dar seguimento aos Grupos de Trabalho;
- f) dar seguimento ao diálogo político e à concertação sobre temas de interesse regional e internacional;

- g) promover os espaços de diálogo que favoreçam a participação cidadã no processo de integração sul-americana;
- h) propor ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores o projeto de orçamento ordinário anual de funcionamento para sua consideração e aprovação.

O Conselho de Delegadas e Delegados é formado por uma ou um representante acreditado(a) por cada Estado Membro. Reúne-se com periodicidade preferencialmente bimestral, no território do Estado que exerce a Presidência Pro Tempore ou outro lugar que se acorde.

### **Artigo 10** A Secretaria Geral

A Secretaria Geral é o órgão que, sob a condução do Secretário Geral, executa os mandatos que lhe conferem os órgãos da UNASUL e exerce sua representação por delegação expressa dos mesmos. Tem sua sede em Quito, Equador.

Suas atribuições são:

- a) apoiar o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, o Conselho de Delegadas e Delegados e a Presidência Pro Tempore no cumprimento de suas funções;
- b) propor iniciativas e efetuar o seguimento das diretrizes dos órgãos da UNASUL;
- c) participar com direito a voz e exercer a função de secretaria nas reuniões dos órgãos da UNASUL;
- d) preparar e apresentar a Memória Anual e os informes respectivos aos órgãos correspondentes da UNASUL;
- e) servir como depositário dos Acordos no âmbito da UNASUL e disponibilizar sua publicação correspondente;
- f) preparar o projeto de orçamento anual para a consideração do Conselho de Delegadas e Delegados e adotar as medidas necessárias para sua boa gestão e execução;
- g) preparar os projetos de Regulamento para o funcionamento da Secretaria Geral e submetê-los à consideração e aprovação dos órgãos correspondentes;
- h) coordenar-se com outras entidades de integração e cooperação latino-americanas e caribenhas para o desenvolvimento das atividades que lhe encomendem os órgãos da UNASUL;
- i) celebrar, de acordo com os regulamentos, todos os atos jurídicos necessários para a boa administração e gestão da Secretaria Geral.

O Secretário Geral será designado pelo Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo com base em proposta do Conselho de Ministras e Ministros das Relações

Exteriores, por um período de dois anos, renovável apenas uma vez. O Secretário Geral não poderá ser sucedido por uma pessoa da mesma nacionalidade.

Durante o exercício de suas funções, o Secretário Geral e os funcionários da Secretaria terão dedicação exclusiva, não solicitarão nem receberão instruções de nenhum Governo, nem de entidade alheia à UNASUL, e se absterão de atuar de forma incompatível com sua condição de funcionários internacionais responsáveis unicamente perante esta organização internacional.

O Secretário Geral exerce a representação legal da Secretaria Geral.

Na seleção dos funcionários da Secretaria Geral será garantida uma representação equitativa entre os Estados Membros, levando-se em conta, na medida do possível, critérios de gênero, de idiomas, étnicos e outros.

### **Artigo 11** Fontes Jurídicas

As fontes jurídicas da UNASUL são as seguintes:

1. O Tratado Constitutivo da UNASUL e os demais instrumentos adicionais;
2. Os Acordos que celebrem os Estados Membros da UNASUL com base nos instrumentos mencionados no parágrafo precedente;
3. As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo;
4. As Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; e
5. As Disposições do Conselho de Delegadas e Delegados.

### **Artigo 12** Aprovação da Normativa

Toda a normativa da UNASUL será adotada por consenso.

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

As Decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo e as Resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores acordadas sem a presença de todos os Estados Membros deverão ser objeto de consultas do Secretário Geral dirigidas aos Estados ausentes, que deverão pronunciar-se em um prazo máximo de trinta (30) dias corridos, a contar do recebimento do documento no idioma correspondente. No caso do Conselho de Delegadas e Delegados, esse prazo será de quinze (15) dias.

Os Grupos de Trabalho poderão realizar sessão e apresentar propostas sempre que o quorum das reuniões seja de metade mais um dos Estados Membros.

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

### **Artigo 13**

#### **Adoção de Políticas e Criação de Instituições, Organizações e Programas**

Um ou mais Estados Membros poderão submeter à consideração do Conselho de Delegadas e Delegados propostas de adoção de políticas e de criação de instituições, organizações ou programas comuns para serem adotados por consenso, com base em critérios flexíveis e graduais de implementação, segundo os objetivos da UNASUL e o disposto nos Artigos 5 e 12 do presente Tratado.

No caso de programas, instituições ou organizações em que participem Estados Membros antes da entrada em vigor deste Tratado, poderão ser considerados como programas, instituições ou organizações da UNASUL de acordo com os procedimentos assinalados neste Artigo e em consonância com os objetivos deste Tratado.

As propostas serão apresentadas ao Conselho de Delegadas e Delegados. Uma vez aprovadas por consenso, serão remetidas ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores e, subseqüentemente, ao Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo, para aprovação por consenso. Quando uma proposta não for objeto de consenso, a mesma só poderá ser novamente submetida ao Conselho de Delegadas e Delegados seis meses após sua última inclusão na agenda.

Aprovada uma proposta pela instância máxima da UNASUL, três ou mais Estados Membros poderão iniciar seu desenvolvimento, sempre e quando se assegurem tanto a possibilidade de incorporação de outros Estados Membros, quanto a informação periódica sobre seus avanços ao Conselho de Delegadas e Delegados.

Qualquer Estado Membro poderá eximir-se de aplicar total ou parcialmente uma política aprovada, seja por tempo definido ou indefinido, sem que isso impeça sua posterior incorporação total ou parcial àquela política. No caso das instituições, organizações ou programas que sejam criados, qualquer dos Estados Membros poderá participar como observador ou eximir-se total ou parcialmente de participar por tempo definido ou indefinido.

A adoção de políticas e a criação de instituições, organizações e programas será regulamentada pelo Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, com base em proposta do Conselho de Delegadas e Delegados.

### **Artigo 14**

#### **Diálogo Político**

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

Os Estados Membros reforçarão a prática de construção de consensos no que se refere aos temas centrais da agenda internacional e promoverão iniciativas que afirmem a identidade da região como um fator dinâmico nas relações internacionais.



### **Artigo 15** Relações com Terceiros

A UNASUL promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interesse regional ou internacional e buscará consolidar mecanismos de cooperação com outros grupos regionais, Estados e outras entidades com personalidade jurídica internacional, priorizando projetos nas áreas de energia, financiamento, infraestrutura, políticas sociais, educação e outras a serem definidas.

O Conselho de Delegadas e Delegados é o responsável por dar seguimento às atividades de implementação com o apoio da Presidência Pro Tempore e da Secretaria Geral. Com o propósito de assegurar adequada coordenação, o Conselho de Delegadas e Delegados deverá conhecer e considerar expressamente as posições que sustentará a UNASUL em seu relacionamento com terceiros.

### **Artigo 16** Financiamento

O Conselho de Delegadas e Delegados proporá ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, para consideração e aprovação, o Projeto de Orçamento ordinário anual de funcionamento da Secretaria Geral.

O financiamento do orçamento ordinário de funcionamento da Secretaria Geral será realizado com base em cotas diferenciadas dos Estados Membros a serem determinadas por Resolução do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, por proposta do Conselho de Delegadas e Delegados, levando em conta a capacidade econômica dos Estados Membros, a responsabilidade comum e o princípio da equidade.

### **Artigo 17** Parlamento

A formação de um Parlamento Sul-americano com sede na cidade de Cochabamba, Bolívia, será matéria de um Protocolo Adicional ao presente Tratado.

### **Artigo 18** Participação Cidadã

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

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

**Artigo 19**  
Estados Associados

Os demais Estados da América Latina e do Caribe que solicitem sua participação como Estados Associados da UNASUL poderão ser admitidos com a aprovação do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo.

Os direitos e obrigações dos Estados Associados serão objeto de regulamentação por parte do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores.

**Artigo 20**  
Adesão de Novos Membros

A partir do quinto ano da entrada em vigor do presente Tratado e levando em conta o propósito de fortalecer a unidade da América Latina e do Caribe, o Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo poderá examinar solicitações de adesão como Estados Membros por parte de Estados Associados que tenham esse status por quatro (4) anos, mediante recomendação por consenso do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores. Os respectivos Protocolos de Adesão entrarão em vigor aos 30 dias da data em que se complete seu processo de ratificação por todos os Estados Membros e o Estado Aderente.

**Artigo 21**  
Solução de Controvérsias

As controvérsias que puderem surgir entre Estados Partes a respeito da interpretação ou aplicação das disposições do presente Tratado Constitutivo serão resolvidas mediante negociações diretas.

Em caso de não se alcançar uma solução mediante a negociação direta, os referidos Estados Membros submeterão a controvérsia à consideração do Conselho de Delegadas e Delegados, o qual, dentro de 60 dias de seu recebimento, formulará as recomendações pertinentes para sua solução.

No caso de não se alcançar uma solução, essa instância elevará a controvérsia ao Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores, para consideração em sua próxima reunião.

**Artigo 22**  
Imunidades e Privilégios

A UNASUL gozará, no território de cada um dos Estados Membros, dos privilégios e imunidades necessários para a realização de seus propósitos.

Os representantes dos Estados Membros e os funcionários internacionais da UNASUL igualmente gozarão dos privilégios e imunidades necessários para desempenhar com independência suas funções relacionadas a este Tratado.

A UNASUL celebrará com a República do Equador o correspondente Acordo de Sede, que estabelecerá os privilégios e imunidades específicos.

**Artigo 23**

## Idiomas

Os idiomas oficiais da União de Nações Sul-americanas serão o português, o castelhano, o inglês e o neerlandês.

**Artigo 24**

## Duração e Denúncia

O presente Tratado Constitutivo terá duração indefinida. Poderá ser denunciado por qualquer dos Estados Membros mediante notificação escrita ao Depositário, que comunicará a denúncia aos demais Estados Membros.

A denúncia surtirá efeito uma vez transcorrido o prazo de seis (6) meses da data em que a notificação tenha sido recebida pelo Depositário.

A notificação de denúncia não eximirá o Estado Membro da obrigação de pagar as contribuições ordinárias que estiveram pendentes.

**Artigo 25**

## Emendas

Qualquer Estado Membro poderá propor emendas ao presente Tratado Constitutivo. As propostas de emenda serão comunicadas à Secretaria Peral, que as notificará aos Estados Membros para sua consideração pelos órgãos da UNASUL.

As emendas aprovadas pelo Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo seguirão o procedimento estabelecido no Artigo 26 para sua posterior entrada em vigor.

**Artigo 26**

## Entrada em Vigor

O presente Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas entrará em vigor trinta dias após a data de recepção do nono (9º) instrumento de ratificação.

Os instrumentos de ratificação serão depositados perante o Governo da República do Equador, que comunicará a data de depósito aos demais Estados Membros, assim como a data de entrada em vigor do presente Tratado Constitutivo.

Para o Estado Membro que ratifique o Tratado Constitutivo após haver sido depositado o nono instrumento de ratificação, o mesmo entrará em vigor trinta dias após a data em que esse Estado Membro tenha depositado seu instrumento de ratificação.

**Artigo 27**

## Registro

O presente Tratado Constitutivo e suas emendas serão registrados perante a Secretaria da Organização das Nações Unidas.

### **Artigo Transitório**

As Partes acordam designar uma Comissão Especial, que será coordenada pelo Conselho de Delegadas e Delegados e será integrada por representantes dos Parlamentos Nacionais, Sub-regionais e Regionais com o objetivo de elaborar um Projeto de Protocolo Adicional que será considerado na IV Cúpula de Chefas e Chefes de Estado e de Governo. Essa Comissão se reunirá na cidade de Cochabamba. Esse Protocolo Adicional estabelecerá a composição, as atribuições e o funcionamento do Parlamento Sul-americano.

Feito em Brasília, República Federativa do Brasil, no dia 23 de maio de 2008, em originais nos idiomas português, castelhano, inglês e neerlandês, sendo os quatro textos igualmente autênticos.

PELA REPÚBLICA ARGENTINA

PELA REPÚBLICA DA BOLÍVIA

PELA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

PELA REPÚBLICA DO CHILE

PELA REPÚBLICA DA COLÔMBIA

PELA REPÚBLICA DO EQUADOR

PELA REPÚBLICA COOPERATIVISTA DA GUIANA

PELA REPÚBLICA DO PARAGUAI

PELA REPÚBLICA DO PERU

PELA REPÚBLICA DO SURINAME

PELA REPÚBLICA ORIENTAL DO URUGUAI

PELA REPÚBLICA BOLIVARIANA DA VENEZUELA